

00781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO
ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA
POLITICA ECONOMICA

2001-43

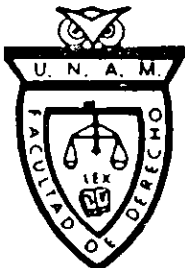
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A :

VICENTE FERNANDEZ FERNANDEZ



DIRECTOR DE TESIS: DR. ARTURO URBINA NANDAYAPA

MEXICO, D.F.

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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO

Análisis Constitucional de la Política Económica

A Susana, mi madre.

A Diana, mi esposa.

*Con su lento sosiego un hombre solo,
Del pueblo despreciando los rumores,
Volvió a su ser nuestro perdido Estado;
Ganando fama e inmortal renombre.*

Cicerón
Los Oficios, Cap. XXIV.

ÍNDICE

Introducción	13
--------------------	----

CAPÍTULO PRIMERO LA POLÍTICA ECONÓMICA

1.1. La Política Económica	19
1.1.1. Concepto de Política Económica	19
1.1.2. Concepto de Política Hacendaria	21
1.1.3. Concepto de Política Fiscal	22
1.2. La Hacienda Pública	23
1.2.1. Concepto	23
1.2.2. Funciones	26
1.2.2.1. Asignación eficiente de recursos	26
1.2.2.2. Redistribución de la renta y la riqueza	29
1.2.2.3. Estabilización y crecimiento económicos	31
1.2.3. La Hacienda Pública y el desarrollo	35
1.3. Los ingresos del Estado	38
1.3.1. Consideraciones generales	38
1.3.2. Estructura de los ingresos	40

1.3.2.1. Estructura en general	40
1.3.2.2. Estructura de los impuestos	42
1.3.3. Elementos y principios de los impuestos	46
1.3.4. La equidad	50
1.3.4.1. Concepción general	50
1.3.4.2. Principio del beneficio	52
1.3.4.3. Principio de la capacidad de pago	54
1.4. El gasto público	60
1.4.1. Concepción del gasto público	60
1.4.2. Desarrollo del gasto público	63
1.4.3. Análisis costo-beneficio del gasto público	65
1.4.4. El gasto público social	69
1.4.4.1. Concepto de gasto público social	69
1.4.4.2. Los objetivos del gasto público social	71
1.4.4.3. Los costos del gasto público social	79
1.4.4.4. Las formas de intervención estatal	81
1.4.4.5. El gasto por niveles de gobierno	84
1.4.4.6. La eficiencia del gasto público social	86
1.4.4.7. Otras cuestiones sobre el gasto público social	88
1.5. El presupuesto	90
1.5.1. Concepto y características	90
1.5.2. Funciones del presupuesto	91
1.5.3. Clasificación	95
1.5.4. Principios del presupuesto	96
1.5.4.1. Principios básicos	96

1.5.4.2. Principios políticos	100
1.5.4.3. Principios contables	101
1.5.4.4. Principios económicos	102
1.5.4.5. Principios empresariales	103
1.5.5. Clases o técnicas presupuestarias	106
1.5.5.1. Presupuesto de ejecución o por objetivos	106
1.5.5.2. Presupuesto por programas	107
1.5.5.3. Presupuesto base cero	108
1.5.6. Consideraciones finales	111
1.6. La política monetaria	114
1.6.1. Concepto y objetivos	114
1.6.2. Instrumentos de la política monetaria	117
1.7. La política cambiaria	123
1.7.1. Concepto	123
1.7.2. Ejemplos de control de cambios	123
1.7.3. Los tipos de cambio	125
1.7.3.1. Tipo de cambio fijo	125
1.7.3.2. Tipo de cambio flotante	128
1.7.3.3. Régimen de flotación manejada	128
1.7.3.4. Régimen de deslizamiento controlado	131
1.7.3.5. Tipo de cambio dual y múltiple	132
1.8. Conclusiones	133

CAPÍTULO SEGUNDO
LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO

2.1. Concepto de Rectoría Económica del Estado	135
2.2. La Rectoría Económica en la Historia Constitucional	136
2.2.1. Constitución Política de la Monarquía Española	136
2.2.2. Decreto Constitucional Para la Libertad de la América Mexicana	141
2.2.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	145
2.2.4. Siete Leyes Constitucionales	149
2.2.5. Bases de Organización Política de la República Mexicana.....	152
2.2.6. Acta Constitutiva de Reformas	155
2.2.7. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	156
2.2.8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	160
2.2.8.1. Introducción	160
2.2.8.2. La Rectoría Económica en la Constitución de 1917	162
2.2.8.3. La Rectoría Económica en la Actualidad	165
2.2.8.3.1. Artículo 25 Constitucional	165
2.2.8.3.2. Artículo 26 Constitucional	167
2.2.8.3.3. Artículo 28 Constitucional	168
2.2.8.3.4. Artículo 74 Constitucional	170
2.2.8.3.5. La Rectoría Económica en la Jurisprudencia	172

3.2. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	250
3.2.1. La preparación del programa económico	250
3.2.2. El inicio de la modernidad	251
3.2.3. Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios	254
3.2.4. El Congreso de la Unión en la Política Económica	259
3.3. Informes anuales de Política Económica	261
3.3.1. Informe 1989	261
3.3.2. Informe 1990	264
3.3.3. Informe 1991	271
3.3.4. Informe 1992	279
3.3.5. Informe 1993	283
3.3.6. Informe 1994	292
3.4. Los resultados del sexenio: la crisis de 1994	302
3.4.1. Del elogio a la censura	302
3.4.2. Salinas a la defensa	308
3.4.3. La crisis de 1994: la búsqueda de los culpables	317
3.5. Resultados finales en cifras	325
3.6. Conclusiones	331

CAPÍTULO CUARTO
LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL PERIODO 1995-2000
Y LAS PERSPECTIVAS EN LA ACTUALIDAD

4.1. La Política Económica en el periodo 1995-2000	333
4.1.1. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	333
4.1.2. Los resultados económicos	338
4.2. La Política Económica en la actualidad y sus perspectivas	343
4.2.1. Criterios Generales de Política Económica para 2001.....	343
4.2.2. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos	347
4.2.3. La Nueva Hacienda Pública Distributiva	353
4.2.3.1. Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Hacendaria	353
4.2.3.2. El Proyecto de Reforma Fiscal	355
4.2.3.3. La Nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta	356
4.2.3.4. La Nueva Ley del Impuesto al Valor Agregado	359
4.2.3.5. El Proyecto de Reforma Constitucional	361
4.3. El Federalismo Fiscal	363
4.3.1. El artículo 124 Constitucional	363
4.3.2. La Ley de Coordinación Fiscal	364
4.3.3. El Federalismo Fiscal en la Jurisprudencia	366

4.4. La Inconstitucionalidad de la Política Económica	368
4.4.1. Análisis Constitucional de la Política Económica	368
4.4.2. Los medios de defensa ante la Inconstitucionalidad de la Política Económica	370
4.4.3. La Política Económica y sus efectos en la Sociedad	373
4.5. Conclusiones	379
CONCLUSIONES GENERALES	381
FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN	390
1. Bibliografía	391
2. Hemerografía	402
3. Internet	405

Introducción

En la actualidad, el desarrollo de los países está determinado, en gran medida, por su economía. Es más, ya no solo es importante la economía interna de cada país, sino la de todos los países (principalmente las grandes potencias), es decir, la economía internacional que conocemos como la globalización, es la que marca las pautas a seguir y, también, es la causa del enriquecimiento de algunos y el empobrecimiento de la mayoría. En los últimos años, la política económica que se ha seguido ha sido la que ha propiciado (como en todo el mundo) las grandes crisis; la separación abismal entre las clases sociales e, incluso, la desaparición de algunas (se dice, de la clase media en nuestro país).

Resaltar la importancia de la economía y, más aún, la política empleada por los gobiernos, es con el objeto de adentrarnos en lo que será nuestra investigación. Si bien es cierto que existe una influencia mayúscula proveniente de algunos países (Estados Unidos, básicamente) y de organismos internacionales (Banco Mundial; Fondo Monetario internacional), es en lo interno en donde se crean las bases que sustentan nuestra economía y éstas las encontramos en los principios rectores que nos marcan las autoridades en la materia, así como la legislación en la que se plasman los mismos.

Las políticas cambiaria, monetaria y fiscal, consideramos que son unos de los aspectos importantes, ya que es en estas materias, en donde se han presentado grandes variaciones y, para muchos, la causa de las crisis por las que ha pasado México en los últimos años. Analizar estas políticas, es

importante porque nos muestra cuál ha sido el camino recorrido, la situación actual y qué se espera en los próximos años.

El presente trabajo no pretende tener el carácter de denuncia solamente, es decir, no sólo se persigue el hacer ver un problema (en este caso económico), sino tratar de analizarlo y explicarlo desde el punto de vista jurídico, buscando con ello no llegar al calificativo sin sustento, como podría ser el decir únicamente que la política económica es justa o injusta, sino poder concluir de manera científica, si la política económica se ajusta o no a los lineamientos, principios y objetivos de nuestra Carta Magna.

En conclusión, la investigación a realizar es de vital importancia para la ciencia jurídica, puesto que se le dará un enfoque jurídico a un problema que pareciera ser eminentemente económico y las aportaciones que se logren dar, serán de utilidad para afrontar una realidad social dada y entender la importancia que tiene nuestra Constitución en la vida económica del país, ya que la Política Económica debe ceñirse a los parámetros constitucionales y cumplir así con una de las funciones primordiales del mismo Estado.

El problema jurídico que vamos a analizar, estriba en determinar si la política económica ha cumplido o no con los preceptos constitucionales que determinan la Rectoría Económica del Estado, centrando este problema en lo que fue el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, es decir, el periodo 1989-1994 y recorriendo el siguiente periodo, de 1995 a 2000, así como el sexenio que principia. Una vez que se planteó el problema descrito, la hipótesis que se propone y sobre la que se ceñirá todo el trabajo para al final concluir si efectivamente es o no correcta, es la siguiente: *"La política económica y su*

Para el capítulo segundo se manifiesta ya el carácter jurídico de la investigación y parte medular de la misma; este segundo capítulo, denominado La Rectoría Económica del Estado Mexicano, pretende estudiar la economía a la luz del derecho, iniciando por repasar lo que ha sido la Rectoría Económica en nuestra Historia Constitucional, desde Cádiz hasta la Constitución vigente, en la cual nos adentraremos a analizar los artículos 25, 26, 28 y 74 de nuestra Carta Magna, ya que en ellos se plasma todo el contenido económico que nos interesa para el presente trabajo.

En este mismo capítulo segundo, se estudian las principales autoridades de la política económica en nuestro país, las cuales son responsables no solo de plantear esa política, sino de ponerla en acción. Para esta investigación, se consideró necesario revisar la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y, de una manera más activa, del Banco de México, en el que todo un apartado se analiza la autonomía de la banca central.

En el capítulo tercero veremos la puesta en marcha de la política económica, delimitándola a lo que fue el problema planteado, es decir, el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, de 1989 a 1994. Inicialmente se describen las ideas del que fuera nuestro Presidente en el sexenio 1989-1994, aún antes de que fuera electo, para después analizar su proyecto de política económica, ya planteado en el Plan Nacional de Desarrollo. Una vez descrita la política, se pasan a revisar los resultados, partiendo de que los mismos son los presentados por la propia autoridad, es decir, el Presidente, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México.

ejecución no ha cumplido con los principios rectores de la economía contenidos en la Constitución Política”.

Para poder llegar a conocer y determinar si nuestra hipótesis es falsa o verdadera, se ha trabajado sobre varios aspectos, tratando de analizar en una primera instancia el fenómeno económico, después el aspecto jurídico constitucional y, finalmente, pasar a la descripción de lo que fue la política económica y sus resultados, todo ello, visto a través de las fuentes directas del conocimiento. Ahora bien, el método que se va a utilizar para la presente investigación, es el deductivo, toda vez que se partirá de una concepción general para arribar a conclusiones particulares, en donde el conocimiento general lo vamos a obtener de la teoría económica y del aspecto jurídico de la economía, encontrándolo en nuestra Constitución; una vez que hayamos estudiado y analizado la base teórica tanto económica como jurídica, nos adentraremos a particularizar nuestra investigación y, en consecuencia, a analizar los proyectos económicos del gobierno y su aplicación y resultados, para después confrontarlos y obtener así las conclusiones correspondientes, con las cuales se comprobará o no la hipótesis central de la presente investigación.

Bajo las anteriores premisas, el trabajo se encuentra estructurado en cuatro capítulos, siendo el primero de ellos dedicado a analizar la Política Económica, en el que se incluyen la política monetaria, la política cambiaria y de manera más exhaustiva la política fiscal, tema que por su importancia abarca la mayor parte del capítulo, en el cual se observan tópicos como la Hacienda Pública, los ingresos del Estado, el gasto público y el presupuesto.

Pero la investigación no concluye con el sólo hecho de comprobar si una política económica se ajusta o no al mandato constitucional, sino que se busca también precisar los efectos directos que esa política ocasiona en la sociedad, es decir, que se trata de que no nos quedemos encerrados en lo jurídico, sino que veamos más allá, que miremos a los sujetos del derecho, al pueblo, al gobernado, que es el que ha padecido las consecuencias de que una política económica no cumpla con el mandato constitucional.

Una vez que se recorre la investigación, desde la descripción del problema hasta los resultados planteados, se llega a las conclusiones presentadas al final del trabajo, en donde veremos si el problema económico visto a la luz del derecho, nos demuestra si la hipótesis planteada fue o no verdadera y, en su caso, a que otras conclusiones pudimos llegar.

El capítulo tercero concluye con una visión de la política económica que obtenemos de lo que se ha dicho y escrito en obras especializadas y en la prensa de nuestro país y del extranjero, todo ello a raíz de la crisis de fin de sexenio, en donde no solo damos cabida a las voces que critican esa política económica, sino también al propio Carlos Salinas, las veces que intentó defender su proyecto y actuar económico. Al final del capítulo se presentan algunas cifras que muestran indicadores representativos de los resultados de la política económica desarrollada durante el sexenio 1989-1994, obtenidas en fuentes directas, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como del Banco Interamericano de Desarrollo, de donde resulta interesante confrontar los resultados que ahí se presentan.

Finalmente, en el capítulo cuarto se trata de explicar lo que fue la política económica del último gobierno del Partido Revolucionario Institucional, de los años 1995 a 2000, analizando el Plan Nacional de Desarrollo y su ejecución, para llegar a determinar si éstos estuvieron o no ajustados a nuestra Constitución. En este mismo capítulo nos adentramos a lo que es la política económica del nuevo y actual gobierno, a fin de estudiar cuáles son sus objetivos principales y si estos coinciden o no con los que propugna y ordena la Carta Magna, mientras que sus resultados los veremos en algunos años.

El capítulo cuarto contiene la concreción del análisis jurídico que se hace de la política económica, estudiando el federalismo fiscal y llevando a cabo un estudio constitucional de la política económica descrita en los capítulos anteriores, a fin de poder arribar a conclusiones sustentadas en un análisis jurídico.

Capítulo Primero

La Política Económica

1.1. La Política Económica

1.1.1. Concepto de Política Económica

*"La libertad económica es un requisito esencial de la libertad política"*¹.

*"La política económica consiste en la variación intencional de los medios con objeto de obtener ciertos fines"*². En esta variación, el análisis económico debe hacerse para juzgar la compatibilidad de los fines, y de los fines y medios combinados, así como hallar las políticas óptimas en donde los fines y los medios estén dados y sean compatibles. Para Federico Herschel, *"la política económica es la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos"*³.

Donald S. Watson, define a la política económica como *"la acción del Estado que tiene por finalidad influir sobre la vida económica. La inacción, cuando es deliberada, también puede ser una política"*⁴. Asimismo, considera que la expresión *política económica* es lo bastante flexible como para ser aplicada en sentido amplio y en sentido estricto, significando en el primero de

¹ FRIEDMAN, Milton y Rose Friedman, *Libertad de Elegir hacia un nuevo liberalismo económico*, Planeta-Agostini, España, 1993, p. 17.

² TINBERGEN, J., *Política Económica: principios y formulación*, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1968, p. 9.

³ HERSHEL, Federico J., *Política Económica*, Siglo Veintiuno Editores, Octava Edición, México, 1989, p.11.

⁴ WATSON, Donald S., *Política Económica*, Editorial Gredos, Madrid, 1965, p. 10.

ellos, un complejo de muchos fines y medios relacionados entre sí y conteniendo un grupo de políticas económicas más estrictas o menores.

El procedimiento para establecer la política económica, inicia, por un lado, en la planeación, la cual consiste en hacer una proyección, considerando las consecuencias de los cambios concebibles en los medios y evaluando las posibles consecuencias; a esto se le conoce como la formulación de la política económica. Posteriormente, se encuentra la etapa final consistente en la ejecución de la política escogida. Tanto en la planeación como en la ejecución de la política económica, se encuentran los fines principales, como son el mantenimiento de la paz internacional; el máximo gasto real *per capita* con ocupación plena y equilibrio monetario; una mejor distribución del gasto real entre grupos sociales y países; la emancipación de ciertos grupos subprivilegiados y la existencia de tanta libertad personal como sea compatible con los fines anteriores.⁵

*"Conviene hacer una distinción precisa –escribe Watson-, entre políticas económicas propuestas y políticas económicas practicadas. Una política económica propuesta es un plan, un esquema, un programa. Se propugna o se proyecta para un futuro inmediato o lejano. Es casi siempre más ordenada o más racional que una política económica practicada, esto es, una política económica en vigor actualmente o que lo estuvo en el pasado. Las políticas económicas actuales suelen ser bastante toscas"*⁶.

Herschel hace una observación pertinente de retomar en el presente trabajo, relativa a los objetivos de una política económica, en el sentido de

⁵ Cfr. TINBERGEN, J., Política Económica: principios y formulación, op.cit., pp. 9-12.

⁶ WATSON, Donald S., Política Económica, op.cit., p. 11.

que la mayoría de esos objetivos están trazados para países desarrollados, los cuales tienen una situación económica y social diferente a la predominante en América Latina. Por ejemplo, los objetivos o fines del desarrollo económico y de la distribución del ingreso y de la riqueza, en los cuales redunda el nivel de ocupación y de pobreza existentes y tan disímiles en los países desarrollados con respecto a los que están en vías de desarrollo⁷.

En la política económica invariablemente deben de contemplarse diversos factores, tales como la acertada o desacertada ciencia económica en la que está basada, además de la influencia de la ética social, de las realidades políticas y de los intereses de la sociedad. Asimismo, las políticas económicas que se llevan a la práctica deben desarrollarse de acuerdo con los conceptos y procedimientos legales existentes, debiendo ser ejecutadas con la maquinaria administrativa disponible, ya que la mayor parte de las políticas económicas entrañan problemas jurídicos y administrativos, políticos, sociológicos y éticos; raras veces es sólo el análisis económico el que ofrece la solución, aunque algunos economistas no parecen darse cuenta de ello⁸.

1.1.2. Concepto de Política Hacendaria o Financiera

Partiendo de la idea general de que la Economía como ciencia, estudia las necesidades de la sociedad y la manera de satisfacerlas, la política económica se ocupa precisamente de buscar y diseñar los medios y los métodos más adecuados para lograr satisfacer las necesidades sociales.

⁷ HERSCHEL, Federico J., Política Económica, op.cit., pp. 28-31.

⁸ Cfr. WATSON, Donald S., Política Económica, op.cit., pp. 16-18.

Dentro de esta política económica encontramos precisamente a la política hacendaria o financiera y a la política fiscal, ambas encaminadas a la búsqueda de los recursos económicos necesarios para cumplir con los gastos públicos, los cuales, desde luego, tendrán como finalidad satisfacer las necesidades sociales.

La política hacendaria o financiera que realiza el Estado, deriva precisamente de la actividad financiera que desempeña, considerada ésta como la acción tendiente a procurarse u obtener los recursos necesarios para satisfacer los gastos públicos y los propios fines del Estado. La política financiera está dirigida a la actividad financiera, por lo que es considerada como ciencia y como arte, estudiando los principios directivos del reparto de los costos del gasto público y las condiciones para su aplicación (como ciencia) e indicando los fines que la Hacienda puede o debe alcanzar (como arte)⁹.

Es claro que la política financiera o hacendaria, debe estar encaminada a la recaudación, la gestión y erogación de los medios económicos que necesita el Estado para el desarrollo de sus actividades, así como a las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los contribuyentes y el Estado y entre los mismos contribuyentes.

1.1.3. Concepto de Política Fiscal o Tributaria

“La política tributaria se puede definir como la actividad que realiza un ente público dotado de poder legal, que en forma directa o indirecta, induce la

⁹ Cfr. REYES VERA, Ramón, Curso de Derecho Fiscal, Editora Laguna, S.A., México, 1994, pp. 14 y 15.

*forma de utilizar los recursos y los gastos, de tal manera que influye en el producto interno, la renta, el ingreso y la riqueza (ingreso nacional)*¹⁰

En la política fiscal se deben determinar las características generales de los impuestos, considerando factores no solo de carácter económico sino también social, midiendo el impacto que estos causan sobre el funcionamiento de la economía (a nivel macroeconómico y microeconómico), es decir, que se deben de analizar las reacciones y comportamientos de los contribuyentes y del fisco, la educación y regularización fiscal, los beneficios, los métodos de fiscalización, las sanciones, etc.

1.2. La Hacienda Pública

1.2.1. Concepto

La necesidad de la existencia e intervención del sector público en la economía de un país tiene varias explicaciones y justificaciones. Esta participación se basa en que en una economía de mercado como lo es la capitalista, dicho mercado debe de conducir a una utilización eficiente de los recursos, produciendo lo que los consumidores desean y de la manera más barata, pero sin dejar de lado la condición de mercados competitivos de factores y productos, ayudando para ello la regulación gubernamental, estableciendo o poniendo en práctica medidas correctoras, así como proveyendo de un marco legal adecuado. Esta corrección pública puede darse por la vía de la provisión presupuestaria, del subsidio o de la penalización impositiva. Algunas de las áreas en las que los valores sociales

¹⁰ REYES VERA Ramón, Los Tratados y la Política Tributaria, Revista de la Academia de Derecho Fiscal del Estado de México, No. 2, Julio-Diciembre 2000, México, p. 65.

pueden requerir ajustes, son en la distribución de la renta y de la riqueza resultante del sistema de mercado. Este sistema de mercado, especialmente en una economía de alto desarrollo financiero, no comporta necesariamente un alto nivel de empleo, una estabilidad en el nivel de los precios, ni una tasa de crecimiento económico socialmente deseados, por lo que se hace necesaria la intervención pública con el fin de asegurar el cumplimiento de estos objetivos, siendo el caso especialmente en una economía sujeta a repercusiones internacionales, por lo que *“es evidente que un cambio en el volumen de la producción y de la ocupación ocasionará otro en el ingreso medido en unidades de salarios; también, que una modificación en la unidad de salarios ocasionará una redistribución del ingreso”*¹¹. Por ello, la intervención del Estado o del sector público, se manifiesta a través de las políticas cambiaria, monetaria y fiscal.

La Hacienda Pública, es la actividad financiera del Estado, tendiente a cumplir con sus objetivos, iniciando desde la selección de fines socioeconómicos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que se realicen y la administración y gestión de los recursos. Aunque se hable de manera general de ingreso y gasto público, la Hacienda Pública es algo más que eso, es más que la manera de obtener recursos y cómo gastarlos. Esta actividad financiera del Estado, va a estar contenida y normada por leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que el mismo Estado establece para regular su economía, es decir, que la Hacienda Pública debe estar perfectamente regulada, previendo sanciones en caso de incumplimiento o violación a las leyes¹².

¹¹ KEYNES, John Maynard, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 15ª reimpresión, México, 2000, p. 79.

¹² Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, Porrúa, México, Segunda Edición, 1986, pp 1-4.

Las finanzas públicas tienen características diferentes según sea el grado de relación que guarden con el sector privado de la economía nacional, o de acuerdo al sistema político en el que estén fundamentadas. Por ejemplo, en una economía de mercado, en donde se da un esquema mixto, el Estado va a requerir de ingresos para cubrir las necesidades de la comunidad y orientar de alguna manera la economía nacional, en donde los particulares están obligados a contribuir aceptando que sea el Estado el que proporcione los servicios básicos y que oriente o dirija la economía nacional, todo ello establecido en un presupuesto de egresos e ingresos. Por otro lado, en el caso de economías de administración centralizada como en los países socialistas, la Hacienda Pública es parte integral de un plan general del Estado, para organizar y centralizar las actividades de la nación. En ambos casos, el presupuesto público es la parte central de la Hacienda Pública. Este presupuesto, *"fundamentalmente es un programa formal determinante para orientar y dirigir la actividad económica del sector público y de los particulares, de acuerdo con el grado de intervención del Estado en la economía nacional. El presupuesto es un documento del estado de carácter obligatorio, por lo que las autoridades encargadas de su ejecución necesitan apearse estrictamente a lo que en él se establece"*¹³.

La Hacienda Pública moderna investiga e intenta predecir cuáles serán los efectos de los gastos de administración, los subsidios, los gastos sociales y los gastos de inversión en la actividad económica, así como el momento probable en el que se producirán.

¹³ Ibidem, p. 5.

1.2.2. Funciones

Las tres principales funciones de la Hacienda Pública son la asignación eficiente de los recursos, la redistribución de la renta y la riqueza y la estabilización y el crecimiento económico.

1.2.2.1. Asignación eficiente de recursos

En la asignación eficiente de recursos deben de tomarse en cuenta las circunstancias de la economía, ya que teóricamente *"los supuestos básicos de la economía de mercado aseguran una asignación eficiente de los recursos económicos, una distribución de la renta acorde a la aportación individual al proceso productivo y el ajuste autónomo o endógeno a las perturbaciones del sistema, tendiendo siempre a la plena ocupación de los recursos"*¹⁴. Pero desgraciadamente, en la práctica difícilmente llega a darse esa circunstancia de perfección entre oferta y demanda, de tal manera que sus variaciones -las del mercado-, propician desajustes que minimizan la tarea de la asignación de los recursos. Por ejemplo, la distribución eficiente de los recursos para los bienes que se consumen en el mercado, es diferente en cada caso, ya que en productos o servicios que compra o utiliza la población, llegan a ser ellos los que eligen si los adquieren o no, así como si están dispuestos a pagar el precio (como comprar un vestido o unos zapatos); caso contrario ocurre en bienes o servicios en los que no es posible excluir a alguien de su goce, como por ejemplo la defensa nacional, la lucha contra la contaminación, la seguridad pública, la administración de justicia, etc., son recursos que se destinan sin que su asignación eficiente pueda darla el mismo mercado. Estos tipos de bienes son conocidos como de

¹⁴ CORONA, Juan F. y Amelia Díaz, Teoría Básica de Hacienda Pública, Ariel, España, 1994, p. 19.

consumo *no rival* y no exclusivo, dado que es imposible excluir a sus beneficiarios, por lo que no pueden ser prestados por los particulares, debido a que al no haber un destinatario y consumidor concreto, no es posible cobrarlos. Por ello, estos bienes son considerados como públicos, al tener que ser el mismo Estado el que los proporcione y la colectividad, en su conjunto, la que los financie a través, principalmente, de los impuestos. La cantidad de bienes como de ingresos para financiarlos, es imposible que la misma población lo determine, de tal manera que será el mismo gobierno el que deba de conocer y calcular las cantidades del bien al óptimo social. *“Hay un defecto de mercado que se debe a efectos externos o de vecindad, para los que no es factible (resultaría demasiado caro) pagar o hacer pagar a las personas afectadas; a los terceros se les han impuesto intercambios involuntarios”*¹⁵.

Por ello, para llegar a conocer ese nivel óptimo, es necesario considerar también los destinatarios de los bienes, en el caso de que sea dable, como por ejemplo, si se trata de una campaña de vacunación dirigida a un grupo determinado, debería de calcularse su demanda en proporción al costo de la vacuna, de tal manera que si se obtiene que si se cobra dicha vacuna, la cantidad de personas que se vacunarían sería mínimo, y por el contrario de ser gratuita se vacunaría la mayoría del grupo al que se dirige; entonces, dicha campaña deberá de ser gratuita o subvencionada por el gobierno. Este ejemplo nos muestra el por qué se debe de estudiar minuciosamente si un servicio puede o no ser prestado gratuitamente o qué porcentaje se deba subsidiar, de tal manera que se logre el punto más óptimo en la distribución de los recursos, ya que habrá bienes que sólo un grupo determinado reciba y que sea la totalidad de la población la que aporte los ingresos para ello. Así,

¹⁵ FRIEDMAN, Milton y Rose Friedman, *Libertad de Elegir*, op.cit., p. 53.

“los precios desempeñan tres funciones en la organización de la actividad económica: primero, transmiten información; segundo, aportan el estímulo para adoptar los métodos de producción menos costosos, y por esa razón inducen a emplear los recursos disponibles para los empleos mejor remunerados; tercero, determinan quién obtiene las distintas cantidades del producto –la llamada distribución de la renta-. Estas tres funciones están íntimamente relacionadas”¹⁶.

Existen bienes que bien pudieran prestar los particulares, pero dada la característica de los mismos, el Estado decide prestarlos por considerarlos preferentes. En el supuesto de que esos bienes los prestaran los particulares solamente, propiciaría, quizá, que sólo algunos grupos los adquirieran (como por ejemplo la educación) y, por el contrario, el que sea el Estado el que los preste, estimularía su consumo y, en el ejemplo, se estaría buscando un nivel más elevado en la educación. En este sentido se manifestaba ya Adam Smith, al considerar que los gastos del Estado deberían de tener preponderancia hacia facilitar el comercio de la sociedad y para promover la instrucción del pueblo, es decir, gastar en la educación de la juventud, debido a que este tipo de servicios *“aunque ventajosos en sumo grado a toda la sociedad, son no obstante de tal naturaleza que la utilidad nunca podría recompensar su coste a un individuo o a un corto número de ellos, y que por lo mismo no debe esperarse se aventurasen a erigirlos ni a mantenerlos”¹⁷.*

Así pues, el prestar este tipo de bienes o servicios considerados preferentes, es parte de la búsqueda de una asignación eficiente de los recursos. Igualmente sucede cuando se trata de bienes que por sus propias

¹⁶ Ibidem, p. 32.

¹⁷ SMITH, Adam, La Riqueza de las Naciones, Publicaciones Cruz, Séptima Edición, México, 1994, p. 328.

características son monopolios naturales, y que al prestarlos el sector privado, pueden manipular la oferta a fin de hacer subir los precios obteniendo mayores utilidades, por ello, el Estado debe de intervenir ya sea nacionalizando esos servicios y prestarlos directamente o, en su caso, controlar o limitar los precios o tarifas de esos bienes y, en su caso, elaborando leyes antimonopolio. Por ello, se llega a la conclusión de que *“hay una clase de inversión, cada vez más importante, emprendida por las autoridades públicas, o a riesgo de las mismas, francamente influidas por el supuesto general de que hay ventajas sociales probables derivadas de ellas cualquiera que puede ser su productividad comercial dentro de un gran margen, y sin tratar de convencerse de que la previsión matemática del rendimiento sea por lo menos igual a la tasa corriente de interés –aunque la tasa que la autoridad pública tiene que pagar puede desempeñar todavía papel decisivo en la determinación del volumen de operaciones de inversión que puede soportar”*¹⁸.

1.2.2.2. Redistribución de la renta y la riqueza

Otro de los principios básicos de la Hacienda Pública, es la redistribución de la renta y la riqueza. Debido a la competencia que se da en el mercado, los sujetos obtienen muy diversos ingresos, acrecentando cada vez más las diferencias sociales, desde el momento en que un trabajador con menos estudios o experiencia logra un empleo con remuneraciones menores a las del que estudió y se preparó mayormente, hasta los que reciben grandes fortunas como para ser socios capitalistas en grandes empresas. De acuerdo con la obra de Juan F. Corona y Amelia Díaz, *“hay dos fases posibles en la redistribución de las rentas: cuando se atribuyen los ingresos a los factores*

¹⁸ KEYNES, John Maynard, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, op cit., p. 149.

*de la producción (distribución funcional) y cuando se amplían o reducen los ingresos recibidos por un sujeto o familia (distribución personal). En ambas puede actuar el Estado con los correspondientes mecanismos correctores*¹⁹.

De los mecanismos correctores que se mencionan, el principal instrumento para llevar a cabo una política fiscal redistributiva es el gasto público, considerado en el sentido más amplio, ya que puede aplicarse con distinta intensidad en diversos sectores económicos, alterando los precios relativos de bienes y servicios. El mayor impacto que se puede dar, es mediante el llamado gasto de transferencias, el cual se plasma en el suministro gratuito de determinados bienes colectivos a los grupos más desfavorecidos (educación, sanidad, etc.). Estas transferencias que son en especie no son las únicas, ya que también existen las transferencias monetarias, como es el caso de becas de estudio, pensiones de vejez, ayudas familiares, etc. *"En cualquier caso, los gastos públicos serán más redistributivos si son financiados por quienes disfrutan de rentas más elevadas"*²⁰.

Además del mecanismo redistributivo del gasto, existe otro en el lado contrario, es decir, en los ingresos que recibe el Estado de los particulares, siendo el más característico el de los impuestos, dentro de los cuales el que grava la renta es el que se puede llegar a utilizar en la redistribución, por un lado, gravando mayormente al capital que al trabajo y, por otro lado, haciéndolo progresivo de acuerdo al monto de la renta que está recibiendo el particular, así como sus circunstancias personales como es el número de hijos o dependientes económicos que tenga. Lo importante en los

¹⁹ CORONA, Juan F. y Amelia Díaz, Teoría Básica de Hacienda Pública, op.cit., p. 25.

²⁰ Ibidem, p. 26.

mecanismos citados, es que deben de medirse y considerarse sus efectos no solo en la redistribución, sino también en el empleo y la producción, los cuales muchas veces se desestimulan con políticas redistributivas mal diseñadas por el gobierno. Por ello, *“el remedio estaría en varias medidas destinadas a fortalecer la propensión a consumir, redistribuyendo los ingresos, o de otro modo, de manera que un nivel dado de ocupación requiera un volumen menor de inversión corriente para sustentarlo”*²¹.

1.2.2.3. Estabilización y crecimiento económicos

En el tercero de los fines de la Hacienda Pública, se debe de buscar *“garantizar un nivel aceptable de estabilidad en las principales variables macroeconómicas, y ayudar a la consecución de tasas de crecimiento y desarrollo económico que contribuyan a incrementar el bienestar social”*²². En consecuencia, se trata de que los gobiernos intenten impedir la existencia de desempleo e inflación, estabilizando la economía, al tiempo que consiguen una tasa de crecimiento económico aceptable. El problema del cómo lograr estos objetivos es precisamente la tarea de los gobiernos, al implementar políticas económicas adecuadas de acuerdo al momento y a las características económicas internas y externas; esta política deberá de abarcar no solo la fiscal (ingreso y gasto públicos), sino la monetaria y la cambiaria, a fin de manejar en su conjunto todas las variables económicas, dado que el objetivo es enormemente complejo, en especial si se considera que si se trata de economías abiertas, caso en el que su rumbo es determinado en gran medida por la actuación de otros gobiernos y de las grandes empresas que operan en todo el mundo, con capitales tan enormes

²¹ KEYNES, John Maynard, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, op.cit., p. 288.

²² CORONA, Juan F. y Amelia Díaz, Teoría Básica de Hacienda Pública, op.cit., p. 29.

que pueden provocar severas distorsiones en un país sin solidez económica, de tal manera que *“si la propensión marginal a consumir no está lejos de la unidad, las pequeñas fluctuaciones en la inversión producirán grandes fluctuaciones en la ocupación; pero al mismo tiempo, un incremento comparativamente pequeño de las inversiones producirá la ocupación plena ... (pero) cuando se alcanza la plena ocupación, cualquier intento de aumentar la inversión pondrá en movimiento una mayor tendencia de los precios a subir sin limitación, independientemente de la propensión marginal a consumir, esto es, nos encontramos frente a un estado de inflación verdadera. En esta situación, sin embargo, el crecimiento de los precios irá acompañado de un aumento del ingreso global real”*²³.

De igual manera, para otro de los grandes tratadistas de la Hacienda Pública como lo es Musgrave²⁴, existen tres funciones primordiales de la Hacienda Pública o fiscales:

A) Función de asignación: la cual parte de la premisa de que determinados bienes no pueden proveerse mediante el sistema de mercado, es decir, a través de transacciones entre consumidores y productores individuales, debido a que en muchos casos el mercado falla totalmente y en otros más puede funcionar únicamente de una manera ineficaz. A partir de ello, la función de asignación es entendida de manera general como la provisión adecuada de bienes a la sociedad. La intervención estatal en la provisión de bienes, se debe a que existe una diferencia entre los beneficios que producen los bienes públicos o sociales y los privados, debido a que los primeros no se limitan al consumidor en concreto que adquiere el bien,

²³ KEYNES, John Maynard, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, op.cit., pp. 111 y 112.

²⁴ MUSGRAVE, Richard A. y Peggy B. Musgrave, Hacienda Pública: Teórica y Práctica, Trad. Juan Francisco Corona Ramón et. al., Quinta Edición, México, McGraw-Hill, 1995, pp. 7 y ss.

sino que se encuentran disponibles también para otros consumidores, de tal manera que este tipo de consumo es considerado *como no rival*, en el sentido de que la participación de una persona en los beneficios no reduce los que están disponibles para los demás, como sucede en los bienes que suministra el sector privado. Así, si los beneficios están disponibles para todos, los consumidores no desearán voluntariamente efectuar pagos a los oferentes de los bienes, rechazando, en consecuencia, el sector privado, la función de suministrarlos, por ser difícil o prácticamente imposible obtener ganancias por dicha prestación o suministro; al romperse esa vinculación entre productor y consumidor, el gobierno deberá de ocuparse de la provisión de esos bienes. El problema a resolver radica en determinar la clase y cantidad de bienes que se deba suministrar, así como cuándo y cuánto se le deberá de exigir al particular que pague por dicho bien; dicha problemática se centra en el mecanismo a seguir para efectuar esa valoración, ya que el individuo siempre preferirá disfrutar de un bien o servicio de manera gratuita a pagar por él. Musgrave, a este respecto, sugiere que la solución no está en seguir mecanismos de mercado, sino medios políticos, como lo es el voto, a través del cual el electorado expresa la voluntad y deseo de la sociedad, respecto a qué bienes son los que desean obtener, así como el costo que dichos bienes representan, en la inteligencia que la imposición genera otro tipo de costos de eficiencia o excesos de gravamen que no surgen en el mercado privado.

B) *Función de distribución:* *Grosso modo*, la función de distribución es el ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado equitativo o justo de distribución. El reparto de la renta y la riqueza depende, en primer lugar,

de la distribución de las dotaciones de factores, incluyendo las capacidades individuales de generar ingresos y la propiedad de la riqueza acumulada; esa distribución de la renta entre las personas, depende de sus dotaciones de factores y de los precios que consiguen en el mercado, mercado cuya distribución supone un grado sustancial de desigualdad, especialmente en la distribución de la renta del capital. Pero este problema de desigualdad e injusticia que propicia el mercado, también se refleja en la función de distribución que le corresponde al Estado, por lo que hace a los bienes o servicios que proporciona, debido a que la apreciación de justicia y equidad suelen ser cuestiones de juicios de valor que difieren en cada uno de los sujetos, en tanto que una acción que busque mejorar a un individuo, necesariamente tendrá efectos sobre los demás, efectos que podrán ser calificados de injustos. Por otro lado, se debe de atender la posibilidad de que al aplicar una medida o política de distribución, normalmente implica un costo de eficiencia, por lo que se considera que esas medidas de la función distributiva se satisfacen por un conjunto de impuestos directos sobre la renta y transferencia, buscando el menor costo de eficiencia posible y equilibrar los objetivos de eficiencia y equidad.

C) Función de estabilización: La función de estabilización la define Musgrave como *"la utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos"*²⁵. Esta estabilización se va a lograr a través de la puesta en marcha de instrumentos de política monetaria y de política fiscal, principalmente, por

²⁵ Ibidem, p. 7.

lo que es el gobierno el que interviene en las fuerzas del mercado, regulándolo y controlándolo dónde y cuándo se requiera.

1.2.3. La Hacienda Pública y el desarrollo

El papel de la política fiscal en los países en vías de desarrollo es de suma importancia a la vez que difícil, ya que los niveles de renta son muy bajos. Musgrave señala que para conseguir el crecimiento económico en este tipo de países, no solamente son necesarios la formación de capital y el progreso tecnológico, sino también determinados cambios en la situación social e institucional, lo cual ha sido la causa y el efecto de un bajo nivel de desarrollo económico, razón por la cual el sector público tiene un importante papel que desempeñar en todos estos aspectos y elementos del desarrollo²⁶.

Uno de los elementos fundamentales para el desarrollo económico es una tasa creciente de formación de capital con relación a la expansión demográfica, la cual es tan amplia que incluye todos los gastos que incrementan la productividad, pudiendo adoptar la forma de inversión en el sector público o en el privado. En las primeras fases del desarrollo, la inversión en el sector público adquiere suma relevancia, debido a que bajo la forma denominada infraestructura (energía, comunicaciones, instalaciones portuarias, etc.), se establece el marco de la consiguiente inversión en fabricación, ya sea pública o privada. Asimismo, la formación de capital incluye la inversión en recursos humanos en forma de educación y formación al igual que en activos físicos. Cuando la productividad humana se ve adversamente afectada por la mala nutrición y las enfermedades, el creciente

²⁶ Cfr. MUSGRAVE, Richard A. y Peggy B. Musgrave. Hacienda Pública: Teórica y Práctica, op.cit., pp. 727 y ss.

consumo de alimentos y la provisión de servicios sanitarios y médicos, adoptan el aspecto de inversión en capital humano. *“Así pues, el empleo de recursos con fines de mejorar la productividad puede adoptar una variedad de formas y se ha de determinar la combinación real en el proceso de planificación de gastos y recursos”*²⁷.

La fuente de los recursos, antes que su planificación y distribución, representa un serio problema en los países que inician su desarrollo. Primero que nada, sería importante que se utilizaran los recursos que se tienen inutilizados, es decir, movilizar esos recursos. A este respecto, Musgrave hace notar que muchas economías de baja renta poseen cantidades importantes de mano de obra infrautilizada, que puede ser puesta en actividad mediante formas simples de formación de capital público, tales como desecaciones, riegos, carreteras y presas, con lo cual el gobierno actuaría únicamente como organizador de la mejor utilización de estos recursos. La fuente adicional a los ingresos tributarios, es la que se obtiene del extranjero, pero los inversionistas privados extranjeros, al igual que los privados nacionales, exigen la necesaria inversión en infraestructura, además de que esa ayuda probable esté condicionada a unos planes de desarrollo bien formulados que incluyan la previsión de aumentos substanciales, financiados mediante impuestos, en la inversión interior. *“El país en vías de desarrollo debe contemplar el presupuesto público como la más prometedora fuente de financiación con fines de desarrollo”*²⁸.

El uso de los recursos en tecnología es uno de los consejos más dables, sobre todo en tecnología destinada al sector agrícola, ya que uno de

²⁷ Ibidem, p. 729.

²⁸ Ibidem, p. 731.

los principales beneficios de la inversión privada, sobre todo la externa, radica en las mejores tecnologías que aporta, de tal manera que las disposiciones impositivas pueden estar diseñadas de modo que estimulen y animen al empleo de unas mejores técnicas, así como para estimular (o por lo menos no desanimar) el deseo de emprender una inversión productiva. Igual papel debe desempeñar el gobierno en el comercio internacional, sin olvidar la estabilidad social y política necesarias para la inversión y obtención de recursos. *“Así, en una sociedad donde no haya problema de inversión directa bajo la égida de la autoridad pública, los fines económicos, de que es razonable que se preocupe el gobierno, son la tasa de interés interior y la balanza de comercio exterior”*²⁹.

En síntesis, Richard A. Musgrave, señala el papel tan importante que desempeña la política fiscal en el desarrollo económico:

- A) El nivel de imposición afecta al nivel de ahorro público y, por lo tanto, el volumen de recursos disponibles para la formación de capital.
- B) Tanto el nivel como la estructura de la imposición afectan al nivel de ahorro privado.
- C) La inversión pública es necesaria para proporcionar tipos de inversión de infraestructura.
- D) Un sistema de incentivos y sanciones fiscales puede estar diseñado para influir sobre la eficiencia de la utilización de recursos.

²⁹ KEYNES, John Maynard, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, op.cit., p. 298.

- E)** La distribución de las cargas tributarias (junto con la distribución de los beneficios del gasto) juega un gran papel en la promoción de una distribución equitativa de los frutos del desarrollo económico.
- F)** El tratamiento fiscal de la inversión del exterior puede afectar al volumen de la entrada de capital y a la tasa de reinversión de los ingresos del mismo.
- G)** La pauta de imposición de las importaciones y exportaciones en relación con la de los productos interiores, afectará a la balanza de comercio exterior³⁰.

El diseño y desarrollo de una política fiscal que tienda o busque la estabilidad y el crecimiento es sumamente complicado para países en vías de desarrollo, no precisamente por los factores económicos, sino por la composición política y social.

1.3. Los ingresos del Estado

1.3.1. Consideraciones generales

Juan F. Corona y Amelia Díaz³¹ siguiendo el estudio de Neumark analizan la estructura de los ingresos públicos, dividiéndola en dos vertientes, de acuerdo a la fuente: ingresos provenientes de la economía pública y los ingresos de la economía privada. Por lo que hace a los primeros, éstos pueden provenir de las empresas propias o de otras corporaciones. Los

³⁰ MUSGRAVE, Richard A. y Peggy B. Musgrave, Hacienda Pública: Teórica y Práctica, op.cit., p. 733.

³¹ Véase CORONA, Juan F. y Amelia Díaz, Teoría Básica de Hacienda Pública, op.cit., pp. 147 y ss

ingresos procedentes de la economía privada los clasifican en aquellos provenientes de una participación inmediata de los entes públicos en la economía privada, con arreglo al principio de contraprestación y pueden serlo por venta de bienes y servicios de las empresas públicas o arrendamiento de objetos del patrimonio público así como por variaciones en el patrimonio público tales como las operaciones de crédito, de enajenaciones de bienes del patrimonio, de donaciones, etc. El otro tipo de ingresos provenientes de la economía privada, son los que se originan de una participación mediata de los entes públicos en la economía privada, de forma coactiva y de acuerdo con el principio de soberanía fiscal. La subdivisión que se plantea está compuesta por las tasas, las contribuciones especiales, los impuestos, los ingresos por medidas de política monetaria, las multas, las penas monetarias, etc.

Los esfuerzos de la redistribución del ingreso se complican por la naturaleza multidimensional del problema. Puesto que los niveles de los salarios y del empleo para trabajadores individuales varían ampliamente entre familias del mismo nivel de ingresos, y de que varía el número de miembros de las familias, y que los ingresos familiares varían a través del tiempo, hay dificultades potenciales en cada procedimiento conocido para la redistribución del ingreso. Las familias de ingresos medios temporalmente bajos reciben los beneficios de la transferencia de ingresos, aunque puedan tener un ingreso medio permanentemente bastante elevado, o quizá estén consumiendo altos niveles de tiempo ocioso, tal vez en respuesta a la transferencia. Quienes están desempleados o tienen salarios bajos, reciben los beneficios del empleo público, aunque vivan en familias de ingresos altos.

Los salarios mínimos ayudan o perjudican a los trabajadores de salarios bajos que también pueden vivir en familias de ingresos elevados.³²

1.3.2. Estructura de los ingresos

1.3.2.1. Estructura en general

La política tributaria es la manera en la que se distribuye la fuente de ingresos del estado, proveniente de los particulares. Dicha política tributaria debe estar al servicio de la política de coyuntura y de la expansión económica por medio de medidas activas, como son los aumentos y las reducciones de impuestos, las exenciones y el proteccionismo, etc. Debe de ser parte del accionar del Estado como rector de la economía, en donde los impuestos no tienen fines sólo fiscales de recaudación, sino fines extrafiscales, políticamente muy útiles, como la orientación y regulación de la actividad económica. *“En este caso, la política tributaria debe de estar al servicio del progreso económico y de la distribución de la riqueza”*³³.

En la política tributaria, los impuestos juegan un papel preponderante, pero hay que señalar que, desde luego, los ingresos del Estado no lo son únicamente los impuestos, pero para el presente trabajo baste recordar que dichos ingresos están conformados por las contribuciones (impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos), además de los aprovechamientos y los productos; a todos ellos se les conoce como ingresos ordinarios. Asimismo, como ingresos extraordinarios se

³² Véase GRAMLICH, Eduard M. y Michael J. Wolkoff, Un procedimiento para la evaluación de los programas de distribución del ingreso, en HAVEMAN, Robert H. y Julius Margolis, Un Análisis del Gasto y las Políticas Gubernamentales, Trad. Eduardo L. Suárez, FCE, México, 1992, pp 218 y ss

³³ FAYA VIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, op.cit., p. 33.

consideran a la expropiación, los empréstitos, la emisión de moneda y los servicios personales.

La suma total de los impuestos existentes en un país en un determinado momento constituye su estructura tributaria. Siguiendo a Musgrave, Juan F. Corona y Amelia Díaz, relacionan algunos criterios básicos para valorar la calidad de una estructura fiscal:³⁴

- A)** La distribución de la carga fiscal debe ser equitativa, haciendo que cada uno pague su parte justa.

- B)** Se deben elegir los impuestos de forma que resulte mínima la interferencia en las decisiones económicas en unos mercados en otro caso eficientes. Estas interferencias imponen excesos de gravamen que deben minimizarse.

- C)** Cuando la política fiscal se utiliza para alcanzar otros objetivos, debe hacerse de tal forma que se minimice la interferencia en la equidad del sistema.

- D)** La estructura fiscal debe facilitar el uso de la política fiscal para los objetivos de estabilización y crecimiento económicos.

- E)** El sistema fiscal debe permitir una administración justa y no arbitraria, y debe ser comprensible para el contribuyente.

³⁴ Cfr. CORONA, Juan F. y Amelia Díaz, Teoría Básica de Hacienda Pública, op.cit., p. 165

F) El costo de administración y cumplimiento debe ser todo lo bajo que resulte compatible con el resto de objetivos.

La estructura impositiva de un país está ligada a su misma estructura económica, principalmente con los niveles de renta y, por consiguiente, con todos los factores de la economía (pleno empleo, inflación, deuda externa, etc.). Los problemas asociados a la elaboración y administración de los diversos impuestos varían con la estructura de la economía en que se aplican y con su clima de actitudes públicas con respecto a la imposición. Sin embargo, difieren igualmente con las fases del desarrollo económico y se pueden observar algunas características generales de la estructura impositiva en relación con la renta *per capita*.

1.3.2.2. Estructura de los impuestos

En el estudio y análisis que realiza Musgrave a los impuestos en particular, se resaltan varios aspectos a considerar, principalmente porque los canaliza a los países en vías de desarrollo como es el caso de México.

A) Impuesto sobre la renta personal: *"Por diversas razones este impuesto no ocupa, ni es de esperar que lo haga, una posición central en la estructura fiscal de los países menos desarrollados como la que normalmente tiene en los industrializados"*³⁵, escribe Musgrave al iniciar su estudio sobre los impuestos en particular. El hecho de que este impuesto en particular no represente mucho en los ingresos de los países subdesarrollados, demuestra la ineficiencia de su política fiscal, ya que al ser un impuesto flexible, es una prometedora fuente de ingresos para la

³⁵ MUSGRAVE, Richard A. y Peggy B. Musgrave, Hacienda Pública: Teórica y Práctica, op.cit., p. 745.

nece:
orient
elem
desar
condi

D) Princ
que s
tribut
tribu
de su
su co
las ne
el est
trans
indivi
tribut
tribut
admi
admi
los
exce:
trans
princ
conti
gene
estru
realiz

E) In

pl
q
si
ir
ir
e
k
c
e
v
ii
e
f
F
ii
e
c
c
e
c
i

hacienda del desarrollo, como la denomina el mismo Musgrave. Lo anterior es de afirmarse, si se considera que quienes cumplen con el pago de este impuesto sólo son los trabajadores del gobierno, de las sociedades extranjeras y del grupo bastante limitado de las grandes empresas locales, debido a que los empleados de pequeños establecimientos y el amplio grupo de trabajadores por cuenta propia, especialmente en la agricultura, quedan normalmente fuera de la órbita del impuesto sobre la renta. En parte esto refleja unos niveles de exención altos con relación a la renta media, pero es también el resultado de una aplicación y una administración ineficaces.

El problema de la determinación del pago de este impuesto, implica o desencadena retrasos y hasta negociación en su pago, al no ser la misma autoridad la que determine la cantidad a pagar, sino que sea una autoliquidación la que impere en el sistema tributario. El incumplimiento en el pago del impuesto sobre la renta, así como el desfase en el mismo, propicia que la recaudación sufra un detrimento de alrededor de un 50%, considerando los ingresos que se pudieran haber obtenido en caso de que su recaudación se hiciera de manera estricta. Sobre el cómo mejorar el sistema de recaudación, existen varios consejos o alternativas, como las retenciones, la informatización, la reducción en los atrasos en la liquidación, sanciones mayores para su incumplimiento, etc. Pero, todo ello será insuficiente, a menos que los tribunales respalden un estricto cumplimiento de las leyes impositivas, requisito primordial que en el contexto cultural y político de los países en vías de desarrollo resulta, con frecuencia, difícil de cumplir³⁶.

³⁶ Cfr. MUSGRAVE, Richard A. y Peggy B. Musgrave, Hacienda Pública: Teórica y Práctica, op.cit., p. 746

B) fav los contribuyentes la gestión, recaudación e inspección no sobrepasen el
vic mínimo necesario para alcanzar los principios político-económicos y
Mi político-sociales de la imposición. f) **Comodidad de la imposición**,
en significa que el contribuyente debe disfrutar de todas las facilidades
int posibles para cumplir con sus obligaciones fiscales.

pri

lín

fis

es

1.3.4. La equidad

1.3.4.1. Concepción general

C)

in

co

fis

na

en

“Si lo que las personas tienen está determinado por la equidad y no por lo que producen, ¿de dónde vendrán las recompensas? ¿Qué incentivo hay para trabajar y producir?”³⁹

C) Pr

pr

de

co

D

inc

sis

nu

ex

a

ex

co

pa

es

La equidad como principio de la teoría y práctica tributaria, tiene una relevancia determinante, al calificar las contribuciones que se imponen al gobernado. Aunque exista unanimidad en precisar que la equidad implica una separación de dos aspectos: el tratamiento que debe darse a personas en circunstancias iguales y el que se le deba dar a personas que se encuentran en circunstancias desiguales, en la práctica determinar cuándo se está ante situaciones iguales no representa mayor problema, pero al momento en el que se intenta establecer en qué momento y bajo qué condiciones se considera que existen condiciones diferentes, ya no es tan sencillo resolver el problema, residiendo la dificultad en que no hay una definición única de circunstancias diferentes, ya que para ello podrían tomarse diferentes indicadores: la renta, el gasto, la riqueza, etc., siendo muy difícil establecer

³⁹ FRIEDMAN, Milton y Rose Friedman, Libertad de Elegir, op.cit., p. 193.

los índices en los que se divide la igualdad y la desigualdad de circunstancias.

La equidad es uno de los aspectos básicos a considerar tratándose de impuestos, ya que se afirma que el sistema tributario y fiscal debe ser equitativo. En este sentido, se habla también de igualdad, desestimándose la igualdad absoluta, ya que de aplicarse ésta, el sistema fiscal no sería equitativo. En la explicación de la equidad, se plantean dos principios: el del beneficio y el de la capacidad de pago. El principio del beneficio postula que un sistema fiscal equitativo es aquel en el que cada ciudadano debe contribuir a las cargas públicas (o gasto público), en función del interés que para él supongan los gastos públicos. *"Son los beneficios derivados por cada ciudadano de los servicios públicos los que deben determinar sus aportaciones por impuestos"*⁴⁰. Por otro lado, el principio de la capacidad de pago postula que cada contribuyente debe pagar en función de sus facultades o capacidad para afrontar la carga impositiva. *"Es el sacrificio de utilidad, de satisfacción de bienestar, subjetivo, que se experimenta al pagar los impuestos lo que constituye el punto central de la teoría de la capacidad de pago"*⁴¹.

La equidad impositiva puede presentar dos acepciones: equidad impositiva horizontal y la equidad impositiva vertical y de acuerdo con la primera, aquellos que están en igual situación deben ser tratados igualmente desde el punto de vista fiscal, mientras que en la equidad impositiva vertical, los que se encuentran en situación desigual deben ser tratados desigualmente, lo cual significa que la equidad horizontal implica que los

⁴⁰ CORONA, Juan F. y Amelia Díaz, Teoría Básica de Hacienda Pública, op cit , p. 157.

⁴¹ Ibidem, p. 158.

individuos que posean la misma capacidad tributaria deberían soportar cargas impositivas iguales y, por el contrario, la equidad vertical sugiere que las personas que se encuentran en diferentes circunstancias tributarias que tienen diferentes capacidades impositivas, deberían pagar cantidades diferentes en concepto de impuestos. La puesta en práctica de cualquiera de las dos reglas o postulados, precisa de una medida cuantitativa de la capacidad de pago, siendo el primer índice el de la riqueza, pero con el progreso de la sociedad industrial y el desarrollo de la economía monetaria, la renta personal ha pasado a ser el índice de la capacidad de pago más representativo.

1.3.4.2. Principio del beneficio

De acuerdo con el principio del beneficio, *"un sistema fiscal equitativo es aquel en el cual cada contribuyente paga en función de los beneficios que recibe de los servicios públicos... (y) el criterio del beneficio no es únicamente un criterio de política impositiva, sino también de política de impuestos y de gasto"*⁴². De acuerdo con este principio, la gente, en su mayoría, no estaría dispuesta a apoyar un programa fiscal si, en último término, no se beneficiara del mismo y, en consecuencia, cada contribuyente debería de estar gravado de acuerdo con su demanda de servicios públicos. El problema, claro está, reside en que es prácticamente imposible determinar un impuesto de acuerdo al beneficio que obtiene el particular, beneficio que en muchos de los casos, es subjetivo. Por ello, Musgrave considera que el buscar una fórmula impositiva adecuada, va a depender de la elasticidad respecto a la renta y al precio de la demanda de bienes sociales o públicos: si la elasticidad respecto a la renta es alta, los precios tributarios apropiados

⁴² MUSGRAVE, Richard A. y Peggy B. Musgrave. Hacienda Pública: Teórica y Práctica, op.cit., p. 266

aumentarán rápidamente con la renta, pero si es alta la elasticidad respecto al precio, el aumento será moderado, no obstante que en la práctica sea difícil medir y calificar esa elasticidad.

Según Alan Richamond Prest, este principio o teoría, consiste en equiparar al Estado con una empresa privada y afirmar que debería cobrar por los servicios que presta, como si se tratara de artículos vendidos en el mercado. Esto, sin duda, equivale a afirmar que los ingresos y gastos públicos deberían distribuirse neutralmente o más exactamente, que no deberían alterar la distribución de la renta que se alcanzaría si el Estado estuviese comercializado. Si los beneficios o servicios prestados por el Estado son mayores para los ricos que para los pobres, la tributación, según esta teoría, debería de ser progresiva. Sin embargo, la imposición progresiva pensada sobre el principio del beneficio, lo que pretende es respetar la neutralidad del impuesto, más bien que tratar a personas en circunstancias distintas diferentemente. Si se creyese, por ejemplo, que los beneficios eran menores para los ricos que para los pobres, según el principio del beneficio, la imposición debería ser regresiva⁴³.

Por otro lado, Friedman resalta lo difícil que es identificar los costos y los beneficios externos, ya que cuando es fácil identificar al que sale perdiendo o al que se beneficia, la decisión de si se sustituye o no el "intercambio involuntario" por el voluntario no tendrá mayor problema, pero esto es muy difícil tanto para las partes privadas como para el Estado. Por ello, en ocasiones por tratar de corregir una situación de este tipo, se acaba por empeorar las cosas, cargándole los costos a terceros o beneficiando a

⁴³ Cfr. PREST, Alan Richamond, Hacienda Pública, Trad. Enrique Fuentes Quintana, Gredos, Madrid, 1967, pp. 109 y siguientes.

quienes no se pretendía en una primera instancia. Por ello, se hace hincapié en que antes de tomar una decisión, se deben de analizar a detalle los costos y beneficios de la intervención del sector público⁴⁴.

Para nuestro Poder Judicial Federal, el principio del beneficio está vigente, aunque por su propia naturaleza se manifiesta, principalmente, en las contribuciones especiales, tal y como se observa en la Jurisprudencia que a continuación se transcribe.

"CONTRIBUCIONES ESPECIALES. PRINCIPIO DE BENEFICIO QUE LAS INFORMA. (ARTICULO 142 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE MORELOS). Una de las notas distintas de la contribución especial como la que se refiere al alumbrado, en el caso de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, consiste en que los sujetos pasivos de la relación tributaria son los individuos que, por ser propietarios o poseedores de predios ubicados frente a las instalaciones que constituyen la obra pública, obtienen un beneficio económico traducido en el incremento del valor de sus bienes; y así obtienen una ventaja que el resto de la comunidad no alcanza. **Esto es lo que la doctrina jurídica ha calificado como "principio de beneficio", consiste en hacer pagar a aquellas personas que, aunque no reciben un provecho individualizando hacia ellas, en cambio se favorecen directamente por un servicio de carácter general"**⁴⁵.

1.3.4.3. Principio de la capacidad de pago

Este principio establece que la gente debería de contribuir al costo de la administración de acuerdo con su capacidad de pago. Al ser necesarios un total de ingresos totales dados, a cada contribuyente se le exigiría de acuerdo con dicha capacidad. La imposición de acuerdo con este principio, requiere que las personas con la misma capacidad de pago paguen lo mismo y que las que tengan mayor capacidad paguen más. En el primero de los casos, se hace referencia a la llamada equidad horizontal y en el segundo a la equidad vertical. La regla de la equidad horizontal aplica simplemente el principio

⁴⁴ Cfr. FRIEDMAN, Milton y Rose Friedman. Libertad de Elegir, op.cit., pp. 53-55.

⁴⁵ Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte. 55, Primera Parte. Tesis. Página. 23.

básico de igualdad ante la ley, ya que si se usa la renta como índice de la capacidad de pago, la imposición sobre la renta es el instrumento apropiado y las personas con la misma renta deberían de pagar el mismo impuesto. La regla de la equidad vertical está también de acuerdo con el tratamiento igual, pero se basa en la premisa de que las personas con diferente capacidad de pago deberían pagar diferentes cantidades de impuestos. " *La puesta en práctica de cualquiera de las dos reglas requiere una medida cuantitativa de la capacidad de pago. Idealmente, esta medida reflejaría la totalidad de bienestar que una persona puede obtener de todas las opciones que están a su disposición, incluyendo consumo, posesión de riqueza y disfrute de ocio*"⁴⁶, siendo el problema determinar cuál sería el mejor de los índices a utilizar para esa cuantificación: la renta, el consumo o la riqueza.

En última instancia, la elección de la base imponible no puede realizarse en un vacío teórico, debido a que depende de la estructura de la economía en la que tiene lugar la imposición, así como de los asideros fiscales que proporciona esa estructura. Ahora bien, aunque la elección del índice adecuado de capacidad económica es importante, es sólo un primer paso a la hora de diseñar una estructura impositiva equitativa, siendo el segundo paso la aplicación de ese índice a la complejidad de las instituciones económicas y legales. Dado que la economía es compleja por sí misma y se tienen que adaptar a ella las leyes impositivas, no es posible llevar a cabo en la práctica de manera perfecta ningún concepto aislado de la base imponible; además, un sistema fiscal equitativo no puede ser sencillo y, por otra parte, una estructura impositiva excesivamente compleja conduce a una evasión legal del impuesto, así como una evasión ilegal que, a su vez, daña la equidad. Por todo ello, "*la política impositiva, por consiguiente, es un arte no*

⁴⁶ MUSGRAVE, Richard A. y Peggy B. Musgrave, Hacienda Pública: Teórica y Práctica, op.cit., p. 272.

*menos que una ciencia; y la equidad debe perseguirse como una cuestión de grado más que como una norma absoluta*⁴⁷.

Sobre este principio o teoría, Alan Richamond Prest, afirma que los supuestos en los que se apoya la misma, son en relacionar las unidades de renta con las unidades de utilidad o satisfacción, suponiendo una curva de utilidad marginal de renta decreciente y a medida de que la renta aumenta la utilidad total aumenta también, pero a un ritmo decreciente, con lo cual la utilidad marginal de la renta varía inversamente con respecto a la cuantía de esta última. Por otro lado, supone que la función de utilidad de la renta de cada sujeto tiene exactamente las mismas características. Este enfoque tradicional de la teoría del sacrificio, ha supuesto un nivel dado de gasto público, dejando de lado la distribución de los beneficios derivados del gasto, discutiéndose cómo debería de repartirse el sacrificio que lleva consigo el financiamiento de ese gasto.

Los principales postulados de esta teoría, los resume en los siguientes:

- a) el sacrificio igual, que consiste en que dicho sacrificio o número de unidades de utilidad detruido de cada contribuyente, debe ser exactamente el mismo;
- b) el sacrificio proporcional, afirmando que debería detraerse de cada sujeto la misma fracción de su utilidad total;
- c) el sacrificio total mínimo, en el que se exige que el sacrificio total para la comunidad sea el menor. *“La consecuencia lógica de esta doctrina es que la utilidad que le queda a cada sujeto después del establecimiento del impuesto -y no la utilidad detruida por la imposición- deberían ser iguales*⁴⁸.

⁴⁷ Ibidem, p. 277

⁴⁸ PREST, Alan Richamond, Hacienda Pública, op.cit., p. 109.

Luigi Einaudi, para abordar los principios del sacrificio igual, proporcional y mínimo en la repartición del impuesto, parte de la premisa de que dicho impuesto se establece con la finalidad de que se obtengan recursos para financiar los servicios que no son susceptibles de dividir y que favorecen a toda la sociedad y que la igualdad que se pretende aplicar como principio para la imposición del tributo debe ser considerada como una igualdad en el sacrificio que ocasiona el impuesto, de tal manera que *"los contribuyentes no son llamados a soportar una suma igual, sino a pagar aquella suma de dinero que haga que el sacrificio de uno sea igual o proporcional al sacrificio del otro"*⁴⁹.

Para Einaudi, existen tres principios del sacrificio y que consisten en que el sacrificio debe ser igual, proporcional y mínimo, en los cuales se trata de comparar dicho sacrificio no en cantidades monetarias (porque con ellas se conseguiría sólo una igualdad aritmética), sino en la utilidad obtenida de la renta, ya que de esa manera se llegaría a conocer de manera más precisa el sacrificio que representa el impuesto, aunque finalmente concluye Einaudi en que no existe un método adecuado para medir ese sacrificio, puesto que los existentes, en caso de aplicarse provocarían que *"el Estado deberá descender cada vez más y acabará por hacer tributar a los últimos contribuyentes, los más pobres, que precisamente se quería evitar que tributasen"*⁵⁰.

El Poder Judicial de la Federación, se ha manifestado en relación con este principio de la capacidad de pago, como parte del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere la fracción IV del artículo 31 Constitucional, tal y como se aprecia en las siguientes jurisprudencias:

⁴⁹ EINAUDI, Luigi, Principios de Hacienda Pública. Trad. Jaime Algarra y Miguel Paredes, Aguilar, México, 1948, p. 113.

⁵⁰ Ibidem, p. 131.

"CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva.** Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, **refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos.** Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto"⁵¹.

"CONTRIBUCIONES. LA POTESTAD PARA DETERMINAR SU OBJETO NO SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD, SINO POR EL DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. La potestad tributaria implica para el Estado, a través de las autoridades legislativas competentes, la facultad de determinar el objeto de los tributos, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, de ahí que **uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones no es precisamente el de generalidad, sino el de la identificación de la capacidad contributiva de los gobernados, por lo que no existe obligación de contribuir si no existe la relativa capacidad contributiva,** y consecuentemente, habrá de pagar más quien tiene una capacidad mayor, y menos el que la tiene en menor proporción; todo lo cual descarta la aplicación del principio de generalidad en la elección del objeto del tributo"⁵².

Asimismo, podemos observar en las Jurisprudencias que a continuación se transcriben, que el Poder Judicial Federal sí considera este principio para analizar la constitucionalidad de los impuestos.

"IMPUESTOS. LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE PARA SU PAGO ESTABLECEN TARIFAS EN LAS QUE EL AUMENTO DE LA BASE GRAVABLE, QUE PROVOCA UN CAMBIO DE RANGO, CONLLEVA UN INCREMENTO EN LA TASA APLICABLE QUE ELEVA EL MONTO DE LA CONTRIBUCIÓN EN UNA PROPORCIÓN MAYOR A LA QUE ACONTECE DENTRO DEL RANGO INMEDIATO INFERIOR, SON VIOLATORIAS DE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIOS. Las normas jurídicas que al

⁵¹ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X. Noviembre de 1999. Tesis: P./J. 109/99. Página: 22. Materia: Constitucional, Administrativa. Jurisprudencia.

⁵² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII. Diciembre de 1998. Tesis: P. LXXIX/98. Página 241. Materia Administrativa. Tesis aislada.

establecer una tarifa para el pago de un impuesto prevén una estructura de rangos y tasas en la cual el aumento en una unidad del parámetro de medición de la base gravable, que provoca un cambio de rango al rebasar su límite superior, conlleva un incremento en la tasa aplicable, que eleva el monto a enterar de la contribución en una proporción mayor a la que tiene lugar en el renglón inferior, por un aumento de la misma cuantía de la base gravable, **no atienden a la capacidad contributiva de los gobernados**, ni otorgan un trato equivalente a los que realizan el mismo hecho imponible, pues al rebasar los contribuyentes en una unidad el límite superior de un rango y quedar comprendidos en el siguiente, les resulta un aumento considerable del impuesto a enterar, proporcionalmente mayor al incremento de la suma gravada, y si se toma en cuenta que la tarifa progresiva grava el hecho imponible en su totalidad y no solamente en la porción que exceda de cada rango, opera un salto cuantitativo en la tasa, lo que implica un trato desigual en relación con los contribuyentes que se ubiquen en el tope del rango inmediato inferior"⁵³.

"VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA AL IMPUESTO CORRESPONDIENTE, QUE ESTABLECE PARA SU CÁLCULO LA APLICACIÓN DE UNA TASA DEL QUINCE POR CIENTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 1995). De conformidad con lo previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **las contribuciones deben ser proporcionales, gravando más a los que tienen una mayor capacidad contributiva**. Ahora bien, al establecerse en el artículo 1o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado una tasa del quince por ciento, aplicable al precio de los bienes o servicios que se adquieren por los gobernados, no se viola el precepto constitucional referido, dado que conforme al sistema que rige al impuesto al valor agregado, al que doctrinalmente se le puede clasificar como indirecto, el monto o precio de los bienes o servicios adquiridos es lo que determina indirectamente la capacidad contributiva del gobernado, pues el que tiene ésta en mayor grado adquiere bienes o servicios de un precio más elevado y por tanto, paga un tributo mayor que resulta de aplicar el porcentaje del quince por ciento al precio del bien o servicio adquirido. **Así, la tasa fija del quince por ciento no viola el principio de proporcionalidad tributaria, ya que impacta en mayor medida a quien más gasta, lo que resulta un reflejo inequívoco de la capacidad contributiva**"⁵⁴.

⁵³ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Septiembre de 1999. Tesis: P./J. 90/99 Página: 5 Materia: Constitucional, Administrativa. Jurisprudencia.

⁵⁴ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VI, Septiembre de 1997. Tesis: P. CXXXIX/97 Página: 207 Materia: Constitucional, Administrativa.

1.4. El gasto público

1.4.1. Concepción del gasto público

"El importe del gasto público nos sirve para medir el papel del Estado"⁵⁵.

El Estado tiene en el gasto público, un instrumento decisivo para el cumplimiento de sus fines. Estas erogaciones deberán ser de carácter obligatorio o imperativo y estarán dirigidas a cubrir los servicios públicos y las necesidades de la organización estatal. Normalmente el Estado calcula los ingresos en función de lo que piensa gastar. Desde este punto de vista, el Estado analiza las distintas necesidades de la colectividad y de su propia subsistencia, con base en lo cual determina el tipo y monto de las cargas tributarias que puedan soportar los obligados a contribuir.

La distinción entre gasto público y privado, principia en el sujeto que lo realiza, por lo que un primer acercamiento, es que el gasto público es el que realiza el Estado, aclarando que será el Estado a través de cualquiera de sus órganos, sin importar la índole del poder o la naturaleza de los entes públicos. Asimismo, mientras que los privados obedecen a un interés particular, el gasto público va a estar guiado por el interés público.

La Hacienda Pública ha venido distinguiendo dos formas de clasificación del gasto: la administrativa, conforme a la organización estructural que las leyes y reglamentos establecen para los órganos estatales; y la económica, de acuerdo con las actividades económicas y con el papel que juega el gasto público en los procesos de la economía nacional.

⁵⁵ FRIEDMAN, Milton y Rose Friedman, Libertad de Elegir, op.cit., p. 60.

La clasificación administrativa, que en un principio se estructuró sobre la base de criterios estrictamente orgánicos, ha venido evolucionando hacia una concepción más funcional y menos organicista. La elaboración del presupuesto desde una perspectiva funcional de los gastos, ha sido considerada como un perfeccionamiento del gasto y se basa en los costos de las distintas funciones del Estado. Con esta clasificación se pretende precisar el papel que desempeña el Estado dentro de la totalidad de las actividades públicas y privadas. Este sistema hace posible distinguir las funciones del Estado en el ámbito social, agrícola, industrial, educativo, militar, etc.⁵⁶

Los gastos que efectúa el Estado son de diversa naturaleza, es decir, que hay gastos que son destinados hacia los gobernados y hay gastos que se efectúan para hacer funcionar la maquinaria estatal. El Estado no solo realiza los pagos necesarios para el mantenimiento de sus actividades, sino que también interviene en la economía mediante ciertos mecanismos para ordenarla y regularla; las erogaciones que por concepto de transferencias están destinadas a influir de manera significativa en todo el proceso productivo de una economía de mercado, persiguiendo fines muy concretos o precisos para la regulación y el orden de la economía de un país. Hay gastos que no llegan directamente al gobernado, como son los gastos que hace el Estado en pagos de energía, de servicios que contrata con particulares, los sueldos de empleados a su servicio, los recursos que emplea en proyectos y obras públicas que no son utilizados por los particulares, etc., todos ellos son parte del gasto público, aunque tengan una finalidad diversa.

El gasto público tiende a aumentar, dependiendo de la situación de cada país. Este aumento se da, en términos generales, por la mayor

⁵⁶ Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, op.cit., pp. 40-43

intervención del Estado en la vida social, ya que tiene la obligación de cumplir con ciertos fines, como son dar seguridad social, prestar servicios públicos, intervenir en la economía promoviendo la producción y el desarrollo, etc. No se debe perder de vista que cuando se habla de un aumento en el gasto, se deben de tomar en cuenta factores como la inflación, el poder adquisitivo y de cambio de la moneda, el aumento de la población, etc., ya que analizado en su conjunto el gasto no aumenta considerablemente en términos reales. Cuando las autoridades estatales dan a conocer a la población que aumentó el gasto en algunos rubros especialmente sensibles como la educación y la seguridad social, omiten calcular ese aumento en términos reales, como parte del hacer política o, mejor, demagogia.

Así como hay rubros en los que se busca incrementar el destino del gasto público, también existen algunos en los que es recomendable disminuirlos. Lo más importante del gasto público, no es el monto, sino en dónde se gasta. Para los hacendistas modernos, hay tres rubros o clases de gastos que deben ser limitados. Primero, deben limitarse los que son destinados para la administración, cuando el aparato administrativo no busca en forma directa un aumento de la productividad; en segundo lugar, las transferencias improductivas, ya que este tipo de gasto se reduce o limita a que el Estado desvíe recursos de un sector productivo a uno menos productivo. Por último, deben de disminuir las sustituciones onerosas, las cuales se refieren a cualquier actividad pública, cuya gestión sea más gravosa que una actividad privada equivalente. Así, desde el punto de vista financiero y económico, aquella actividad debería de ser restituida a los particulares, ya que representaría una carga menos pesada para el beneficiario del servicio o del producto⁵⁷.

⁵⁷ Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, op.cit., pp. 45-60.

El ejercicio del gasto debe de obedecer no solo a cuestiones de carácter económico, sino que debe atender a cuestiones políticas y sociales del país de que se trate, aún cuando sean las fases económicas el punto de arranque para el diseño y ajuste de las políticas del gasto público. *“En su sentido económico-financiero, los gastos son instrumentos y herramientas de promoción y de cambio y también elementos de orientación de la economía para la consecución de ciertas políticas previamente determinadas”*⁵⁸.

1.4.2. Desarrollo del gasto público

La historia del gasto público difiere en cada país y en cada época, aunque existe la constante de su incremento. La explicación del por qué ese aumento en el gasto público, ha sido abordada por diferentes tratadistas de la materia, con diferentes puntos de vista. Las principales hipótesis son las formuladas por Adolph Wagner; las hipótesis de Peacock y Wiseman y la Teoría del Desarrollo del Gasto Público de Musgrave.

Según Adolph Wagner, en la llamada Ley de Wagner, el aumento del gasto público va ligado con el intervencionismo del Estado, intervencionismo que se muestra en un aumento en sus funciones, de tal manera que las autoridades públicas satisfacen en grado creciente y de manera más completa las necesidades económicas de la población. La Ley Wagner tiene tres explicaciones fundamentales sobre el gasto público: a) Se considera como una actividad fundamental del Estado la encaminada al mantenimiento de la ley y el orden necesarios para el buen funcionamiento del mercado. En una sociedad en desarrollo, como consecuencia del progreso económico,

⁵⁸ Ibidem, p. 62.

pueden surgir con mayor facilidad puntos de fricción, con lo que se plantea la necesidad de efectuar mayores gastos para asegurar el cumplimiento de la ley con el objeto de mantener la misma calidad en los servicios públicos. b) Esta segunda razón o explicación que da Wagner para el crecimiento del gasto público, reside en el incremento de la producción de bienes y servicios que lleva a cabo el sector público y que son susceptibles de ser vendidos en el mercado. c) Hay un tercer tipo de actividad estatal consistente en el suministro de una determinada clase de servicios, como educación, correos, sanidad, etc., que pasan a manos de la administración pública siempre que la tecnología aconseje la formación de monopolios naturales y de que los beneficios sociales sean de difícil valoración económica y siempre que la propiedad pública sea importante para la consecución de una mayor estabilidad económica. Estos postulados de la Ley de Wagner, aunque son incompletos "*constituye el punto de partida esencial de los análisis que sobre el gasto público se han realizado a lo largo del presente siglo*"⁵⁹.

Para Peacock y Wiseman, los impuestos juegan un papel muy importante en el desarrollo y crecimiento del gasto público, considerando que éstos alcanzan un nivel estable en función de lo que se considere como carga fiscal tolerable por los contribuyentes, permitiendo que el financiamiento de unos gastos que normalmente son inferiores a lo que se considera como nivel deseable de gasto. Existe pues, una divergencia en el gasto deseable y la imposición tolerable, que solamente se ve reducida cuando se producen alteraciones sociales importantes, como es el caso de los conflictos bélicos. En estos casos, según Peacock y Wiseman, se produce el denominado "efecto desplazamiento del gasto público", el cual exige un incremento de la carga fiscal, situación que se aceptará por la sociedad en un

⁵⁹ CORONA, Juan F. y Amelia Díaz, Teoría Básica de Hacienda Pública, op.cit., p. 129.

periodo de crisis, pero en condiciones normales se hubieran considerado intolerables, perdurando esta aceptación aún cuando las distorsiones hubieren desaparecido⁶⁰.

Como resultado de lo anterior, las estadísticas de gastos e ingresos muestran un desplazamiento después de los periodos de cambio o distorsión social, los gastos pueden reducirse cuando la perturbación termina, pero es poco probable que retornen a su nivel primitivo, básicamente por dos razones: porque el sector público aprovechará la situación para emprender acciones que en circunstancias normales no podía llevar a cabo, al no ser posible obtener los necesarios ingresos impositivos, y porque la propia conmoción trae consigo nuevos gastos públicos o un cambio de ideas en favor de nuevos gastos.

En la teoría del desarrollo del gasto público de Musgrave⁶¹, se parte de la premisa de que existen razones para creer que el papel esencial que desempeñan los gastos públicos en el funcionamiento de la actividad económica general cambia en el transcurso del desarrollo económico, interviniendo no solo factores de carácter económico, sino también los llamados factores condicionantes (tecnológicos y demográficos), así como los factores socioculturales y políticos.

1.4.3. Análisis costo-beneficio del gasto público

La eficacia del gasto público puede medirse a través de la evaluación pública de proyectos. Esta evaluación pública consiste en la valoración de las

⁶⁰ Ibidem, p. 130.

⁶¹ Ibidem, p. 131.

distintas alternativas de inversión en términos de una función objetivo global o social. La técnica tradicionalmente empleada para la evaluación pública de decisiones de inversión es el análisis costo-beneficio. Esta técnica de análisis trata de responder a la pregunta de si debería iniciarse o no un proyecto particular de inversión entre alternativas distintas, y si los fondos de inversión son limitados, cuál o cuáles deberían seleccionarse. El análisis costo-beneficio es especialmente importante desde el punto de vista del sector público, porque a esta técnica de análisis únicamente le interesa la economía en su conjunto, el bienestar de toda la sociedad y no de una parte de la misma. El análisis costo-beneficio se propone describir y cuantificar las ventajas y desventajas sociales de un proyecto público de gasto.

La maximización del beneficio social neto que se requiere con el análisis costo-beneficio precisa de la identificación de todos los costos y de todos los beneficios relacionados con un determinado proyecto de gasto público. Puede hablarse, por tanto, de una primera fase del análisis costo-beneficio, que consiste en la identificación de los beneficios y de los costos. En principio, todos los costos y beneficios reales han de tenerse en cuenta en este tipo de análisis. Los tipos de costos y beneficios que deban tomarse en cuenta son variables, pero sí hay una clasificación general de los mismos: Son reales o pecuniarios y a su vez, los reales pueden ser directos o indirectos, tangibles o intangibles, finales o intermedios e internos o externos. Los pecuniarios se entienden como *“los efectos ocasionados por el proyecto en los precios de bienes intercambiados en el mercado, ya que habitualmente no constituyen efectos reales desde el punto de vista del análisis costo-beneficio, puesto que la posible pérdida de beneficios por parte de los*

*suministradores del producto a través del mercado se traduce en incremento del excedente de los consumidores*⁶²

Los beneficios y costos reales directos, son aquellos relacionados íntimamente con el objetivo principal del proyecto, en tanto que los indirectos tienen la naturaleza de subproductos. Así, un programa educativo puede estar diseñado principalmente para elevar el poder adquisitivo del estudiante, pero puede también reducir la necesidad de combatir la delincuencia. Otra distinción real, es la que se produce entre los proyectos que generan beneficios a los consumidores de forma directa, ya que incluyen la provisión de bienes finales y los proyectos destinados a la producción de bienes y que, por lo tanto, son de tipo intermedio. La última distinción es entre los costos y beneficios internos y externos, ya que la decisión de llevar a cabo un programa determinado produce efectos específicamente en el grupo o territorio al que va destinado, pero no deja de tener efectos más allá de ese grupo o región; un ejemplo es el gasto que se destina al combate a la contaminación en una región específica, pero que sus efectos se traducen en todo el país e, incluso, en todo el mundo.

Una vez identificados todos los beneficios y costos derivados de un proyecto público, es necesario llevar a cabo su valoración. Esta valoración es difícil de realizar debido a que no se puede medir conforme a los precios del mercado, haciéndose necesario otro tipo de acciones o de técnicas, ya que el objetivo final del análisis costo-beneficio es obtener el mayor grado de eficacia en el comportamiento del gasto público y, por ello, los precios a los que se evalúan los mismos, deben de reflejar las valoraciones sociales de los bienes y recursos en juego. Una técnica que se pretende supla la de tomar

⁶² *Ibidem*, p. 137.

como base los precios de mercado, es la de cuantificar los llamados precios sombra, para lo cual se adjudica a los beneficios resultantes de un proyecto público el valor del precio máximo que los beneficiarios estarían dispuestos a pagar para que se lleve a cabo el proyecto y, por otra parte, a los costos se les da el valor del precio mínimo de compensación que los perjudicados por el proyecto público estarían dispuestos a exigir para otorgar su consentimiento en la realización del mismo.

Una vez identificados y valorados todos los costos y beneficios derivados de un proyecto público, es necesario establecer una comparación entre ellos, a fin de poder decidir si conviene o no la realización del mismo. Para tomar la decisión más conveniente es necesario tomar en cuenta varios aspectos, entre ellos, el medir los beneficios de largo plazo, es decir, que estos se van a dar en un mismo año o bien en varios, de tal manera que el valor del beneficio a futuro deberá de calcularse a valor presente a fin de unificar esos valores. Por último, la decisión a tomarse, una vez analizados todos los factores, se debe de obtener un valor del proyecto, para lo cual existen dos maneras: calcular el valor actual neto (VAN) o la tasa de rendimiento interno o tasa interna de retorno (TIR). En este sentido, se tendrán parámetros para concluir si es viable o no el proyecto de gasto público pensado, utilizando cualquiera de esos mecanismos.

Resumiendo el análisis de costo-beneficio, Harberger precisa tres postulados básicos, resumidos de la siguiente manera: a) el beneficio de una unidad adicional de un bien o servicio para un demandante se mide por su precio de demanda; b) el costo de oportunidad de una unidad adicional de un bien o servicio para un proveedor se mide por su precio de oferta y; c) al calcular los costos y los beneficios de un proyecto, una política o un

programa, simplemente tomamos la diferencia existente entre los beneficios totales y el costo total atribuido a los diversos miembros de la unidad social pertinente (familia, ciudad, estado, nación, mundo). Un dólar de beneficios para uno cuenta tanto como un dólar de beneficios para otro⁶³.

1.4.4. El gasto público social

1.4.4.1. Concepto de gasto público social (GPS)

El gasto público social está constituido por las erogaciones del Estado en los sectores "sociales". Si bien la definición de tales sectores no es del todo precisa, existe consenso en incluir en ellos a los gastos en educación, salud, agua y servicios sanitarios, y a los relativos a programas nutricionales, de vivienda y promoción social. Generalmente también se incluyen los seguros sociales (seguridad social, asignaciones familiares y obras sociales) y las erogaciones en los sectores trabajo, cultura, deportes, recreación, turismo social, ciencia y tecnología y servicios urbanos. Así, más que una definición precisa del concepto de GPS, tenemos una enumeración de los sectores que abarca.

En la valorización del gasto pueden surgir tres tipos de problemas: En primer término y por el lado de la oferta, en la imputación del gasto no se considera la calidad de los bienes y servicios prestados por el Estado, aspecto de importancia para la evaluación de los gastos sociales. La segunda cuestión es que el costo de producción puede ocultar una subvaloración del valor real, cuando el Estado genera economías de escala en su producción, o

⁶³ HARBERGER, Arnold, C., Las necesidades básicas contra las ponderaciones distributivas en el análisis social de costo-beneficio, en HAVEMAN, Robert H. y Julius Margolis, *Un Análisis del Gasto y las Políticas Gubernamentales*, op.cit., p. 134

a la inversa, una sobrevaloración cuando se generan ineficiencias. En éste último caso, el valor de producción de las prestaciones del Estado no guarda relación con los bienes y servicios percibidos realmente por los beneficiarios. En tercer término y por el lado de la demanda, los usuarios pueden considerar el bien o servicio recibido como poco útil, aunque el costo sea elevado y/o representar un alto valor en el ingreso familiar por ese concepto.

A su vez, los gastos sociales están conformados por dos tipos de erogaciones: por un lado, por aquellas que constituyen el costo de producción de bienes y servicios provistos públicamente (por ejemplo educación y salud) y, por otro, las transferencias monetarias como puede ser el caso de las jubilaciones.

Al respecto, Friedman nos dice que el hecho de que el Estado absorba los gastos en ciertos servicios como la salud y la educación, no ha significado que la calidad de dichos servicios mejore, principalmente porque la burocracia elimina el efecto de bienestar que debería de imprimirse con el hecho de que sea el Estado el que lleve a cabo esos servicios mediante el ejercicio del gasto público, ya que con programas paternalistas lo que se logra es debilitar la familia, reducir el incentivo al trabajo, al ahorro y a la innovación e impidiendo la acumulación de capital y limitando la libertad⁶⁴.

Pero el GPS no constituye un concepto simple de analizar ya que engloba diversos tipos de programas (universales, especiales y seguros sociales), su ejecución está a cargo de distintos niveles de gobierno (federal, estatal, municipal y entes descentralizados) y responde a variados objetivos (eficiencia, equidad, etc.). Muchas de sus funciones son obligaciones

⁶⁴ FRIEDMAN, Milton y Rose Friedman, Libertad de Elegir, op.cit., pp. 179-180.

mientras que otras han sido incorporadas a la órbita natural de la acción estatal.

Es importante destacar que históricamente, la decisión sobre la magnitud del GPS se tomó en gran parte fuera del ámbito de los sectores sociales. Esto es así debido a que se determina conjuntamente con el resto de los gastos, en correspondencia con la disponibilidad de ingresos fiscales y según el déficit o superávit presupuestario que adopte la política fiscal. Resulta entonces claro que el nivel del GPS está fuertemente condicionado por dicha política.

1.4.4.2. Los objetivos del gasto público social

La cuestión de los objetivos que persigue el Estado al gastar en sectores sociales está íntimamente relacionada con la discusión sobre el papel que a éste le corresponde en las actividades socioeconómicas. Así, las prescripciones sobre el gasto social diferirán completamente entre quienes sustenten una posición proclive a un simple "Estado gendarme" y los que tengan una visión socialista; entre quienes sustenten posiciones paternalistas, o entre quienes prioricen la cuestión de la eficiencia por sobre la equidad y viceversa. La cuestión del papel del Estado ha sido y es una de las cuestiones centrales de debate en las ciencias sociales y en la política en general.

A continuación se detallan varios de los objetivos económicos que han sido señalados para fundamentar el GPS. Por supuesto que no se desconoce la existencia de motivos extra-económicos que justifiquen el gasto público en

sectores sociales. Muchos de estos argumentos, sin embargo, pueden ser incluidos en alguno de los criterios que a continuación se describen.

Básicamente distinguimos dos grandes objetivos económicos que el Estado persigue al gastar en sectores sociales: la eficiencia y la equidad. La primera se refiere a una asignación (socialmente) "correcta" de los recursos productivos entre los distintos bienes y la segunda a una asignación (desde un punto de vista social) "correcta" del ingreso y la riqueza existente entre las personas que componen una sociedad.

A) La eficiencia: Una política de gasto es eficiente cuando los recursos escasos con los que cuenta una economía están asignados de modo de maximizar el bienestar social, dejando de lado cuestiones distributivas. Desde ciertas posiciones se plantea que en relación con la mayoría de los bienes y servicios, el libre juego de oferta y demanda conduce a una asignación eficiente de los mismos. Si éste fuera el caso, la intervención estatal solo tendría fundamento para remediar las "fallas del mercado", es decir, situaciones en las que dicho "mercado" no condujera a una (socialmente) correcta asignación de los factores productivos entre los bienes. Algunas de las fallas más típicas del mercado que se presentan a la hora de justificar el GPS, son las siguientes:

- a) **Bienes públicos puros:** son bienes o servicios que cumplen con una función primordial, ya que son bienes cuyo destino es de carácter general y se trata de que suplan las deficiencias del mercado.
- b) **Bienes públicos locales:** son aquellos cuyo consumo se limita a los habitantes de una determinada región geográfica y no a toda la

población. También en estos casos, la provisión pública surge para remediar el fracaso del mercado: en ausencia de intervención estatal, nadie proveería estos bienes. En el GPS, los servicios urbanos (alumbrado público, cuidado de plazas, semáforos, recolección de residuos, cementerios, etc.) están dentro de esta categoría.

c) **Bienes con externalidades o mixtos:** son bienes para los que si bien existen mercados privados, la cantidad consumida que surge de la libre elección de las personas es socialmente subóptima. Dentro del GPS, puede mencionarse al gasto en salud referido a enfermedades infectocontagiosas. En este caso, es evidente que el gasto resultante de las decisiones individuales, no tienen en cuenta el efecto positivo que el mejor estado de salud tiene sobre el resto de la población, por lo que el gasto será menor al socialmente deseado. Otro ejemplo que usualmente se propone para ilustrar el problema de las externalidades, es el de la educación. Al educarse, una persona no sólo se beneficia a sí misma, sino que estos beneficios se extienden al resto de la sociedad. Dado que una persona no tiene en cuenta ese efecto "externo", el conjunto de las decisiones educativas individuales en un mercado libre, será inferior al óptimo. El Estado, a través de subsidios a la educación, puede aliviar este problema de asignación.

d) **Mercados con problemas de información:** los problemas de información imperfecta también generan fallas de mercado, siendo las más típicas la inexistencia de mercados perfectos de capitales y de seguros. La falta de tales mercados lleva a una asignación ineficiente que en ciertos casos puede ser corregida por la intervención estatal.

El gasto en los seguros sociales (seguridad social, obras sociales y seguro de desempleo, en donde lo hay) es justificado, entre otros, con estos argumentos. Otro de los sectores donde el problema informativo es serio, es la salud. La información sobre este servicio es claramente asimétrica, lo cual abre la posibilidad de algún mecanismo de intervención pública que intente aliviar este problema. El gasto estatal en educación puede fundamentarse con el argumento de que un mercado educativo libre dejaría fuera a los niños de familias más pobres, las cuales no tienen acceso al crédito para financiar la educación de sus hijos. Un argumento similar puede ser aplicado al acceso al crédito para la vivienda.

- e) **Los bienes meritorios:** Estos son bienes para los que las preferencias individuales no coinciden exactamente con las sociales. En ese caso, la asignación que surge de un mercado sin participación estatal no es la óptima desde un punto de vista social. La existencia de bienes meritorios surge de una visión paternalista: el Estado conoce mejor lo que al individuo le conviene y por lo tanto alienta el consumo de bienes y servicios "preferidos". La educación puede entrar dentro de esta categoría: algunas personas pueden preferir recibir el dinero que el Estado gasta en la educación de sus hijos y usarlo en incrementar su consumo. En estos casos las decisiones individuales pueden no ser respetadas por el Estado quien "prefiere" ofrecer educación en lugar de dinero. Otro caso es el de salud. Muchas personas pueden evaluar incorrectamente los riesgos de ciertas enfermedades, lo que justifica una activa participación estatal preventiva.

B) La equidad: Uno de los objetivos centrales del accionar del Estado y de la política económica en particular es la equidad. La orientación del GPS hacia determinados sectores es uno de los instrumentos con que cuentan los gobiernos para el cumplimiento de tal fin. Debe resaltarse que la decisión sobre el gasto público necesariamente refiere a las fuentes que aseguren su financiamiento, y a su vez se reconoce que estas tienen importantes efectos sobre la equidad. Por ello, es preciso centrar el análisis en el paquete fiscal gastos-impuestos, en lugar de hacerlo exclusivamente en la parte de erogaciones o en la tributaria. La equidad es de por sí un concepto vago; de ahí la necesidad de complementarlo con diferentes enfoques que le dan un contenido más preciso y que no necesariamente se contraponen entre sí.

a) *Enfoque distributivo puro:* de acuerdo a este enfoque, el GPS es un instrumento que debe dirigirse a mejorar la distribución del ingreso. Desde esta visión el gasto estatal funciona como un mecanismo de redistribución, ya que el gobierno obliga a las familias a aportar recursos en forma de impuestos y los devuelve en forma de transferencias en dinero (pensiones) y en bienes y servicios (educación, salud). Si lo que recibe una persona es distinto a lo que aportó en concepto de impuestos, la intervención estatal habrá modificado su ingreso. El GPS cumple su objetivo de equidad si la distribución del ingreso posterior a la intervención estatal es "mejor" que la previa). El GPS está generalmente estructurado de manera que las familias de ingresos menores sean las que se vean beneficiadas por la intervención estatal, mientras que las de mayores recursos obtengan menos beneficios de los que aportan al financiamiento del GPS. En consecuencia, el GPS es redistributivo y

sirve como instrumento para el cumplimiento del objetivo equidad en la medida que contribuya a una mejor distribución del ingreso.

b) *Enfoque de las necesidades básicas:* según este criterio, el gasto público debe destinarse a la provisión de bienes y servicios esenciales a aquellos sectores que no son capaces de acceder a su consumo sin intervención estatal. Las "necesidades básicas" comprenden una canasta de alimentos, vestimenta, etc., que es considerada esencial para la subsistencia. Generalmente, también se incluyen otros servicios como salud, educación y vivienda. El objetivo equidad implícito en este criterio se cumple cuando toda la población logra cubrir esas necesidades básicas, ya sea a través del mercado o con ayuda estatal.

c) *Enfoque de la igualdad de oportunidades:* este criterio promueve el accionar del gobierno para asegurar que todo individuo posea el mismo conjunto de oportunidades para acceder a un determinado nivel socioeconómico. Así, por ejemplo, el gobierno debería tender a que toda la población tuviese acceso a una educación de calidad similar, para asegurar una base de igualdad en las futuras oportunidades laborales. Este enfoque tiene una visión de largo plazo, en la medida que la igualdad de oportunidades por lo general está referida a las generaciones más jóvenes.

Estos tres criterios, como se mencionó, no son excluyentes. Desde cualquiera de ellos se puede justificar en una u otra medida el hecho que el Estado gaste en sectores sociales. El gasto en educación primaria, por ejemplo, puede justificarse a partir de los tres criterios. Al estar generalmente

más sesgado hacia los sectores de menores ingresos y ser financiado con rentas generales, implican transferencias que mejoran la distribución del ingreso, satisfaciendo así el criterio distributivo puro. El gasto en educación primaria en sectores de menores recursos está justificado según el criterio de necesidades básicas, ya que se argumenta que estos sectores no mandarían a sus niños a la escuela en caso de no existir la provisión pública. Finalmente, el gasto en educación primaria es claramente justificable si lo que se propugna es una tendencia a la igualdad de oportunidades.

Sin embargo, los tres enfoques pueden diferir en algunos casos. Para ello consideremos de nuevo el ejemplo de la educación primaria. En el enfoque redistributivo puro, el gasto en educación estaría justificado en tanto presente una estructura progresiva. Así, un programa educativo exclusivamente focalizado en los pobres estaría justificado, pero también lo estaría en un sistema más amplio. Para el enfoque de necesidades básicas el único gasto en educación que tendría fundamento es el que asegurara el acceso a la educación a todos aquellos que, en ausencia de la escuela gratuita, decidieran no enviar a sus hijos a la escuela. Finalmente, para el enfoque de igualdad de oportunidades, el gasto en educación estaría plenamente justificado aun en el caso extremo en que la educación pública fuera usufructuada por toda la población, especialmente en la medida que este tendiera a igualar la calidad de los contenidos educativos. Un programa de estas características no tendría razón de ser para los otros dos enfoques.

En síntesis, podemos señalar que si bien los tres criterios justifican el gasto en educación primaria, el tamaño y las características que cada alternativa prescribe puede ser muy diferente.

Independientemente de los tres enfoques analizados, existen dos conceptos de equidad que son importantes diferenciar. La equidad horizontal se refiere a un trato igualitario a personas que se encuentran en condiciones similares (generalmente la condición hace referencia al poder adquisitivo), mientras que la equidad vertical exige un trato diferenciado para individuos en condiciones económicas distintas. Este trato diferenciado implicaría una redistribución hacia las familias de menores ingresos. El GPS y su financiamiento deberían estar diseñados para cumplir ambos conceptos de equidad.

La equidad debe estar referida a todas las dimensiones de la prestación de un servicio, y específicamente debe incluir la variable calidad. El acceso universal a un servicio no garantiza un trato igualitario si la calidad del servicio es distinta entre grupos de individuos.

Los objetivos de eficiencia y equidad deben verse como complementarios más que como sustitutos a la hora de justificar el GPS. Existen ciertos gastos que se fundamentan esencialmente con criterios de equidad (gastos en promoción social), otros lo hacen a partir de criterios de eficiencia (servicios urbanos), en otros se utiliza el argumento de los bienes meritorios (educación), mientras que para muchos hay varios argumentos que confluyen en la justificación.

La discusión sobre la razonabilidad de la intervención estatal en sectores sociales debería hacerse sector por sector, en lugar de realizarla a nivel global. Sin embargo, es claro que para tomar una decisión un gobierno no debe solamente tener en cuenta los objetivos sectoriales, sino también las restricciones que enfrenta en el ámbito global. La presupuestaria es

claramente una de las más importantes: el Estado puede en efecto plantearse como objetivo satisfacer la demanda de ciertos servicios en forma gratuita e ilimitada, lo cual puede no ser viable al considerarse las restricciones que impone la política fiscal. Pero más allá de estas restricciones, se puede concluir que la intervención estatal en sectores sociales es un poderoso instrumento para incrementar la equidad y la eficiencia de la economía y, por lo tanto, aumentar el bienestar de la sociedad.

1.4.4.3. Los costos del gasto público social

Si bien existen sobrados argumentos que justifican el GPS (al menos en ciertos sectores), debe tenerse en cuenta que ello implica costos que deben ser considerados a la hora de decidir su composición y magnitud, los cuales se detallan a continuación.

A) Costos macroeconómicos: el GPS es un componente importante del gasto público que a su vez constituye una variable clave de la política macroeconómica. Un aumento del GPS sin una correspondiente caída en el resto de los gastos, o sin un aumento de la presión tributaria, puede llevar a un déficit presupuestario que provoque inflación. Las posibilidades de aumento de los recursos destinados al GPS sin que se generen problemas fiscales, están acotadas a una reducción del gasto en los sectores no-sociales (administración pública, defensa, subsidios a sectores privados, etc.) o a una expansión de la frontera fiscal a partir de un aumento de la recaudación tributaria. De esta forma, muchas veces la magnitud del GPS está condicionada por la coyuntura macroeconómica, más que por un análisis costo-beneficio típicamente microeconómico.

B) Eficiencia: el GPS puede generar ineficiencias por varias vías:

- a) Si lo que prima para decidir el gasto es la equidad, es probable que se asignen recursos a actividades de baja productividad y, en consecuencia, se resten recursos a otras más productivas.

- b) Otro efecto contrario a la eficiencia surge del financiamiento del gasto, ya que éste genera distorsiones en las decisiones de los agentes económicos, lo cual trae aparejada una ineficiente asignación de los recursos. Existen medidas de política que mejoran la eficiencia de la economía (y generan por lo tanto mayor crecimiento) pero a costa de una mayor inequidad. Por otro lado, existen otras tendencias a una mayor igualdad social que distorsionan la asignación de recursos y debilitan las posibilidades de crecimiento.

- c) La producción de bienes y servicios en el ámbito estatal es señalada a veces de ineficiente frente a la producción privada de los mismos bienes. Si esto fuera así, se agregaría una tercera fuente de ineficiencia producto del GPS (cuando éste implica producción además de provisión pública).

- d) Finalmente, el gasto social puede generar ineficiencias si se lo asigna en forma "incorrecta". Esto puede ocurrir por errores de análisis, o bien por presiones de grupos que se benefician de diversas prácticas clientelistas.

1.4.4.4. Las formas de intervención estatal

Existen diversas maneras en las que el Estado puede intervenir en el proceso económico y coadyuvar en el logro de alguno de los objetivos analizados anteriormente.

A) Regulación: se basa en la fijación de normas que regulen el accionar de los agentes económicos. Este tipo de intervención no tiene por lo general consecuencias presupuestarias directas aunque sí indirectas. Algunos ejemplos de mecanismos reguladores son el sistema educativo y los controles de calidad que se ejercen sobre los medicamentos, alimentos, etc.

B) Producción: implica la participación directa de organismos estatales en la fabricación o generación de bienes y servicios, respectivamente (por ejemplo la educación pública).

C) Provisión de bienes y servicios: implica por parte del Estado arbitrar los medios (básicamente financieros), para poner los bienes y servicios a disposición de la comunidad. La provisión pública no requiere necesariamente producción pública. Por ejemplo, el Estado puede garantizar el saneamiento ambiental (provisión pública) pero los servicios de recolección de basura pueden ser privados (producción privada). Esta separación requiere, sin embargo, una adecuada regulación y seguimiento de la producción privada, para que ésta no se aparte de las metas fijadas por las autoridades públicas.

D) *Transferencias de dinero*: las transferencias monetarias más comunes son el seguro de desempleo y las asignaciones familiares o pensiones. Consisten en transferencias en dinero que el beneficiario puede gastar según sus preferencias, sin restricciones. Estas, sin embargo, no son transferencias incondicionadas, ya que los individuos necesitan cumplir ciertos requisitos para ser beneficiarios de los programas.

De lo hasta aquí expuesto se pueden formular las siguientes observaciones en la cuestión de las formas de intervención estatal:

- a) El GPS está conceptualmente identificado con los dos últimos puntos (provisión y transferencias), ya que consiste en las erogaciones estatales destinadas a proveer bienes y servicios y transferir dinero con una función social. A menudo, sin embargo, también se lo vincula con la producción de servicios sociales en la órbita estatal.
- b) No obstante, algunos de los objetivos sociales pueden conseguirse con una adecuada regulación de los mercados privados, sin necesidad de que exista una participación pública directa.
- c) También se sostiene, que para cumplir con algunos objetivos, no es necesaria la producción estatal sino que lo esencial es la provisión pública.
- d) Si por razones de equidad las autoridades deciden transferir recursos a determinados sectores de la población, la teoría económica aconseja hacerlo en dinero, ya que de esa manera se respetan las preferencias individuales, en la medida que las personas pueden

gastarlo en los productos que les generan mayor utilidad. Sin embargo, también existen argumentos en favor de las transferencias en especie. El más conocido es el de los bienes meritorios que ya fue expuesto anteriormente. Si un individuo gasta el dinero de la transferencia en un bien que desde el punto de vista social es considerado inadecuado, se sostiene que el gobierno debería evitar este comportamiento efectuando la transferencia en bienes o servicios socialmente convenientes. Si la sociedad considera que este comportamiento es nocivo y está dispuesta a limitar las preferencias individuales, entonces el argumento de los bienes meritorios aconseja eliminar el subsidio monetario y otorgar a cambio una transferencia en bienes socialmente útiles (como ofrecerle servicios de salud o educar gratuitamente a sus hijos).

- e) Para ciertos sectores la elección de la forma adecuada de intervención estatal no ofrece dificultades. Por ejemplo, el Estado debe ser el que necesariamente provea un bien público. En cambio, para otros bienes la elección no es tan clara. ¿Debe el Estado simplemente regular la educación, proveerla, o incluso producirla?

- f) Los programas sociales pueden clasificarse en dos grupos: a) Programas generales o universales: son aquellos destinados a la población en general, no existiendo ninguna restricción en cuanto a su uso (más allá del hecho de pertenecer a una determinada jurisdicción). Una escuela primaria o un hospital público están abiertos a cualquier persona con independencia de su nivel de ingreso o condición social: forman parte de programas universales. b) Programas especiales: son aquellos que están expresamente

dirigidos a sectores de la población que cumple con una determinada característica, generalmente el hecho de contar con bajos ingresos o el de manifestar alguna carencia básica (falta de vivienda, alimentación insuficiente o desempleo involuntario, para calificar como beneficiarios de planes de vivienda, refuerzos alimenticios o seguros de desempleo, respectivamente).

- g) Una vez más es conveniente remarcar que lo adecuado es estudiar las situaciones sector por sector, ya que éstos presentan características completamente diferentes que hacen que los instrumentos de política óptimos difieran en cada caso.

1.4.4.5. El gasto por niveles de gobierno

Existen numerosos argumentos a favor y en contra de la descentralización del gasto tanto en el ámbito estatal como municipal. Los argumentos son de tipo general y también aplicables a sectores en particular. En términos generales parece haber acuerdo en el principio de correspondencia fiscal según el cual el grado de descentralización de impuestos y gastos debería ser semejante.

Argumentos a favor de la descentralización del GPS:

- A) Mayor democratización de las decisiones.
- B) Mayor ajuste de las decisiones sobre el GPS a las preferencias particulares de cada jurisdicción.
- C) Mayor eficiencia en la implementación y control de las decisiones debido a una menor intermediación burocrática.

D) La competencia entre jurisdicciones de un mismo nivel puede alentar la eficiencia del gasto y servir de límite a una excesiva expansión del mismo (y de la presión tributaria asociada a ella).

Argumentos a favor de la centralización del GPS:

- A) La descentralización agudiza la desigualdad entre jurisdicciones ricas y pobres. Estas últimas pueden tener problemas en alcanzar un determinado umbral de GPS *per capita*, ya que dependen de bases tributarias débiles.
- B) La centralización permite aprovechar economías de escala en la producción y provisión de muchos servicios públicos.
- C) La descentralización puede implicar una prestación subóptima de servicios cuyos beneficios en última instancia se "derraman" a otras jurisdicciones.
- D) La descentralización conlleva la necesidad de contar con cuerpos técnicos capacitados en cada una de las jurisdicciones, lo que puede resultar difícil de concretar, al menos en el corto plazo.

Existen bienes y servicios típicamente centralizados (por ejemplo los bienes públicos puros como la defensa) y otros para los que es óptima la plena descentralización (bienes públicos locales como la recolección de residuos). Finalmente, existe una gama para la cual el grado de descentralización óptima es materia opinable; muestra de ello son los argumentos arriba enunciados.

De cualquier forma, aunque se opte por un sistema descentralizado, es necesario mantener alguna dependencia centralizada encargada de la coordinación global de las políticas generales destinadas a cada sector.

Todo estudio comprensivo del GPS debe tener en cuenta el hecho que está a cargo de varios niveles de gobierno. En consecuencia, sacar conclusiones sobre la evolución del efecto redistributivo del gasto en un estado, ignorando sus relaciones con otros niveles de gobierno, puede llevar a resultados erróneos. El GPS estatal puede volverse más regresivo simplemente al descentralizar funciones progresivas al nivel municipal, o al recibir del nivel federal funciones más regresivas.

1.4.4.6. La eficiencia del GPS

Tan importante como determinar el monto del GPS y su composición sectorial es arbitrar los mecanismos para que se haga un uso eficiente de las erogaciones destinadas a cada sector. Es importante saber en qué medida el esfuerzo que hace la población al pagar impuestos tiene su correlación en una adecuada provisión de bienes y servicios por parte del Estado. Si los programas seleccionados dentro de un sector son incorrectos o se despilfarran recursos en la implementación de los mismos, la carga impositiva necesaria para financiarlos no guardará relación con la cantidad y/o calidad de los servicios prestados por el sector público. Es por eso sumamente importante una evaluación de cada programa comparando los recursos que demanda con los resultados que brinda. Un análisis detallado de costo-efectividad, comparaciones internacionales e históricas y consideración de formas alternativas de gestión, pueden llevar a conclusiones que impliquen un ahorro de recursos importante. En general, este tipo de estudios debe hacerse a nivel de programas, ya que un estudio costo-efectividad es más simple cuanto más pequeña es la unidad de análisis.

La eficiencia debe ser una meta en cada una de las etapas del GPS, es decir, se debe ser eficiente en la programación, presupuestación, seguimiento y evaluación de los gastos sociales. El primer paso es seleccionar correctamente los proyectos entre programas alternativos, escogiendo aquellos que generen el mayor impacto social con el mínimo de los recursos (eficiencia asignativa, análisis costo-beneficio). Así, por ejemplo, en el sector salud, la medicina preventiva presenta los índices de rentabilidad social más altos, mientras que en educación son las etapas preescolar y primaria las de mayor retorno social. Sin embargo, a veces no se asignan los recursos de acuerdo a estas prioridades.

Se debe buscar, también, la eficiencia en términos de costo-efectividad: seleccionado un objetivo, se debe escoger la alternativa que lo logre al menor costo. Esto, sin embargo, no siempre ocurre en la práctica. A menudo presiones de ciertos grupos (los proveedores, por ejemplo) desvían la decisión hacia proyectos más onerosos. Otras veces, sencillamente no se hace una adecuada evaluación de todas las alternativas que se disponen y se termina por escoger alguna que no es la más efectiva.

Los problemas típicos de la burocracia no son ajenos a la asignación del GPS. La gestión de los programas sociales requiere de grandes planteles burocráticos cuyos intereses generalmente apuntan al mantenimiento y ampliación de los programas y a la obtención de crecientes beneficios. Estos intereses están a menudo en conjunción con los de quienes producen los bienes y servicios que el Estado provee, por lo que es factible que se generen acuerdos entre estos grupos, lo cual no siempre es compatible con una gestión eficiente desde el punto de vista social.

Al hablar de eficiencia, la referencia no es sólo a conseguir con el mínimo de recursos una determinada cantidad de un bien o servicio, sino que también importa la calidad de tales bienes y servicios. Sin un adecuado seguimiento de la calidad de una prestación, el control de la eficiencia carece de sentido ya que se descuida una de sus dimensiones básicas. Concluir que la gestión en el sector educación es eficiente sólo porque la gran mayoría de la población tiene acceso a la educación primaria, es un juicio fácilmente cuestionable, puesto que ignora el problema de la calidad. El real caudal de conocimientos que se adquiere en la escuela (la "calidad" de la educación) podría ser insuficiente comparado con los recursos gastados en el sector.

La eficiencia en ciertos sectores puede alterarse cambiando el marco regulatorio, la forma de provisión (por ejemplo en salud las opciones son los hospitales públicos, las obras sociales o los sistemas privados), o el tipo de financiamiento (se sostiene que es importante que los recursos provengan de rentas generales para generar competencia entre los sectores por los fondos, sin que ninguno de los sectores tenga recursos "cautivos" que sean independientes de la gestión en el sector).

1.4.4.7. Otras cuestiones sobre el GPS

A) ¿Focalización o provisión universal?

¿Debe el GPS estar focalizado hacia determinados grupos-objetivo o su provisión debe dirigirse sin distinciones a toda la población? Esta es una de las grandes preguntas sobre el GPS cuya respuesta depende esencialmente del objetivo prioritario que se le asigne. Así, para quienes sostienen el paradigma de las necesidades básicas es mejor focalizar el gasto sólo en las

familias de escasos ingresos; en cambio, quienes defienden un criterio basado en la igualdad de oportunidades preferirán una provisión de tipo universal. Muchas veces las metas universalistas han sido meramente declaratorias, ya que en la práctica no toda la población aprovecha un determinado servicio público, pese a estar disponible para todas las personas. De esta forma, la educación universitaria, si bien universal en teoría, actúa como un programa focalizado en la práctica. Un caso opuesto ocurre con ciertos servicios públicos de baja calidad relativa de los que se autoexcluyen las familias de mayores ingresos, produciéndose también una focalización de hecho.

B) ¿Servicios públicos gratuitos o pagados?

Nuevamente en esta cuestión no existe una prescripción definitiva, sino que la decisión depende del bien o servicio en cuestión y del objetivo que se persiga con la provisión pública. Existen casos en los que la gratuidad proviene de la naturaleza misma del bien (bienes públicos puros o locales) o es la consecuencia lógica del objetivo del programa (los programas nutricionales para familias de escasos recursos). En otros, el pago por el servicio público es compatible con la consecución de las metas de la provisión pública. Los precios a pagar pueden estar regidos por motivos financieros (la recuperación total o parcial de los costos), de asignación (el incentivo a una eficiente asignación de los recursos) o distributivos (si los beneficiarios son grupos pudientes).

Es importante señalar que habitualmente la gratuidad en muchos servicios es más una situación teórica, ya que en la práctica existen diversos

mecanismos de financiamiento implícito, que constituyen un verdadero cobro por el servicio.

1.5. El presupuesto

1.5.1. Concepto y características

"El presupuesto puede definirse como un documento financiero en el que se refleja el conjunto de gastos que se pretenden realizar durante un periodo determinado, y el detalle de ingresos que constituyen su financiación"⁶⁵.

Las características del presupuesto, en general, son las siguientes:

- A)** El presupuesto es un documento de elaboración periódica, que puede o no coincidir con el año natural, dependiendo del país del que se trate.

- B)** El presupuesto adopta una forma contable. El equilibrio puramente contable no debe de ser confundido con el equilibrio financiero o económico, ya que es posible que la cuantía de los gastos autorizados al Estado, no coincidan con los ingresos que se prevé pueda obtener éste por la vía ordinaria. Es posible, también, que los gastos sean superiores a los ingresos ordinarios, en cuyo caso el Estado habrá de recurrir al endeudamiento o a la emisión de dinero; por otro lado, puede ocurrir lo contrario, es decir, que los gastos sean inferiores a los ingresos del Estado (superávit), en cuyo caso el Estado generará un ahorro. Está claro que aunque por definición el presupuesto siempre se presentará equilibrado, no necesariamente significa que esté económicamente equilibrado.

⁶⁵ CORONA, Juan F y Amelia Díaz, op.cit., p. 67.

- C) El documento presupuestario constituye una autorización y una previsión de gastos e ingresos. Por lo que se refiere a los gastos, las valoraciones de éstos contenidas en el presupuesto suponen el volumen máximo de obligaciones que el legislativo autoriza a contraer a la hacienda pública en el desarrollo de su actividad financiera. Por lo tanto, gozan de gran importancia las técnicas de previsión con las que se elabore el documento presupuestario, así como su exactitud.
- D) El documento presupuestario representa la concreción de lo que puede denominarse como el plan económico de la hacienda pública. Dicho plan tiene una importancia económica que rebasa los límites del sector público de la economía, puesto que afecta de forma fundamental al funcionamiento global de todo el sistema económico.⁶⁶.

1.5.2. Funciones del presupuesto:

Los objetivos del presupuesto van más allá de una simple planeación económica. Se destacan principalmente actividades más complejas y completas, como la administración de las actividades corrientes y el control del gasto. De acuerdo con Robert Anthony⁶⁷, existen tres procesos administrativos distintos:

A) La planeación estratégica, concebida como el proceso de decidir sobre objetivos de organización, sobre cambios de estos objetivos, sobre los recursos usados para obtener dichos objetivos y sobre las políticas que

⁶⁶ Cfr. CORONA, Juan F. y Amelia Díaz, op.cit., pp. 67 y 68.

⁶⁷ Citado por Allen Schick, en la obra Presupuesto Público, compilación de Fremont J. Lyden y Ernest G. Miller, Trad. Emilio Toussaint, Trillas, México, 1983, pp. 31 y ss.

deben gobernar la adquisición, uso y disposición de estos recursos. La planeación implica la determinación de objetivos, la evaluación de campos alternativos de acción y la autorización de programas selectos.

B) Control administrativo, que consiste en el proceso por medio del cual los administradores se aseguran que los recursos son obtenidos y usados efectiva y eficientemente en la consecución de los objetivos de la organización. La administración engloba la programación de metas aprobadas dentro de proyectos y actividades específicos, el diseño de unidades de organización para llevar a cabo programas aprobados, la consecución del personal adecuado para estas unidades y la procuración de obtener los recursos necesarios. El proceso administrativo está diseminado sobre el ciclo completo del presupuesto; idealmente, es el eslabón o enlace entre las metas determinadas y las actividades emprendidas.

C) Control de operación, el cual es el proceso de asegurar que las tareas específicas son llevadas a cabo efectiva y eficientemente. Este control se refiere al proceso de ligar a los oficiales de operación con las políticas y planes establecidos por sus superiores. El control es predominante durante las etapas de ejecución y auditoría, aunque la forma de las estimaciones y apropiaciones presupuestales son frecuentemente determinadas por consideraciones de control.

Estas tres funciones siempre deben de estar presentes en el presupuesto, aunque va a variar la importancia o trascendencia, de acuerdo a la política económica de cada país y de cada gobierno. Una orientación sobre la planeación se enfoca en el más amplio rango de problemas: determinar las

metas y políticas a largo plazo del gobierno y cómo deberán relacionarse con las posibilidades de gasto; precisar los criterios que deban usarse al evaluar los requerimientos de las llamadas agencias; precisar o establecer qué programas deberían ser iniciados o terminados y cuáles ampliados o recortados. Por su parte, la orientación administrativa, trata con asuntos quizá menos fundamentales como el determinar cuál es el mejor camino para organizarse a efecto de lograr la consecución de una tarea prescrita; establecer cuáles de las varias alternativas de selección de personal logra la relación más efectiva entre las oficinas centrales y la provincia o el campo; escoger de entre las diversas concesiones y proyectos propuestos, cuáles deberían de aprobarse, etc. Por último, la orientación sobre control, trata de una variedad de intereses relativamente inferior, como es resolver el cómo se pueden restringir las agencias a los topes de gasto establecidos por el legislativo o el mismo jefe del ejecutivo; precisar qué procedimientos de reporte deberían usarse para hacer cumplir la propiedad de los gastos; fijar los límites que deban imponerse sobre el gasto de las agencias en rubros como personal y equipo, etc.⁶⁸.

Si parte del presupuesto es la administración y la planeación, es importante destacar algunas características necesarias para llevar a buen fin esas actividades. Para el encargado de la administración, es determinante precisar, primero, que entienda en qué negocio está y cuál es su misión, ya que cualquiera que sea esta, él va a ser responsable de la detección y definición de los problemas posibles de prever, determinando los objetivos de la organización y delineando el curso de acción y viendo que los recursos son provistos en el lugar correcto y en el tiempo apropiado, con la calidad

⁶⁸ Cfr. SCHICK, Allen, El Camino al PPP: las etapas de la reforma presupuestal, en Presupuesto Público, Fremont J. Lyden y otro (compiladores), op.cit., pp 32 y 33

requerida y en la cantidad correcta. Igualmente, es responsable del uso de los recursos disponibles de manera correcta, cuando por circunstancias cambiantes, o contingentes, requiera de un cambio de rumbo, debe de prepararse para contingencias con la suficiente anticipación en cuanto a tiempo y recursos. Estas actividades requieren, indudablemente, de la suministración de información precisa, análisis y comprensión para proveer una guía para los pasos pensados hacia el futuro.

*"La planificación, es esencialmente una función de la administración"*⁶⁹. En la planificación, son elementos importantes la visualización de los eventos importantes, así como las posibles fuentes de interferencia o barreras que se interpongan en el camino a las metas deseadas, para lo cual es necesario contar con un marco conceptual apropiado, alrededor del cual organizar y guiar la recolección y análisis de información sistemática. La planificación implica la visualización de situaciones futuras, la elaboración de estimaciones, la identificación de problemas, necesidades y puntos potenciales de peligro; el análisis y evaluación de medios y trayectorias alternativas para alcanzar las metas deseadas de acuerdo con un cierto programa, estimando los fondos necesarios y los recursos para hacer el trabajo, e iniciando la acción con tiempo para preparar lo que pueda ser necesario para contender con condiciones cambiantes y eventos contingentes.

La planeación estratégica, como parte de la planeación en general, consiste en la anticipación de los eventos, hacer diagnósticos y formar cursos apropiados de acción, de tal manera que una organización pueda estar en la

⁶⁹ MOTTLEY, Charles M., Planeación Estratégica, en Presupuesto Público, Fremont J. Lyden y otro (compiladores), op cit., p. 147

mejor posición, lista y capaz, de responder efectivamente a las contingencias. Esta planeación estratégica está íntimamente relacionada con la formulación de políticas a largo plazo, entendidas éstas como un acuerdo con respecto a los objetivos de acción y los caminos y medios para alcanzar esos objetivos, además de implicar un diagnóstico acertado de las necesidades de situaciones futuras; una definición de los problemas involucrados, una capacidad y voluntad para actuar, así como la oportunidad de la acción.

1.5.3. Clasificación

El presupuesto debe estar elaborado de tal manera que muestre su objetivo principal, es decir, que indique cuánto y en qué se van a gastar los recursos (gastos o egresos), así como la manera en la que se obtendrán los recursos para financiarlos (ingresos). Por lo que respecta al gasto, existen algunos mecanismos para su ordenación o clasificación, siendo las tres principales, la funcional o por programas, la orgánica y la económica. En la clasificación funcional se refleja la aplicación de los recursos por su finalidad, en función de los objetivos que persigue la acción política del gobierno, ofreciendo de manera comprensible para el gobernado una visión de los servicios y bienes públicos que obtiene como contraprestación de sus aportaciones. La clasificación orgánica, por su parte, determina cuáles son los órganos o dependencias que realizan el gasto, es decir, nos muestra e informa de los agentes autorizados a gastar; desde un punto de vista económico, esta clasificación ofrece un menor interés en cuanto que no permite apreciar los aspectos más significativos del presupuesto. Por último, la clasificación económica atiende al tipo o naturaleza económica del gasto, siendo su utilidad principal, el que sirve para reforzar el control jurídico al precisar en qué partidas y conceptos han de gastarse los recursos asignados a cada

unidad administrativa, además de permitir agrupar el gasto público en categorías económicas que luego serán utilizadas para elaborar las cuentas públicas que han de integrarse en la contabilidad nacional.

Por lo que hace a los ingresos, la forma económica es la única que se presenta para clasificar los mismos en su presupuesto, ya que se ordenan precisando el concepto o tipo de ingreso que se espera recibir. Por ejemplo, se indica el rubro de impuestos, de transferencias, de enajenaciones, etc., dependiendo de los rubros en los que el gobierno espera obtener los recursos en el año de que se trate.

1.5.4. Principios del Presupuesto

1.5.4.1. Principios Básicos

En el tema del presupuesto existen varios principios que lo rigen, tanto en la Teoría Hacendaria como en la práctica. Para Faya Viesca los principios que se consideran más destacados o importantes son el equilibrio presupuestario, la anualidad, la unidad, la universalidad, la no afectación de recursos y la especificación de los gastos⁷⁰.

A) Equilibrio presupuestario: en la teoría clásica, se consideraba como la base de todo presupuesto, el equilibrio del mismo, lo cual significaba que todos los gastos deberían de ser cubiertos por los ingresos del mismo Estado, ahuyentando cualquier fantasma de déficit, así como el de la deuda para financiarlo, repudiando de igual manera cualquier idea de superávit. Esta idea se basaba en que para el caso de un déficit, el Estado

⁷⁰ Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, op cit , pp. 209-215.

de alguna manera tiene cómo obtener ese faltante, siendo los dos más usuales la contratación de empréstitos y la emisión de dinero. La teoría clásica, basada en la corriente del liberalismo económico, veía en este déficit, el grave peligro de la bancarrota financiera del Estado y la inflación. Este último estado económico era inadmisibles para los clásicos, y veían siempre en él, la lógica consecuencia de un excesivo gasto público. En los tiempos modernos, el peligro de la emisión de dinero, es que aumenta los medios de pago sin el correspondiente aumento del número de bienes consumibles, creando una depreciación real del valor del dinero con el consecuente aumento de los precios, es decir, devaluación e inflación. Para el caso de contraer deuda para financiar el presupuesto, no es del todo mala la medida siempre y cuando sea con la única finalidad de destinar esos ingresos a actividades productivas, cuyo resultado sea un incremento en la renta nacional y, en consecuencia, en los ingresos del Estado, obteniendo de ahí lo necesario para cubrir esa deuda con sus accesorios. Se destaca que contrariamente a lo que la doctrina clásica pugnaba (equilibrio presupuestario), lo más importante es tener una visión más amplia, más allá del presupuesto, buscando el equilibrio en todo el sistema económico del Estado, de tal manera que se analice en todo su conjunto tanto la política presupuestaria, como la monetaria y cambiaria.

B) La anualidad del presupuesto surgió como un logro para el poder legislativo, ya que de esa manera podría ejercer cierto control sobre el ejecutivo, al autorizar el presupuesto año con año. Igualmente, por lo que hace a los ingresos, se buscó dar seguridad jurídica (por lo menos durante ese año) al gobernado, respecto al pago de los impuestos, principalmente. Otro aspecto a destacar en la anualidad del presupuesto, es que se busca destinar el gasto a áreas concretas y a programas cuyo seguimiento

debería de dar año con año, entrando aquí un aspecto negativo dadas las características económicas y políticas de cada país, ya que en muchos casos no existe continuidad en los programas implementados por el gobierno, siendo que cada año cambian las prioridades y, en consecuencia, se trunquen proyectos iniciados con anterioridad. En respuesta a este problema, surgen los llamados presupuestos cíclicos, y que *"consisten en previsiones económicas adaptadas no a formalidades presupuestarias anuales, sino a las situaciones económicas que exigen los ciclos económicos, es decir, los periodos sucesivos y alternados de expansión y depresión económica"*⁷¹.

C) La unidad del presupuesto es la reunión o agrupación de la totalidad de los gastos y recursos del Estado en un documento de carácter único, con lo cual se permite apreciar fácilmente si el presupuesto está equilibrado, al igual que dificulta la realización de maniobras como son la simulación de economías o la ocultación de gastos en las cuentas especiales. Igualmente, con la incorporación de este principio, se hace posible conocer la magnitud efectiva del presupuesto y la porción de renta afectada por las erogaciones, evitando complicaciones y oscuridades. Finalmente, desde el punto de vista político, facilita el control del legislativo, que se vería dificultado con las cuentas fraccionadas, al propio tiempo que posibilita la comparación del grado de utilidad de los gastos al enunciarlos en forma integral.

D) Principio de la universalidad del presupuesto: consiste en que no haya compensación o confusión entre gastos y recursos, y que ambos deban de

⁷¹ *Ibíd.*, p. 216.

ser consignados en el presupuesto por su importe "bruto", sin extraer saldos "netos".

E) Principio de la no afectación de recursos; propugna porque se impida que determinados ingresos sufran una especial afectación. La idea de este principio está orientada a la existencia de una recaudación encaminada a los gastos generales, y no a una recaudación destinada a gastos especiales, de tal manera que todos los ingresos se acumulen en un fondo común, destinado, a su vez, a los gastos generales. En la práctica, este principio es sumamente flexible, ya que se dan casos en los que determinados ingresos son destinados para fines específicos.

F) Principio de especificación de gastos, en el cual se busca tener perfectamente delimitado cuáles serán los rubros en los que se van a ocupar o gastar los recursos. Este mecanismo es un acotamiento que se logró imponer al ejecutivo a lo largo de la historia, en un intento por restringir su discrecionalidad y hacer partícipe al legislativo en la supervisión de esa especificación de gastos. Si bien es cierto que el gobierno requiere cierto grado de discrecionalidad en el ejercicio del presupuesto a fin de poder intervenir en la economía, los resultados - positivos o negativos- van a depender de la responsabilidad y madurez política y económica de quienes se encargan de su ejercicio, ya que es en este rubro en donde afloran los problemas de corrupción y manejo fraudulento de los recursos estatales, desencadenando un círculo vicioso entre la manera en la que se obtienen los recursos y en la que se gastan los mismos. En nuestro país, este ha sido uno de los principales problemas que han propiciado la crisis económicas ocurridas desde que México dejó de ser colonia española.

1.5.4.2. Principios políticos

A) *Universalidad*: Afirma que el presupuesto debe recoger la totalidad de los ingresos y de los gastos que origine la actividad financiera del Estado.

B) *Unidad presupuestaria*: Establece que el presupuesto sea único. A este principio se opone la existencia de presupuestos especiales y extraordinarios, que provocan desconfianza en el control del presupuesto.

C) *Especialidad*: Según este principio, la autorización para gastar, concedida al ejecutivo a través del presupuesto, no es una autorización general al gasto, sino especial y condicionada. Este principio presenta tres acepciones: en primer lugar, el principio de especialidad cualitativa, según el cual en la ejecución del presupuesto los recursos deben ser asignados exactamente para los objetivos fijados en el documento presupuestario y no para otros; en segundo lugar, está el principio de especialidad cuantitativa, de acuerdo con el cual en la ejecución del presupuesto los recursos deben ser asignados en una cantidad específica y, por último; el principio de especialidad temporal, en el que la autorización es válida para un periodo determinado.

D) *Publicidad*: De acuerdo con este principio, las distintas fases por las que atraviesa el documento presupuestario, deben de ser públicas, para que los ciudadanos puedan tener o formarse una idea clara de la administración financiera.

E) Claridad: en este principio, la designación de las diferentes partidas presupuestarias de ingresos y gastos debe permitir el reconocimiento inmediato de su procedencia y de su finalidad.

F) Anualidad: Se establece que el presupuesto es un mandato temporal, ya que se refiere a un ejercicio y debe ser aprobado anualmente por el legislativo, pudiendo coincidir o no con el año natural.

1.5.4.3. Principios Contables

A) De presupuesto bruto: Se corresponde con el principio político de universalidad y establece que las partidas presupuestarias deben aparecer por su valor bruto, sin minoraciones de ninguna clase, es decir, que no se permite deducir de los ingresos los gastos de recaudación de los mismos ni de los gastos los beneficios que éstos puedan rendir.

B) De unidad de caja: Se corresponde con el principio político de unidad, y establece que todos los ingresos y los pagos deben centralizarse en una tesorería única, con lo que se proporciona fluidez y elasticidad al mecanismo de los cobros y pagos y, sobre todo, previene contra las irregularidades a que pudieran dar lugar las cajas múltiples o especiales.

C) De especificación: Este principio supone la traducción contable del principio político de especialidad y establece que todos los ingresos y pagos deben ser clasificados de acuerdo con criterios lógicos establecidos en función de su naturaleza objetiva.

D) **De ejercicio cerrado:** Se corresponde con el principio político de anualidad y precisa que las cuentas del presupuesto se cierran con su ejercicio. El presupuesto debe recoger exclusivamente los ingresos y pagos ejecutados realmente durante el ejercicio presupuestario.

1.5.4.4. Principios económicos

A) **Limitación del gasto público:** Según este principio, el presupuesto debe ser lo más reducido posible. La justificación inicial de este principio, estriba en la concepción del pensamiento financiero clásico del gasto público como un mal necesario, como consumo improductivo. Si un país desea lograr el desarrollo económico, debe limitar el consumo y fomentar el ahorro. Este ahorro irá a parar a la inversión privada. En este sentido, que el Estado gaste más equivale a que el empresario invierta menos. El gasto público así concebido, aparece como un mal necesario y que como tal debe contenerse.

B) **Neutralidad impositiva:** Los gastos mínimos indispensables deben ser financiados mediante impuestos de carácter neutral. De acuerdo con la concepción clásica, el impuesto únicamente debe servir para recaudar y no debe tratar de alterar las conductas de los particulares. Para ello deberá dejar a los individuos en la misma situación relativa en que los encontró antes del establecimiento del gravamen.

C) **Principio del equilibrio presupuestario anual:** Denominado también la "regla de oro" en la hacienda clásica, este principio establece que los gastos presupuestarios deben ser financiados en su totalidad por ingresos ordinarios. Considerado el gasto público como gasto de consumo y no de

inversión, se entiende como rémora para el desarrollo todo drenaje de fondos ahorrados por la sociedad que se dediquen a financiar el gasto público. Este principio presupuestario ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y ha recibido diversas interpretaciones y grados de aceptación, entrando en crisis con la revolución keynesiana y el nacimiento de la política fiscal.

D) Principio de autoliquidación de la deuda: Según este principio, el endeudamiento excepcional del sector público sólo debe ser utilizado para financiar gastos públicos de inversión capaces de generar recursos suficientes como para hacer frente a la devolución del principal y al pago de sus intereses.

1.5.4.5. Principios empresariales

Analizar el presupuesto, en cuanto a su significado y contenido, pero desde un punto de vista empresarial, nos es útil para observar que visto el Estado como una gran empresa, las bases conceptuales y de objetivos son concordantes. Osvaldo Mocciaro, en su obra llamada Presupuesto Integrado⁷², precisa algunas bases del presupuesto desde este punto de vista. Así, se parte de la idea general de que el presupuesto es parte de la planeación, la cual es una de las funciones más importantes para el desarrollo de una empresa o de un país. Existen tres principios que Mocciaro describe:

A) Principio participativo: el beneficio más importante, que no el único, de la planificación no se deriva del uso de su producto, el plan o presupuesto,

⁷² Véase MOCCIARIO, Osvaldo A., Presupuesto Integrado, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1993, pp 190.

sino de la participación en su elaboración. En la planificación interactiva, el proceso es el producto más importante. Al intervenir en este proceso, los participantes llegan a entender su organización y el medio y cómo su comportamiento puede mejorar el desempeño del conjunto, no sólo de su parte.

B) Principio de continuidad: los planes se basan en supuestos tratados como verdaderos. Debe trabajarse permanentemente sobre el mantenimiento o cambio de los supuestos más importantes. Al advertir que son erróneos debe cambiarse el plan, adaptándolo a los supuestos cambiantes: la adaptación debe ser un proceso continuo para asegurar la efectividad del plan. Si difieren significativamente el desempeño real y el esperado, deben identificarse las causas de los desvíos y tomar de inmediato las medidas correctivas.

C) Principio holístico (globalizador o totalizador): Este principio se subdivide en dos: el principio de coordinación, que estipula que todas las partes de una organización al mismo nivel deben planificarse en forma simultánea e interdependiente. El principio de integración postula que la planificación realizada en forma independiente en cualquier nivel de una organización no puede ser efectiva; todos los niveles deben planificarse en forma simultánea e interdependiente. Con frecuencia una práctica o política establecida en un nivel de la organización puede crear problemas en otro nivel.

Siguiendo con la obra de Mocciaro, existen cinco fases de la planificación:

- A) *Formulación de la problemática:*** se determinan los problemas y oportunidades que se le presentan a la organización. El resultado de esta fase es un escenario de referencia.

- B) *Planificación de fines.*** Se determina lo que se quiere por medio de un rediseño idealizado del sistema que se planifica. Se extraen metas, objetivos e ideales. Comparando el escenario de referencia con el rediseño idealizado se identifican brechas.

- C) *Planificación de medios:*** es aquí donde se establece lo que debe hacerse para cubrir las brechas. Se deben seleccionar o crear acciones, prácticas, proyectos, programas y políticas apropiadas.

- D) *Planificación de recursos:*** determinar tipos de recursos y la cantidad que se necesita de cada uno para los medios elegidos, cuándo y cómo se adquirirán o generarán.

- E) *Puesta en práctica y control:*** Implica determinar quién va a hacer qué, cuándo se hará y cómo asegurarse de que estas designaciones y programas se lleven a cabo como se espera y produzcan los efectos deseados en el desempeño.

1.5.5. Clases o técnicas presupuestarias

1.5.5.1. El presupuesto de ejecución o por objetivos

Este tipo de presupuesto se destaca por la clasificación económica de sus gastos, además de mostrar con claridad cuáles son los objetivos de un ente público. Asimismo, las características primordiales son que muestra los objetivos perseguidos por cada unidad administrativa del sector público mediante una clasificación funcional, distinguiendo las funciones públicas que forman la más amplia agrupación de operaciones realizadas por el Estado, los programas como elemento de los que consta cada una de las funciones realizadas por la Administración Pública y las actividades o acciones uniformes que forman parte de la realización de un programa. Otra característica a destacar es que este tipo de presupuesto ayuda o permite organizar la administración financiera así como a adoptar un sistema contable que esté de acuerdo con la anterior clasificación funcional en toda su amplitud. Los métodos, tanto contables y de gestión, ayudan al objetivo primordial del presupuesto de ejecución, que consiste en atender a las actividades que el Estado presta y a la vigilancia y minimización del costo de dichas actividades. A este último aspecto señalado, hay que agregar que una de las operaciones de este tipo de presupuesto, tiene la intención de establecer un conjunto de medidas que permitan evaluar el cumplimiento o realización del presupuesto. El fin que persigue esta medición es apreciar la productividad de una determinada unidad administrativa en la realización de las actividades o tareas que se le asignan, entendiendo que la medición debe tener en cuenta tanto el costo como el servicio prestado.

1.5.5.2. Presupuesto por programas

El Presupuesto por Programas constituye un intento de integrar la formulación de políticas de gasto a medio plazo con la asignación presupuestaria anual de los recursos, proporcionando un método para que el análisis de sistemas se aplique de forma regular a la formulación de dichas políticas y, conjuntamente, a la asignación de dichos recursos presupuestarios. El objetivo primordial de este tipo de presupuesto es la búsqueda de la planificación estratégica del presupuesto, y su propósito final consiste en contribuir a la racionalización de las elecciones del sector público, mediante la utilización de técnicas de análisis económico. Asimismo, se exige una cuidadosa identificación de los fines y objetivos perseguidos por cada uno de los órganos y organismos públicos, así como de cada una de las áreas en las que tenga distribuidas sus competencias. Es misión de los presupuestos por programas, el analizar el producto de un programa en función de sus objetivos finalistas, no solo en términos de objetivos intermedios, generalmente de más fácil definición, también lo es, medir los costos totales de cada una de las alternativas, considerando no solo los costos directos, sino también los gastos recurrentes que afecten a todo el periodo de puesta en funcionamiento del programa. Por último, es necesario apuntar que el presupuesto por programas plantea la necesidad permanente de poner en cuestión las distintas alternativas existentes para lograr una misma finalidad, de forma que se tenga, dentro de lo posible, la máxima seguridad de que la alternativa elegida es la más idónea para los fines perseguidos.

1.5.5.3. El presupuesto base cero

Este tipo de presupuesto implantado en Estados Unidos por el Presidente Jimmy Carter, intentó no precisamente suplir al presupuesto por programas, sino más bien complementarlo o perfeccionarlo. La definición que se da del mismo lo considera como el plan operativo y proceso presupuestario que exige a cada director de una unidad el justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias, trasladándole la obligación de cada importe. Este procedimiento identifica todas las actividades y operaciones en paquetes de decisión que serán evaluados y ordenados con arreglo a un orden de prioridad que destaca su importancia mediante un previo análisis sistemático. En este tipo de programa se destacan dos aspectos relevantes: en primer lugar, se prescinde por completo de las fórmulas incrementalistas, tradicionalmente utilizadas en todos los procesos presupuestarios, siendo necesario aclarar que la aplicación del Presupuesto Base Cero no supone la elaboración de un presupuesto nuevo todos los años sin ningún tipo de respeto por las cifras ya existentes, puesto que eso no sería posible al existir normalmente compromisos jurídicos imposibles de ignorar, y supondría, además, una tarea difícil de cumplir en un periodo tan corto como es un año.

Lo que pretende romper este tipo de programas, es la inercia de todo presupuesto al exigir a cada uno de los responsables de las unidades de decisión que presenten una justificación detallada y completa de sus peticiones, sin admitirse el método consistente en discutir los incrementos en las partidas ya existentes en el periodo anterior.

En segundo lugar, las decisiones presupuestarias se toman en función de una ordenación por prioridades de todas las actividades, operaciones o

programas. Cada responsable de una unidad debe hacer su propuesta de prioridades, que será negociada en un proceso complejo y conjunto, a medida que se asciende en el nivel de responsabilidad para lograr en la cúspide de decisión una lista en la que estarán ordenadas según su importancia.

Una visión general del Presupuesto Base Cero (PBC), nos muestra que es un proceso de planeación, operación y presupuesto que demanda la justificación individual de todas las partidas a incluir en el presupuesto, vale decir, se parte de cero. En consecuencia, exige de cada uno de los responsables la justificación del por qué de su inclusión en los gastos presupuestados, además de la forma en que sería factible realizar el trabajo del modo más eficiente. Este enfoque requiere que todas las actividades estén documentadas en paquetes de decisión, que se analicen sistemáticamente y se clasifiquen conforme a su importancia. Además, es un proceso de gestión, de planeación de operaciones y de análisis, que concluye con la preparación de un presupuesto al estilo tradicional, haciéndose especial hincapié en incrementar la productividad de la organización en su conjunto.

La aplicación del Presupuesto Base Cero, requiere de una metodología elemental para su funcionamiento adecuado, siguiendo una serie de pasos:

A) *Establecimiento de premisas o supuestos básicos:* En esta primera etapa se establecen pautas o normas que guiarán la planeación durante toda la elaboración. Se parte del contexto macroeconómico que determina aspectos como el crecimiento, el producto interno bruto, los tipos de cambio de las monedas extranjeras, la tasa de inflación, etc., y en base a

ello, se establecen restricciones financieras, de recursos humanos, de gastos, etc.

B) *Identificación de unidades de decisión:* Se debe definir un agrupamiento de actividades de manera que se aislen conjuntos de funciones homogéneas, mismas que pueden responder en muchos casos a los centros de costos. Puede ser necesario en algunos casos, identificar ciertas funciones específicas de un centro de costos para un mejor análisis, también podría tratarse simplemente de un grupo de personas; asimismo, podría comprender algún producto o servicio, ya sea vendido o comprado. Se trata, por lo tanto, de una cuestión de organización en la que cada una de las agrupaciones menores constituirá una unidad de decisión.

C) *El paquete de decisión:* Un paquete de decisiones, proporciona la descripción y evaluación de cada unidad de decisión. Para ello, comprenderá en cada unidad de decisión: 1) el propósito u objetivo perseguido; 2) las consecuencias de no alcanzar el objetivo; 3) una descripción de las acciones, aclarando qué y cómo llevarlas a cabo; 4) la relación costo-beneficio, entendiendo que sea el costo proyectado y beneficio esperado en caso de que se realice la actividad; 5) una medición del desempeño; 6) recursos posibles para llevar a cabo los objetivos; 7) diferentes niveles de actividad y de financiamiento para realizar la operación; 8) cursos de acción alternativos.

Una de las claves del PBC, es la identificación y evaluación de alternativas para cada actividad. Bajo este concepto podrían ser consideradas dos tipos de alternativas: 1) diferentes modos de ejecutar la

misma actividad y, 2) diferentes niveles de esfuerzo en la ejecución de la misma actividad.

1.5.6. Consideraciones finales

Uno de los rubros más importantes en los que el Estado va a participar en la vida económica de una nación, es el presupuesto, en decir, en la elaboración y planeación de cómo y cuánto se va a obtener de ingresos y por otro lado determinar en qué se van a gastar los mismos. La importancia del presupuesto, va más allá de un simple reflejo de la vida económica de un país, puesto que se ha convertido en un poderoso instrumento de política económica y financiera, que la lucha por la titularidad en este rubro ha creado en los últimos años divisiones y pugnas internas en cada país, debido a que *"el presupuesto se convirtió en el principal instrumento del Estado para el desarrollo económico y social, y para la implantación de un orden justo en la distribución del ingreso nacional"*⁷³

Otra idea acerca del presupuesto, es resaltar la importante función del presupuesto en su práctica transformación como un sistema de producción, de distribución y de consumo para toda la nación. Por esta razón, el Estado necesariamente tendrá que definir cuál será su política económica en un estricto paralelismo a su política presupuestaria, entendida esta como parte integrante de la política económica y como un programa de planeación y acción que contemple la manera en la que se van a obtener los ingresos del Estado y cómo y hacia donde se destinarán los gastos públicos. Prácticamente, la política presupuestaria anual será la expresión más acabada en lo formal y material de la política económica y social del Estado.

⁷³ FAYA VIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, op.cit., p. 199.

Dada la importancia que tiene el presupuesto, normalmente se ha procurado que su elaboración y autorización no quede en manos de un sólo órgano del Estado, como pudiera ser el Poder Ejecutivo, razón por la cual participa en su autorización el Poder Legislativo, siendo la discusión respecto a la naturaleza jurídica del presupuesto, en virtud de que por su mecanismo, se le llega a dar el nivel de una ley o bien de un acto administrativo, para lo cual se deberá de atender a la misma naturaleza del acto, a sus características, así como al órgano del que proviene.

En México, se ha separado el presupuesto en general, en dos actos: el llamado Presupuesto de Egresos y por otra parte la Ley de Ingresos, con lo que a la segunda, sí se le da el carácter formal de una Ley, pero por lo que hace al primero, pareciera ser una autorización o validación del Legislativo a un acto del Poder Ejecutivo. Lo que también trae aparejado el hecho de que sea el Legislativo el que expida el presupuesto, en su sentido general, significa el reforzar el principio de legalidad, ya que tanto los ingresos (y con ellos los impuestos, por ejemplo), como los egresos que realice el Estado, deben de estar previstos en ley, además de ser parte de otro principio, que es el de la anualidad del presupuesto. Todo ello, envuelve a la seguridad jurídica que el Estado está obligado -conceptual y jurídicamente- a proporcionar a sus gobernados⁷⁴.

El hecho de que el presupuesto sea un instrumento de política económica, implica, por supuesto, el interés del Estado por planear la economía, dependiendo el grado de intervención que tenga en la misma. Esta planeación tiene dos posibles maneras o formas de llevarlos a cabo: primero, la búsqueda del equilibrio presupuestario, y en segundo lugar, los

⁷⁴ Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, op.cit., pp. 199-202.

déficit presupuestarios. El buscar uno u otro, ha variado a lo largo del tiempo, dada la evolución de los procesos económicos internos como en el ámbito internacional, cobrando cada vez mayor auge el déficit y paralelamente el cómo financia el Estado ese déficit. Así, el presupuesto se convierte en el plan para ordenar racionalmente la actividad financiera del Estado y la de la nación, siendo diferente esta última ordenación, ya sea que se trate de un Estado con mayor o menor intervención económica. *"El presupuesto inicia su ciclo en el momento en que el Estado detrae la riqueza de los particulares, hasta el momento en que le devuelve esta riqueza en forma de servicios públicos o en rentas"*⁷⁵

Faya Viesca, retomando algunos estudios presupuestarios, manifiesta tres principios u objetivos básicos de un presupuesto: a) Permitir una clara formulación de cuál va a ser el programa financiero del gobierno que facilite un rápido conocimiento por parte del Legislativo; b) Permitir una ejecución eficiente del presupuesto y un control contable y jurídico de dicha ejecución, reflejando claramente cómo los distintos órganos de la administración del Estado atienden al cumplimiento de las funciones que a cada uno le están encomendadas y; c) Ofrecer el cuadro más exacto posible de los efectos económicos de los programas de ingresos y gastos públicos a realizar durante el periodo presupuestario⁷⁶.

La preparación y aprobación del presupuesto debe de ser consensada, haciendo verdaderos partícipes tanto a los miembros del ejecutivo como del legislativo. El logro de que sea éste último el encargado de aprobarlo, debe ser entendido como una medida para velar por los intereses de la nación en

⁷⁵ *Ibidem*, p. 207.

⁷⁶ Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*, op.cit., p. 207.

general, al ser ellos, los miembros del poder legislativo, representantes del pueblo. Desgraciadamente, en la práctica la intervención de dicho órgano en el presupuesto, depende de la situación política y económica de cada país, siendo en los desarrollados en donde adquieren mayor relevancia y, en los del tercer mundo -caso de México- llega a ser mera formalidad su participación, de tal manera que sigue existiendo la discrecionalidad un atributo esencial del ejecutivo, al elaborar y ejercer el presupuesto sin cortapisas reales, ya que aunque lleguen a existir en la ley, no han sido ejercidas esas facultades de control y supervisión.

1.6. La política monetaria

1.6.1. Concepto y objetivos

La política económica se da en tres etapas: la formulación, decisión y ejecución. Es importante que se conozca la situación actual del sistema económico, así como sus variables: producto nacional, ocupación, balanza de pagos, tipo de cambio, etcétera. Para decidir la política a seguir, ésta depende de la discrecionalidad de la autoridad y de la evaluación de los costos sociales. La política diseñada influye, primero, sobre las variables financieras y, luego, sobre las variables del sector real. La política monetaria ha sido considerada un medio para afrontar los problemas económicos de corto plazo y, en particular, estabilizar el producto real y el nivel de los precios.

Podemos entender a la política monetaria como *"la formulación de objetivos y la selección de instrumentos eficaces para utilizar el control que ejerce el Estado sobre la moneda y el crédito, a fin de actuar sobre la*

*economía nacional en un determinado sentido, combinada con otras políticas*⁷⁷. Su función primordial es contribuir al logro de los objetivos de la política económica general: alta tasa de empleo, precios estables, rápido crecimiento de la economía. La política monetaria y crediticia opera a través de cinco factores relacionados entre sí: la disponibilidad del crédito con relación a su demanda, el volumen de dinero, el costo del crédito, el precio de los activos de capital y la liquidez general de la economía.

En este sentido, Keynes nos dice que *“la igualdad se produce por el hecho de que el volumen de dinero que la gente decide conservar no es independiente de sus ingresos o de los precios de las cosas (primordialmente valores), cuya compra es la disyuntiva natural de la conservación de dinero. De este modo, los ingresos, lo mismo que los precios, necesariamente cambian hasta que el monto de las sumas totales de dinero que los individuos deciden guardar en el nuevo nivel de ingresos y precios así logrado, llega a ser igual a la suma de dinero creada por el sistema bancario. Ésta es, en verdad, la proposición fundamental de la teoría monetaria”*⁷⁸.

A) Objetivos:

- a) Estabilización de la moneda en términos de un metal precioso:** consistía en mantener idénticos el valor de la unidad monetaria y el de una determinada cantidad de metal precioso. Resultados: mantener los precios sin fluctuaciones de consideración, tipo de cambio estable.

⁷⁷ MARTÍNEZ LE CLAINCHE, Roberto, Curso de Teoría Monetaria y Política Financiera, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1996, p. 179.

⁷⁸ KEYNES, John Maynard, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, op cit , p 83

- b) **Estabilización del nivel de precios:** las fluctuaciones eran consideradas como causa de inestabilidad económica y, después, como síntoma de ella. Crisis de cambios en precios: cambios a la oferta total de los factores productivos; reducción de costos reales de producción, por la cantidad de dinero en circulación.

- c) **Acción sobre la demanda monetaria:** posteriormente se dijo que la finalidad esencial de la política monetaria era la de influir en la actividad económica en su conjunto, a través de la demanda efectiva total. Se actuaba sobre los ingresos y sobre el gasto a fin de equilibrar; que los ingresos se tradujeran en gastos para evitar atesoramientos.

- d) **Determinación y control del total de dinero existente:** después de haberse hecho hincapié en la política crediticia (tasas de interés) y abandonar la política monetaria (causa de la recesión norteamericana de 1929-1933), en los años cuarenta y cincuenta, surge un interés o preocupación por la cantidad de dinero.

B) Factores:

- a) Oferta de crédito en relación con su demanda.
- b) Precio del crédito.
- c) Volumen del crédito.
- d) Liquidez general de la economía.

1.6.2. Instrumentos de la política monetaria

- Política de redescuento.
- Operaciones de mercado abierto.
- Requisito de depósito legal en el banco central, para bancos comerciales.
- Coeficientes de liquidez de la banca comercial.
- Controles selectivos y directos del crédito.
- Desarrollo de los mercados monetarios.
- Determinación de una cantidad óptima de dinero. (Concepción de Milton Friedman).

A) Política de redescuento

Aún cuando la política de redescuento fue el primer método importante de control crediticio desarrollado, su importancia tendió a desaparecer durante los años treinta, debido principalmente a la fuerte baja en la demanda de crédito y capitales durante la depresión y a la resultante acumulación de excesos de reservas en los bancos comerciales que, en consecuencia, no tenían necesidad de acudir a su banco central para obtener préstamos.

“La política de redescuento puede ser definida convencionalmente como la variación de los términos y de las condiciones - en su más amplio sentido - bajo las cuales el mercado puede tener acceso temporal al crédito del banco central a través del redescuento de activos a corto plazo seleccionados, o bien a través de anticipos o adelantos con garantía. Dicha política está regida por dos funciones básicas, en ocasiones antagónicas, del

*banco central: la obligación de actuar como prestamista de última instancia y el deber de regular el volumen total del crédito de los bancos comerciales*⁷⁹.

Otro elemento importante de la política de redescuento lo constituye la tasa que el banco central aplica a sus redescuentos y anticipos. El renacimiento, en la posguerra, del instrumento de la tasa de redescuento, fue lento al principio pero gradualmente cobró rapidez a medida que un número mayor de países se daba cuenta de que los controles monetarios eran una parte vital de las políticas anti-inflacionarias.

Los aumentos o disminuciones fuertes en la tasa de redescuento, al provocar cambios en las tasas de interés del mercado han podido, a veces, aunque en un grado mucho menor que antes de la guerra, ejercer una influencia en los movimientos de capital a corto plazo entre países y de este modo han contribuido a reducir las presiones sobre las reservas de divisas. *“El propósito básico de la política de redescuento es afectar tanto el costo como las disponibilidades del crédito bancario y su influencia dependerá del grado en que los bancos comerciales recurran al crédito del central”*⁸⁰.

En los países en donde se ha usado la política de redescuento, ésta frecuentemente ha tomado la forma de limitaciones directas de la cantidad de préstamos del banco central y de cambios en la escala selectiva de las tasas de redescuento, en lugar de simples variaciones en dichas tasas.

⁷⁹ FOUSEK, Peter G., Los Instrumentos de la Política Monetaria, CEMLA, 1959, México, p. 24.

⁸⁰ MARTÍNEZ LE CLAINCHE, Roberto, Curso de Teoría Monetaria y Política Financiera, op.cit., p. 188

B) *Las operaciones de mercado abierto*

Las operaciones de mercado abierto consisten en la compra y venta de valores del gobierno y aceptaciones bancarias, con lo cual proporciona un medio flexible para influir sobre el volumen de reservas bancarias y, por lo tanto, para ayudar a mantener las condiciones apropiadas de crédito.

Esta técnica de política monetaria requiere, para su implementación y adecuado funcionamiento, de mercados de dinero y capitales amplios y activos. Dichos mercados permiten al banco central vender y comprar valores gubernamentales en cantidades apropiadas para tener el efecto deseado sobre las reservas de los bancos comerciales, y al mismo tiempo, absorber dichas transacciones sin provocar amplias fluctuaciones en los precios.

Las operaciones de mercado abierto constituyen, en teoría, el instrumento más eficaz de política monetaria, ya que dichas operaciones constituyen un instrumento tan poderoso y flexible para influir sobre la posición de reservas de los bancos y, de este modo, sobre la disponibilidad de crédito bancario y la liquidez total de la economía.

C) *El encaje legal*

Inicialmente, el porcentaje legal se consideraba casi exclusivamente como un medio para garantizar la existencia de fondos disponibles, para hacer frente, cuando fuese necesario, al retiro de depósitos por parte de los depositantes. No fue sino hasta la década de los treinta cuando el encaje legal de los bancos comerciales empezó a considerarse como un instrumento general de política monetaria. Este nuevo concepto encontró expresión en el

otorgamiento de una facultad legal a los bancos centrales para implantar y variar el depósito obligatorio de acuerdo con su política monetaria general.

Existen encajes legales en efectivo y con valores del gobierno federal. El propósito principal del encaje legal es el control de la oferta monetaria. Asimismo, los encajes legales han sido a menudo muy útiles para el propósito de controlar el crédito, incluso en países en donde no han sido variados. Un nivel dado de encajes legales proporciona una base efectiva para la regulación del crédito y de la oferta monetaria a través de operaciones de mercado abierto u otras medidas de control de crédito destinadas a cambiar el volumen existente de reservas bancarias, en tanto que impone un límite al crecimiento de los depósitos bancarios que pudieran ser apoyados por cualquier cantidad de reservas. Además, cuando factores de origen externo, tales como cambios en las tenencias de oro y divisas, no están aumentando la base de reserva o, en realidad, la están reduciendo, los encajes pueden tener una influencia restrictiva importante, aún cuando no se alteren.

D) *Controles selectivos y directos del crédito*

Dentro de los procedimientos típicos de control selectivo del crédito, destaca el establecimiento de tasas diferenciales de redescuento y requisitos de elegibilidad de los documentos presentados al redescuento. También, destaca el que se impongan directrices para que se emplee selectivamente el depósito obligatorio, a fin de auspiciar la canalización de recursos bancarios hacia propósitos de interés nacional. Otro control selectivo que muchas veces llega a usarse es la imposición de un depósito previo para importar, cuyo efecto cuantitativo consiste en "*acumular fondos en una cuenta especial del*

*banco central, lo cual tiene por objeto contraer las reservas bancarias en otro tanto y aun la circulación monetaria, lo que permite anticipar el efecto contraccionista de las importaciones sobre la liquidez general*⁸¹.

Otras medidas que se encuentran en este control selectivo, son la aprobación previa de préstamos bancarios, la regulación del crédito según su uso, los controles directos del crédito y de las inversiones y las instrucciones que emita el banco central, sin olvidar la emisión de moneda, actividad que ha jugado un papel muy importante en las economías, principalmente en los países en vías de desarrollo como el nuestro. *“Una mayor emisión monetaria significará para las empresas de uno u otro modo, una mayor cantidad de moneda y depósitos a la vista y si no cambia, como es de esperar, la cantidad de bienes y servicios producidos se operará un aumento de presión*”⁸².

E) Política monetaria y fiscal

En la práctica, algunas veces es difícil estar seguro del origen de la perturbación que afecta a la economía; por eso, el gobierno interesado en los efectos de su política económica sobre el tipo de cambio necesita determinar la naturaleza del origen de la perturbación, antes de elegir entre una política monetaria o una política fiscal. Las elecciones de políticas son determinadas, generalmente, por las necesidades de políticas en lugar de consideraciones detalladas sobre si los efectos en la economía son de carácter real o de carácter monetario. Las modificaciones de la política fiscal, se pueden llevar a cabo a menudo después de largas deliberaciones

⁸¹ Ibidem, p. 194.

⁸² ARNAUDO, Aldo A., Economía Monetaria, CEMLA, México, 1988, p. 266.

parlamentarias o legislativas, mientras que la política monetaria, por el contrario, es ejercida normalmente por el banco central. *"Para evitar los retrasos debidos a cuestiones de procedimiento, los gobiernos son partidarios de responder a las perturbaciones modificando su política monetaria, aún cuando una política fiscal sería más apropiada"*⁸³.

Otro problema relacionado con la política fiscal es el impacto que tiene el presupuesto del Estado, una reducción de los impuestos o un aumento del gasto público se pueden convertir en un déficit público que, tarde o temprano, deberá ser compensado mediante un cambio de política fiscal. *"Desafortunadamente, no existe garantía alguna de que el gobierno tendrá la voluntad política de sincronizar este tipo de actuaciones con la evolución del ciclo económico. La evolución del ciclo electoral puede ser más importante"*⁸⁴.

Una variación permanente en la política económica afecta no solamente al valor actual de la variable de política económica elegida por el gobierno (la oferta monetaria, el gasto público o los impuestos), sino que afecta igualmente al tipo de cambio a largo plazo. Esta variación del tipo de cambio a largo plazo influye al mismo tiempo en las expectativas acerca de los tipos de cambio futuros. Ya que la variación de expectativas ejerce una importante influencia en el tipo de cambio que prevalece a corto plazo, los efectos de las variaciones permanentes y de las variaciones transitorias de política económica son diferentes.

⁸³ KRUGMAN, Paul R. y Maurice Obstfeld, *Economía Internacional: Teoría y Política*, Trad. Joaquín Turmo Garuz et.al., Tercera Edición, McGraw-Hill, España, 1995, p. 552.

⁸⁴ Idem.

1.7. La política cambiaria

1.7.1. Concepto

El control cambiario suele consistir en evitar movimientos inconvenientes de capital. A las autoridades no les interesa intervenir en forma alguna en el financiamiento de las transacciones internacionales corrientes, o sea de las que no implican movimientos de capital; pero suele importarles el problema de las entradas de capital, como las de dinero especulativo o las exportaciones de capital a países o regiones que por alguna razón se consideran inconvenientes, o evitar que salga capital en cantidades que la economía no pueda resistir.

Las restricciones en el tipo de cambio tienen varios puntos a observar: su íntima relación con la balanza de pagos; una curva de esta balanza es ocasionada por varios factores, algunos temporales y otros más estacionarios. El que una política de cambios perdure puede significar temor de las autoridades a una nueva crisis o bien incapacidad para dirigir la economía sin restricciones al tipo de cambio.

1.7.2. Ejemplos de control de cambios

- A) Por medio de leyes se pueden regular los cambios.

- B) Obligación de entregar la divisa obtenida de alguna operación de exportación. Así, se reúnen todas las divisas obtenidas por un país, por sus transacciones comerciales internacionales. Con este monopolio las autoridades ejercen un mayor control cambiario.

- C) Obligación de efectuar operaciones con una determinada divisa, buscando generalmente, la convertibilidad y utilidad a la economía.
- D) Distribución de las divisas: las autoridades precisan las actividades a las que se destinan las divisas captadas.
- E) Control de los movimientos de capitales: cuando se utilizan las divisas para fines distintos al pago de mercancías y servicios, como por ejemplo la repatriación de capitales, inversiones en el extranjero y operaciones especulativas, todas ellas repercutiendo en la posición financiera del país.
- F) Lo anterior se lleva a cabo mediante la elaboración de un "presupuesto de cambios": es la política cambiaria a utilizar o implementada.

Las restricciones al mercado de cambios, generalmente van asociadas a la existencia de una reserva débil. Se considera que una política de cambios es adecuada cuando apoya a la exportación y equilibra la demanda de divisas con la oferta existente. *"La depreciación del valor de una moneda se considera como un mal mayor, particularmente si la crisis de la balanza de pagos se debe a causas que no tienen relación con ninguna debilidad fundamental de la economía del país de que se trate o si se espera que la debilidad sea tan sólo de carácter temporal"*⁸⁵. El control de cambios produce efectos sobre la balanza de pagos, reservas, importaciones y exportaciones.

⁸⁵ FRIEDMAN, Irving, S., El Control de Cambios: aspectos técnicos y económicos, CEMLA, México, 1959, p.48.

Los efectos de las restricciones cambiarias son que no se incentiva a la producción, hay mala distribución del ingreso, devaluación, inflación; disminuyen las exportaciones y las importaciones. Cuando los controles de cambios duran mucho, en lugar de ofrecer seguridad, causan una mayor desconfianza.

1.7.3. Los tipos de cambio

La demanda de divisas está determinada por varios factores: la demanda de bienes y servicios importados, las salidas de capital y la especulación determinan la demanda de divisas a cambio de pesos. La oferta de divisas se determina por la exportación de bienes y servicios; la repatriación de capitales, el endeudamiento externo y la nueva inversión extranjera determinan la oferta de divisas⁸⁶.

1.7.3.1. Tipo de cambio fijo

El banco central interviene para asegurar que la oferta y la demanda de divisas se equilibren a un tipo de cambio deseado: el tipo de cambio fijo. Esto se logra mediante la disposición del banco central de comprar, es decir, de demandar cualquier exceso de oferta de divisas al tipo de cambio predeterminado, y, de manera inversa, de ofrecer cualquier cantidad de divisas para eliminar el exceso en la demanda a ese tipo de cambio. Si el banco central no está dispuesto a comprar y vender moneda extranjera en forma ilimitada pero pretende fijar el tipo de cambio, deberá recurrir a la imposición de restricciones y controles, en muchos casos hasta el punto de

⁸⁶ Cfr. MANSELL CARSTENS, Catherine, *Las Nuevas Finanzas en México*, Milenio, México, 1994, pp. 53 a 91.

evitar la convertibilidad de su moneda nacional. Bajo este régimen, el ajuste en el mercado de divisas se realiza mediante variaciones en las cantidades, y no a través de variaciones en el tipo de cambio.

La manera en la que el banco central respalda sus operaciones de compra y venta de divisas con fines regulatorios, es con las llamadas reservas internacionales, de tal manera que cuando el banco central agota sus reservas o no cuenta con los recursos para defender el tipo de cambio, se ve obligado a devaluar, dejando que la moneda flote temporalmente, en tanto puede restablecer y apoyar un régimen de tipo de cambio fijo.

Con un tipo de cambio fijo, los instrumentos de política monetaria del banco central son poco efectivos para influir en la oferta monetaria o en el nivel de producto. Cuando el tipo de cambio es flexible, el banco central puede utilizar la política monetaria a fin de incrementar la oferta monetaria y el nivel de producto. Comprando activos internos, el banco central crea inicialmente un exceso de oferta monetaria nacional que simultáneamente presiona en el tipo de interés a la baja y debilita la moneda. Sin embargo, con tipo de cambio fijo, el banco central frenará cualquier tendencia a la depreciación que experimente su moneda, vendiendo activos externos por moneda nacional, eliminando de este modo el exceso de oferta monetaria que él mismo había causado, ya que cualquier aumento de oferta monetaria nacional, por muy reducida que sea, hace que la moneda se deprecie, el banco central deberá continuar vendiendo activos externos hasta que la oferta monetaria haya vuelto a su nivel inicial. Al final, el aumento de activos internos del banco central, queda contrarrestado exactamente por la disminución de sus activos externos. De modo similar, un intento de disminuir la oferta monetaria, mediante la venta de activos internos, daría lugar a un

aumento equivalente de las reservas, que evitaría cualquier variación de la oferta monetaria. Con tipos de cambio fijos, la política monetaria sólo puede afectar al nivel de reservas exteriores. *"En consecuencia, fijando el tipo de cambio el banco central cede su capacidad de utilizar la política monetaria como un medio para estabilizar la macroeconomía. Sin embargo, la segunda herramienta clave de estabilización de que dispone el gobierno, la política fiscal, es más efectiva con tipos de cambio fijos que con tipos de cambio flexibles"*⁸⁷.

En un estudio realizado por Guillermo Ortiz y Leopoldo Solís⁸⁸, no consideran adecuada la fijación del tipo de cambio, así como tampoco de las tasas de interés. Resumiendo sus comentarios al respecto tenemos que ellos consideran que un tipo de cambio fijo requiere de hecho la adopción de la tasa de inflación del país al que se fija la moneda (o países en el caso de que se fije a una canasta de monedas). Por otra parte, una paridad deslizante implica una tasa de inflación que exceda a la mundial por la cantidad de depreciación del tipo de cambio anunciada, mientras que un tipo de cambio flotante es, en teoría, consistente con cualquier objetivo de inflación. La pregunta básica para el diseño de una combinación de política monetaria y cambiaria apropiada es ¿qué tanta inflación debe aceptarse?. Una prioridad importante debe ser un objetivo de baja tasa de inflación independientemente del tipo de cambio adoptado. *"Si se acepta el argumento de que los precios en moneda extranjera de sus exportaciones e importaciones están dados por el mundo externo (caso del país pequeño), entre más abierta sea la economía, más experimentará inestabilidad de precios con movimientos en el*

⁸⁷ KRUGMAN, Paul R. y Maurice Obstfeld, Economía Internacional: Teoría y Política, op. cit., p. 552.

⁸⁸ Cfr. ORTIZ MARTÍNEZ, Guillermo y Leopoldo Solís, Estructura Financiera y Experiencia Cambiaria México 1954-1977, Banco de México, Subdirección de Investigación Económica, México, 1984, pp 31 a 52.

*tipo de cambio (...) por lo tanto, un país en esta situación deberá de fijar su tipo de cambio*⁸⁹.

1.7.3.2. Tipo de cambio flotante

El banco central permite que los mercados determinen libremente dicho precio relativo. Conforme aumenta el tipo de cambio, la divisa extranjera se hace más costosa en términos de la nacional, por lo cual se registra una menor cantidad demandada de divisas extranjeras. Asimismo, con un tipo de cambio más elevado, la cantidad de divisas ofrecida aumenta. En este tipo de régimen cambiario se ve o aprecia cómo interactúan los factores que se señalaron para la oferta y demanda de divisas, a fin de que el mercado determine, de acuerdo al punto de equilibrio, el tipo de cambio. Generalmente no existen países que adopten un régimen puramente flotante, ya que por lo general se da un manejo del mismo.

1.7.3.3. Régimen de flotación manejada

Este régimen cambiario es un híbrido que se ubica entre el régimen de tipo de cambio flotante, en cuanto a que el banco central permite que las fuerzas del mercado participen en la determinación del tipo, y el régimen de tipo de cambio fijo, en la medida en que el banco central intervenga para alcanzar un tipo de cambio deseado y/o evitar lo que se considera como una volatilidad excesiva. Lo anterior significa que el ajuste en el mercado de divisas se realiza mediante cantidades y variaciones en el tipo de cambio.

⁸⁹ Ibidem, p 51.

Los bancos centrales necesitan mantener reservas internacionales tanto para defender el tipo de cambio fijo, como para mantener el tipo de cambio de flotación manejada. En caso de no contar con los recursos suficientes para defender su moneda, el banco central se verá obligado a aceptar un ajuste en la cotización de su moneda mayor al programado.

A) Argumentos a favor de tipos de cambio flotantes⁹⁰:

- a) **Autonomía de la política monetaria:** Si los bancos centrales no estuviesen obligados a seguir interviniendo en los mercados monetarios para fijar el tipo de cambio, los países podrían usar la política monetaria para alcanzar el equilibrio interno y externo. Más aún, ningún país se vería forzado a importar inflación (o deflación) del extranjero.
- b) **Simetría:** Bajo un sistema de tipos de cambio flotantes, las asimetrías inherentes al sistema de Bretton Woods desaparecerían y los Estados Unidos no podrían seguir estableciendo las condiciones monetarias mundiales por sí solos. Al mismo tiempo, los Estados Unidos tendrían las mismas posibilidades que los otros países para influir en su tipo de cambio frente a las otras monedas.
- c) **Tipos de cambio como estabilizadores automáticos:** Incluso en ausencia de una política monetaria activa, el rápido ajuste de los tipos de cambio fijados por el mercado ayudaría a los países a mantener su equilibrio interno y externo frente a los cambios en la demanda

⁹⁰ Cfr. KRUGMAN, Paul R. y Maurice Obstfeld, *Economía Internacional: Teoría y Política*, op.cit., pp. 675 a 686.

agregada. Los largos y angustiosos periodos de especulación, que precedieron a los realineamientos de los tipos de cambio bajo las reglas de Bretton Woods, no volverían a tener lugar con la flotación.

B) Argumentos en contra de los tipos de cambio flotantes:

- a) **Disciplina:** Los bancos centrales, liberados de la obligación de fijar sus tipos de cambio, podían embarcarse en políticas inflacionistas. La disciplina impuesta sobre un país por un tipo de cambio fijo, se perdería.

- b) **Especulación desestabilizadora y perturbaciones en el mercado monetario:** la especulación sobre los movimientos en el tipo de cambio llevaría a la inestabilidad de los mercados de divisas, y esta inestabilidad, a su vez, podría tener efectos negativos sobre los equilibrios internos y externos de los países. Además, los trastornos en el mercado monetario nacional podrían ser más perturbadores con tipos de cambio flotantes que con tipos de cambio fijos.

- c) **Perjuicios al comercio internacional y a la inversión:** La flotación de los tipos haría relativamente más impredecibles los precios internacionales, y eso perjudicaría al comercio y a la inversión internacionales.

- d) **Descoordinación de las políticas económicas:** Si las reglas de Bretton Woods sobre el ajuste del tipo de cambio fuesen abandonadas, se abriría la puerta a las prácticas competitivas entre las monedas perjudicando a la economía mundial. Tal como pasó en

el periodo de entreguerras, los países podrían adoptar las políticas de empobrecimiento del vecino y, como consecuencia, verse todos perjudicados.

- e) **La ilusión de una mayor autonomía:** La flotación del tipo de cambio no daría realmente mayor autonomía a la política económica de los países. Los movimientos del tipo de cambio tendrían unos efectos macroeconómicos tan importantes, que los bancos centrales se sentirían obligados a intervenir de una manera importante en los mercados de divisas, incluso sin existir un compromiso formal de fijación. Así que la flotación incrementaría la incertidumbre en la economía sin conseguir una mayor libertad en la política macroeconómica.

1.7.3.4. Régimen de deslizamiento controlado

Este régimen también es una especie de tipo de cambio híbrido. Su objetivo no es un tipo de cambio único, sino una trayectoria del tipo de cambio. Con frecuencia, cuando las autoridades detectan que su moneda presenta una tendencia hacia el debilitamiento (de tal suerte que cualquier intento por fijar el tipo de cambio provocaría la pérdida de reservas internacionales y, posteriormente una devaluación) pero no desean la inestabilidad vinculada con el régimen de tipo de cambio flotante, optan por un régimen de deslizamiento controlado. Aquí, el tipo de cambio deseado no es un objetivo para un periodo indefinido, sino para el periodo que especifiquen las autoridades. Al igual que con los regímenes de tipo de cambio fijo y de flotación manejada, las autoridades están obligadas a devaluar la divisa

nacional si las reservas internacionales descienden por debajo de los niveles para defender el tipo de cambio.

1.7.3.5. Tipo de cambio dual y múltiple

Estos regímenes pueden coexistir con los regímenes de fijación, flotación manejada o deslizamiento controlado. Cuando un banco central se enfrenta a dificultades para defender un tipo de cambio fijo, un deslizamiento controlado o una flotación manejada dentro de los rangos aceptables, en vez de devaluar la moneda conforme determina el mercado, con frecuencia recurre a la imposición de controles. El propósito de esta medida no se limita únicamente a evitar o postergar una devaluación, sino también a moderar la volatilidad en el mercado de cambios. Cuando estos controles dividen artificialmente el mercado de cambios, provocando que algunas transacciones internacionales se realicen a un tipo de cambio, y otras a tipos de cambio diferentes, se dice que el país tiene un régimen de tipos de cambio dual o múltiple. El tipo de cambio más elevado (donde la divisa extranjera es más cara con respecto a la moneda nacional) normalmente se aplica a las transacciones difíciles de documentar y verificar como las derivadas de turismo, flujos de capital, transacciones fronterizas y de otros servicios. Con frecuencia, el tipo de cambio más bajo recibe el nombre de tipo preferencial o controlado y se aplica a las transacciones cuya documentación y verificación es relativamente fácil. Estas transacciones incluyen exportaciones de mercancías, servicios de empresas maquiladoras y créditos externos adicionales.

1.8. Conclusiones

En este primer capítulo hemos analizado a la política económica en general, partiendo de que se trata de la influencia en la vida económica, mediante actos u omisiones y pasando por dos momentos: la planeación y su ejecución. Dentro de la política económica se hace énfasis en la política hacendaria o financiera, así como en la política fiscal, a fin de entrar al estudio más a detalle de la forma en la que el Estado obtiene sus ingresos, cómo los administra y la manera en la que se gastan los mismos.

Por lo que hace a los ingresos del Estado, se abundó en la parte de los impuestos, sin soslayar ni pasar por alto que es sólo una de las formas de obtención de recursos, pero que por su relevancia en cuanto a los efectos que estos tienen hacia el gobernado, se analizó su estructura, los elementos y principios que los rigen, dándole particular relevancia a la equidad, en la que se ubican los principios del beneficio y de la capacidad de pago, en los cuales se estudiaron, igualmente, cuáles han sido las interpretaciones que el Poder Judicial Federal ha dado a los mismos.

De igual manera, dentro del proceso de política hacendaria o financiera, se le dedicó todo un apartado al estudio del gasto público, iniciando, desde luego, por la concepción del mismo, continuando con un análisis del desarrollo que ha tenido. Posteriormente, se analizó el costo-beneficio del gasto público, para después desmenuzar uno de los tipos de gasto que mayor relevancia tienen: el gasto público social.

Una vez que se estudió el gasto público, se continuó con otra de las fases de la política hacendaria o financiera: el presupuesto. Aquí, vimos su

concepto y características, las funciones que tiene dentro del proceso de planeación de la política económica, la clasificación y los principios que lo rigen. Finalmente, se estudiaron las diversas clases o técnicas presupuestarias.

El capítulo concluye con dos temas no menos importantes y que forman parte de toda política económica: las políticas monetaria y la cambiaria. En estos temas, se analizó en qué consisten y cuáles son los instrumentos que existen para que el Estado pueda desplegar este tipo de políticas, tendientes a influir en el desarrollo de la economía, buscando con ello, cumplir con los fines que deben guiar toda actividad Estatal.

Al concluir este primer capítulo, podemos arribar a la conclusión de que la política económica es un instrumento que tiene el Estado para intervenir en la vida económica de la Nación, a fin de cumplir con los fines para los que fue creado y que dentro de esta política económica, existen diversos tipos de políticas que van a estar a disposición del propio Estado, a fin de que pueda obtener recursos para su propia existencia y para cumplir con sus objetivos, al igual que los mecanismos para su administración y el destino final de los recursos.

Después de desarrollar el capítulo en cuestión, es importante rescatar que existen suficientes estudios e ideas que conforman la teoría hacendaria, de tal manera que quienes planean y ejecutan las actividades estatales que en el mismo se analizan (ingreso y gasto público, principalmente), cuentan con los elementos necesarios para estar debidamente capacitados para llevar a cabo la función pública que ellos mismos decidieron tener y para la que fueron electos.

Capítulo Segundo

La Rectoría Económica del Estado Mexicano

2.1. Concepto de Rectoría Económica del Estado

La rectoría económica que estudiamos en este capítulo y, en general, cuando nos referimos a ella en toda la investigación, tiene un fundamento legal y otro económico, los cuales tienen sus orígenes en los propios fines del Estado, ya que precisamente se crea esa abstracción para brindar seguridad a la sociedad, una seguridad jurídica y económica de que toda la actuación de sus miembros debe de estar ajustada a la máxima creación jurídica, es decir a la obra del Congreso Constituyente, el cual, desde luego, atendió a las necesidades de la sociedad.

Así pues, esa seguridad jurídica y económica de la que hablamos, tiene que ver con la búsqueda del desarrollo y evolución, tendientes a la satisfacción cada vez mejor de las necesidades públicas y teniendo como premisa la búsqueda del bien común. En esta búsqueda, se hace imperativo el actuar del Estado como rector de la economía, a fin de crear y salvaguardar las condiciones necesarias para lograr un desarrollo económico que satisfaga las necesidades de la comunidad, para lo cual se decidió precisar en la misma Constitución cuáles serían los parámetros, el contenido y principios a los que el mismo Estado debe sujetarse para lograr cumplir de manera satisfactoria para la Nación, con los fines de carácter económico que

se buscan lograr otorgándole al Estado esa potestad y obligación de cumplir con la rectoría económica.

Por lo anterior, enseguida se pasa a estudiar en qué consiste la rectoría económica y los principios que rigen la misma, desde luego basándonos para ello en la Constitución, por lo que analizamos esta rectoría económica desde un punto de vista jurídico, empezando por realizar un repaso por nuestra historia constitucional para arribar a lo que se encuentra vigente hoy en día.

2.2. La Rectoría Económica en la Historia Constitucional¹

2.2.1. Constitución Política de la Monarquía Española

Ya iniciada la Revolución de Independencia de la entonces Nueva España, se promulgó la última Constitución de origen español, mejor conocida como Constitución de Cádiz de 1812, por haber sido ahí el lugar de su expedición, el 19 de marzo de 1812. Su nombre correcto y completo es el de *Constitución Política de la Monarquía Española*, misma que fue promulgada en la Nueva España, el 30 de septiembre del mismo año. La vigencia de esta Constitución fue muy corta, ya que solo fue de escasos dos años, cuando Fernando VII, el 4 de mayo de 1814, ordena publicar un decreto que restaura el sistema absolutista, dejando sin efectos o eficacia a la Constitución de 1812. El mencionado decreto fue publicado en la Nueva España el 17 de septiembre de 1814.

¹ Las Constituciones que se estudian en este subtítulo, fueron consultadas en la obra de Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, Quinta Edición, México, 1973, pp. 999.

La Constitución Política de la Monarquía Española, está influenciada notablemente por la religión (católica) imperante desde siglos atrás. Basta leer el inicio: *“En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y Supremo legislador de la sociedad”*. No hay que olvidar o perder de vista que España veía amenazada la supremacía y dominio que tenía sobre sus colonias en América y que la esclavitud había sido una de las maneras en las que ejercía el dominio sobre la población eminentemente indígena².

No obstante la situación imperante, aunada a la amenaza francesa³ hacia la Monarquía Española, una de las preocupaciones de los legisladores, era que se expidieran leyes *sabias y justas*, y que protegieran la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos (artículo 4º.).

Pero esta intención de expedir leyes *sabias y justas*, lo era en apreciación y para beneficio de los españoles. *“Tuvo el colonialismo español, -dice Mario de la Cueva⁴-, un primer defecto capital, cuyas consecuencias no han podido extirparse en el siglo y medio que llevamos de vida independiente... desconoció los derechos políticos de los hombres -y*

² Desde 1542, Carlos V había promulgado las *Nuevas Leyes*, las cuales abolían la servidumbre y la esclavitud en los territorios conquistados. (Véase, KRAUZE, Enrique, *La Presidencia Imperial*, Tusquets Editores, Cuarta Edición, México, 1997, p. 436.)

³ La Constitución de Cadiz se crea como reacción española ante la anterior Constitución que regía España y sus colonias, conocida como el Estatuto de Bayona, creación del emperador francés José Napoleón I, la cual tuvo como objetivo fundamental el legitimar y legalizar el cambio dinástico a favor de Napoleón, pero que contempla toda una serie de principios liberales y derechos individuales, así como los avances en la codificación que se habían impulsado en el derecho francés, principios que se retoman en Cadiz y que, incluso, tratan de mejorar para en cierta manera, justificar al nuevo gobierno. (Cfr. MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, Carmen, *Bayona en Andalucía: el Estado Bonapartista en la Prefectura de Xerez*, Centro de Estudios Constitucionales, Junta de Andalucía, Madrid, 1991, pp. 21-39.

⁴ CUEVA, Mario de la, *El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX*, Tomo II, UNAM, México, p. 1219 y ss.

permanentemente desconoció también los derechos del hombre, como las libertades de conciencia, de enseñanza y de pensamiento- y no mostró, o para expresarlo mejor, ocultó a los criollos y a los indios y mestizos el arte de gobernarse”.

Esta Constitución es sumamente amplia, ya que consta de 384 artículos, ordenados en diez Títulos, los cuales a su vez se integran por diversos capítulos. No obstante que en ese entonces España era una Monarquía, existían lo que podemos llamar y equiparar a tres poderes: el Rey, quien era el máximo gobernante, digamos, como representante del poder ejecutivo; las Cortes, una especie de parlamento o poder legislativo y; los tribunales, los cuales conformaban el poder judicial, impartiendo justicia en lo civil y en lo criminal. Por lo que hace a las Cortes, éstas tenían una serie de atribuciones interesantes por lo que a nuestro tema atañe. Así pues, en el Capítulo VII del Título III (artículo 131), se precisan las facultades de las citadas Cortes: *la de decretar la creación y supresión de plazas en los tribunales que establece la Constitución; e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos (Novena); la de fijar los gastos de la administración pública (Duodécima), funciones que claramente se refieren a una política del gasto público en manos del legislativo. Por lo que hace a la política fiscal, en las facultades Décimatercia, Décimacuarta y Décimaquinta (sic), se le concede a las Cortes, el “establecer anualmente las contribuciones e impuestos... tomar caudales a préstamo en casos de necesidad, sobre el crédito de la Nación... aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias...”.*

Igualmente, las Cortes tenían las facultades de *examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, establecer las aduanas y aranceles de derechos, determinar el valor, peso, ley, tipo y denominación de las monedas; promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan*, etc. Como se observará, de las facultades que se otorgaron a las Cortes en la Constitución de Cádiz que nos ocupa, encerraban y abarcaban actividades que hoy podemos equiparar a las relativas a la política económica, comprendiendo la monetaria, la cambiaria y la fiscal.

Para reiterar y reforzar las facultades de las Cortes en lo que se refiere a la política económica, en el artículo 172, dentro del Título IV denominado *Del Rey*, se establecen una serie de prohibiciones (para el Rey), resaltándose la Sexta y Octava que respectivamente indican que *"no puede tampoco obligarse por ningún tratado a dar subsidios a ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes... No puede el Rey imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones"*.

Por otro lado, en el Título VI dedicado al *Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos*, en el artículo 321, se indica que estará a cargo de los Ayuntamientos, entre otras, *la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran, así como hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva*.

Como se dijo líneas arriba, la Constitución Política de la Monarquía Española es muy amplia y trata de manera concisa cada uno de los rubros que en la misma se contienen. Así pues, existe un Título, el VII, dedicado a las Contribuciones, en cuyo Capítulo Único se reiteran algunas de las disposiciones anteriores y se abunda en otras. Enseguida se citan algunas de ellas que consideramos es pertinente apuntar en el presente trabajo. El artículo 338, prescribe que *“las Cortes establecerán o confirmarán anualmente las contribuciones, sean directas o indirectas, generales, provinciales o municipales, subsistiendo las antiguas, hasta que se publique su derogación o la imposición de otras”*. En los artículos 339 y 340, se plasmaron disposiciones muy cercanas a los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones, ya que indican que *“las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno... (y) serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos”*.

Después de efectuar un breve y rápido repaso de algunas disposiciones contenidas en la Constitución de Cádiz, relativas a la rectoría económica del Estado, podemos decir a manera de conclusión, que el ejercicio de esta rectoría se encomendó (en dicha Constitución) al poder legislativo (llámense Cortes), siendo esto de llamar la atención, dado el sistema de gobierno imperante en ese momento, es decir, al ser España una Monarquía, en la que el Rey era, por excelencia, la máxima autoridad en todo el reino.

2.2.2. Decreto Constitucional Para la Libertad de la América Mexicana

Muerto Hidalgo, Morelos tomó el mando de la Revolución de Independencia, siendo su gran preocupación, el conformar y convocar a un Congreso para elaborar la legislación que regiría a la *América Mexicana* donde plasmaría su ideal de nación y de la forma de gobernarse, anteponiendo siempre (aún a costa de su vida) al *Supremo Congreso Mexicano*. El Congreso fue convocado el 14 de septiembre de 1813. En la inauguración, Morelos dio lectura a sus 23 puntos cardinales, sobre los que descansaría la Nación y su legislación: *Los Sentimientos de la Nación*.

Es indudable que todos los puntos de los Sentimientos de la Nación son de importancia, pero resaltaremos algunos de ellos, con relación al tema que nos ocupa. En primer término, declara la libertad de la América, conservando el eterno legado de España: la religión católica. La soberanía, que pasa del gobernante (Rey) al pueblo, "*los que quieren depositarla en sus representantes*". Se expulsa a los extranjeros de los cargos o puestos públicos; se proscribía la esclavitud. Hay que remarcar que, no obstante ser Morelos quien buscó y peleó por la libertad e independencia, siempre conservó la religiosidad en sus actos, por lo que en sus *Sentimientos...*, además de proclamar a la religión católica como única, estableció "*la celebración del 12 de diciembre en todos los pueblos, dedicado a la patrona de nuestra libertad, María Santísima de Guadalupe*". Uno de esos principios que es de resaltar, es el marcado con el número 22 que textualmente dice: "*Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que más agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, u otra carga igual ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el*

tributo y otros, pues con esta corta contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados”.

Poco más de un año después, es sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, el *Decreto Constitucional Para la Libertad de la América Mexicana*, a la cual algunos autores le restan importancia por su escasa vigencia y por ser prácticamente imposible de aplicar, por contener preceptos casi utópicos; pero, en esas circunstancias (plena lucha por la independencia) no podría haber sido de otra forma. *“Puede afirmarse –dice Héctor Fix Zamudio⁵- que la Constitución de Apatzingán se adelantó considerablemente a su tiempo y siguió la misma suerte de su principal inspiradora, es decir, de la Constitución Jacobina de 1793, en cuanto su aplicación práctica fue muy reducida, debido a que ambas deben considerarse como demasiado radicales para la época en la cual fueron expedidas”.*

En materia económica, existen varias disposiciones que es importante anotar. En el artículo 36 se dice que *“Las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad, sino donaciones de los ciudadanos para la seguridad y defensa”*; como vemos, aquí se aprecia que el fin de las contribuciones sería destinado a lo que hoy conocemos como gasto público, aunque en dicho precepto se hable solamente de la seguridad y la defensa. Más adelante, se abunda en lo que a las contribuciones se refiere, hablándose ya de una obligación de los ciudadanos, pero precisándose también, que serán destinadas al gasto público: *“Art. 41. Las obligaciones de*

⁵ FIX ZAMUDIO, Héctor, en *La Constitución Federal de 1824*, UNAM, México, 1976, p. 40.

los ciudadanos para con la patria son: ...una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos... el ejercicio de estas virtudes forma el verdadero patriotismo".

La división del gobierno se prevé en tres: el Supremo Congreso Mexicano (legislativo), el Supremo Gobierno (ejecutivo) y el Supremo Tribunal de Justicia (judicial). Lo referente al establecimiento de las contribuciones quedó establecida en el artículo 113 como facultad del Supremo Congreso, artículo que textualmente establece: "*Arreglar los gastos del Gobierno. Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos*". Otras facultades a resaltar son las establecidas en los artículos 114, 115, 116 y 117, en los cuales se otorgan las facultades al Supremo Congreso para *examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública; declarar si ha de haber aduanas y en qué lugares; batir moneda, determinando su materia, valor, peso, tipo y denominación; favorecer todos los ramos de industria, facilitando los medios de adelantarla, y cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos,* respectivamente. Como se aprecia en estos artículos, las facultades de las que se habla encierran tanto disposiciones y medidas de política fiscal, monetaria y cambiaria. Como era de esperarse, al Supremo Gobierno no se le otorga facultad alguna en materia económica, sino, por el contrario, hay restricciones y obligaciones. Por ejemplo, en el artículo 170, se dice que "*se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptare o sancionare el Congreso en lo relativo a la administración de Hacienda: por consiguiente, no podrá variar los empleos de este ramo que establezcan, crear otros nuevos, gravar con pensiones al erario público, ni alterar el método de recaudación y distribución de rentas. Podrá no obstante librar las*

cantidades que necesite para gastos secretos en servicio de la nación, con tal que informe oportunamente de su inversión". En el artículo 174, se obliga al Supremo Gobierno a presentar "cada seis meses al Congreso un estado abreviado de las entradas, inversión y existencias de los caudales públicos, y cada año le presentará otro individual y documentado, para que ambos se examinen, aprueben y publiquen".

Un aspecto que resalta Mario de la Cueva⁶, es que "... los autores de la Constitución de Apatzingán se anticiparon a la doctrina contemporánea, en la generalizada división del contenido de las Constituciones, en parte dogmática y parte orgánica"; y en ambas, añade Sayeg Helú⁷, "pero sobre todo en la primera de ellas, el tono democrático (del que tanto se habla en nuestros días) alcanzó una de las manifestaciones más elevadas, dígalo, sino, el artículo cuatro del citado decreto, que no es en esencia, sino una verdadera profesión de fe democrática".

A pesar de que estuvo en vigencia sólo un poco más de un año, cuando Morelos fue capturado por salvar el Congreso y después ser disuelto éste, no podemos dejar de resaltar la importancia histórica y trascendental para la vida tanto política como jurídica de lo que años después sería la República Mexicana. Uno de los pocos que le dan la importancia que se merece, es Miguel González Avelar, al decir que "*La Carta de Apatzingán cumple en la historia de México, preciosamente el papel de formar al Estado y es, por ello, nuestra Constitución Constituyente. Los postulados de la soberanía popular, la forma republicana de gobierno, la división de poderes, las garantías*

⁶ CUEVA, Mario de la, *El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, op.cit., pp 1219 y ss.

⁷ SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la Historia Constitucional de México*, Editorial Pac, México, 1978, p.

*individuales y el aliento programático que recorre todo el texto serán en adelante los postulados en todo quehacer constitucional*⁸.

2.2.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos

Al triunfo de la revolución de independencia, la principal preocupación lo fue el convocar a un Congreso que redactara la nueva Constitución, de la Nueva Nación Federal. En el *Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana*, del 16 de mayo de 1823, se consignaban los derechos de mayor importancia para el pueblo, para el gobernado y que deberían de estar por encima de todas las cosas: *el derecho a la libertad de pensar, hablar, escribir, imprimir, y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otro; la igualdad, que estriba en que todos deben ser regidos por una misma ley, sin otras restricciones que las establecidas por ella misma; de propiedad, para consumir, donar, vender, conservar o exportar.*

La finalidad de consagrar a la Nación en un Estado Federal, se ve dibujada en esta Nueva Constitución, y basta leer la exposición de motivos, para entender los objetivos y metas: *"En efecto, creará un gobierno firme y liberal sin que sea peligroso, hacer tomar al pueblo mexicano el rango que le corresponde entre las naciones civilizadas (se refieren, por supuesto, a Francia y Estados Unidos de Norteamérica) y ejercer la influencia que deben darle su situación, su nombre y sus riquezas, la libertad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión (lo que sucedió años después en el porfiriato), la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad, demarcar sus límites a las autoridades supremas de la nación; combinar estos de modo que su*

⁸ GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Constitución de Apatzingán*, FCE, México, 1982, pp. 41 y 42

unión produzca siempre el bien y haga imposible el mal; arreglar la marcha legislativa, poniéndola al abrigo de toda precipitación y extravío; armar el Poder Ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes a hacerle respetable en lo interior y de toda consideración para con los extranjeros (de los que se estaban quitando el yugo); asegurar al Poder Judicial una independencia tal que jamás cause inquietudes a la inocencia ni preste seguridades al crimen... pero en medio de esos progresos, la patria exige de nosotros grandes sacrificios, y un religioso respeto a la moral; vuestros representantes os anuncian que si queréis ponerlos al nivel de la república feliz de nuestros vecinos del Norte (los que después les quitaron más de la mitad de su territorio), es preciso que procuréis elevaros al alto grado de virtudes cívicas... que distingue a ese pueblo singular”.

Bajo este parámetro se crea la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, sancionada el 4 de octubre de 1824, dictada “*En el nombre de Dios Todopoderoso, autor y Supremo legislador de la sociedad*”. En el artículo primero, empieza por señalar el reciente logro: la libertad e independencia del gobierno español y de cualquiera otra potencia; también, como las anteriores constituciones, declaraba como única a la religión católica; el gobierno de esta nación federalista se depositaría en el Supremo Poder de la Federación (que) para su ejercicio (se divide) en legislativo, ejecutivo y judicial. Por su parte, el poder legislativo estaría conformado por un Congreso General compuesto por dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. El ejecutivo estaría en manos de una sola persona: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Por último, el Poder Judicial de la Federación, se compondría por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

Esta Constitución consta de 171 artículos ordenados y distribuidos en ocho títulos, los cuales a su vez se clasifican en secciones. Las facultades en materia económica siguen siendo otorgadas al Congreso General, destacándose las previstas en las fracciones VIII, IX, X, XIV y XV del artículo 49: *Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno; contraer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla, habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación; determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.*

En materia económica, al Ejecutivo se le da una mínima intervención, ya que en el artículo 110 que engloba estas atribuciones, sólo la señalada en la fracción V se refiere a esta materia: *Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.*

Como se observa, las facultades señaladas al Congreso, engloban a las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, siendo mínima la intervención del Ejecutivo en materia económica, de tal manera que la rectoría económica seguía siendo monopolio del poder legislativo, siendo importante mencionar que en *El acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, es decir, lo que fue el proyecto de la Constitución de 1824, se contemplaba una mayor intervención del Ejecutivo en materia económica, principalmente por lo que hace a la materia fiscal, ya que preveía como facultad del congreso el *"fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos que le*

presentará el poder ejecutivo" (artículo 13, fracción XVIII). Sin embargo, en el texto definitivo de la Constitución ya no aparece esta atribución para el Poder Ejecutivo.

En un reconocimiento que realiza el Dr. Ignacio Galindo Garfias, nos dice que *"si bien la Constitución de 1824 contiene un conjunto de declaraciones a las que pudiera calificarse de románticas, y que solo tuvo una vigencia escasa de 12 años, debe reconocerse que sus autores, en medio de aquella situación crítica para el país, supieron acertar no solo en la fórmula del federalismo sino con el sistema republicano, representativo y democrático que fue después acogido por la Constitución de 1857 y que ha llegado hasta nuestros días en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917"*⁹.

Efectivamente, la aportación y logro del Constituyente de 1824, fue el crear un Estado Federal. *"Consideraban los legisladores de 1823-1824 –nos dice Jorge Sayeg Helú-, muy probablemente, que su labor constituyente se concretaba, poco más o menor, a organizar el gobierno del nuevo Estado. Por ello –continúa-, los ciento setenta y un artículos que integran la carta constitucional de 1824 se ocupan, en esencia, de la forma de gobierno y de la división de poderes"*¹⁰. Pero así como las virtudes federalistas de esta Constitución son resaltadas por unos, las carencias las destacan otros: *"Por haberse inspirado en móviles políticos... (no regula) las garantías individuales, ni hace referencia a los problemas sociales y económicos de México"*¹¹.

⁹ GALINDO GARFIAS, Ignacio, en La Constitución Federal de 1824, op.cit. s.p.

¹⁰ SAYEG HELÚ, Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México, op.cit., p. 49.

¹¹ SERRA ROJAS, Andrés, Trayectoria del Estado Federal Mexicano, Porrúa, 10ª Ed., México, 1991, p. 227.

2.2.4. Siete Leyes Constitucionales

Al triunfo de la Revolución de Independencia, surgieron dos grandes grupos, después convertidos en verdaderos partidos políticos, en la lucha por el poder y, por consiguiente, por la manera de gobernar al país: *los liberales y los conservadores*. Los liberales habían triunfado hacia 1824, poniéndose en práctica una Constitución Federalista, pero no por mucho tiempo, pues los conservadores, quienes pugnaban por el centralismo, reaccionarían contra las reformas de Gómez Farías, uniéndoseles los moderados del mismo partido liberal, de tal manera que convocan a un Congreso, el cual entró en sesiones el 4 de enero de 1835, promulgándose la primera ley el 15 de diciembre de ese año; la segunda ley se aprobó en abril de 1836, aunque se publicó conjuntamente con las demás, el 30 de diciembre. Así, quedó aprobada y sancionada la nueva Constitución de carácter centralista, conocida como las *Siete Leyes*, por ser este el número de leyes que la conforman.

Las Siete Leyes Constitucionales, es una Constitución más amplia que la anterior, dedicada cada una de las Leyes a un tema en concreto, formando un total de 218 artículos. La Primera Ley contiene los derechos y obligaciones de los mexicanos, de los cuáles se puede mencionar a la libre propiedad y su protección, con la excepción de los casos en los que procede la expropiación (que no se le llamaba de esa manera) con su correspondiente indemnización; pero se iba más allá, estableciendo un verdadero mecanismo para realizarla y cuantificarla, contemplando, además, recursos en caso de inconformidad (no contra la expropiación en sí, sino en contra de la

cuantificación del monto de la indemnización) ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Supremo Tribunal para el caso de los Departamentos (hoy estados).

A pesar de ser una Constitución creada por los conservadores, ésta seguía contemplando la libertad de imprenta: *"Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas"*. De igual forma, aparecen derechos político-electorales: el artículo 8º establece como derechos de los ciudadanos, el de votar y ser votado para ocupar cargos públicos. En cuando a la suspensión de los derechos de los ciudadanos es de llamar la atención una de las causas establecidas en el artículo 10 en la fracción IV, al establecer como supuesto el no saber leer ni escribir desde el año de 846 en adelante. Esto nos muestra que se buscaba alfabetizar al pueblo, previéndose que en diez años ya se lograría este propósito; por ello, ya no es una Constitución que sólo busca o persigue ideales de libertad y justicia, sino también se preocupa por educar a un pueblo que, aquejado de muchos males, no se había preocupado por la base del progreso: la educación.

De las obligaciones establecidas en esta Primera Ley, nos interesa rescatar la precisada en la fracción II del artículo 3º, consistente en *"cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le comprendan"*. Como vemos, a esta obligación de contribuir con el gasto público, se le añade un nuevo elemento que en las anteriores Constituciones no se contemplaba y que es el principio de legalidad, al indicar que dichas contribuciones deben estar establecidas en las leyes.

La forma de gobierno se estableció en la Segunda Ley. Aquí también sobresale un aspecto, que es el de crear un *Supremo Poder Conservador*, encargado de "vigilar" a los demás, "... sosteniendo el equilibrio entre los poderes sociales, manteniendo o restableciendo el orden constitucional en los casos en que fuere turbado, valiéndose para ello del poder y medios que la Constitución pone en vuestras manos". Sus atribuciones se pueden resumir en declarar nulos los actos de los tres poderes, el legislativo, ejecutivo y judicial, en donde la desobediencia a sus órdenes, era considerada crimen de alta traición. La supremacía de este cuarto poder llegaba al máximo, con el artículo 17 de esta Segunda Ley, al establecer que "*este Supremo Poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones*".

La Tercera Ley está dedicada al poder legislativo, el cual estaría depositado en el Congreso General, mismo que se integraría por dos cámaras, la de senadores y la de diputados. De las facultades exclusivas otorgadas al Congreso General, nos interesa destacar y señalar las que se refieren a la materia económica, que no varían mucho de las anteriores Constituciones, siendo esta materia exclusiva del poder legislativo y restringida al ejecutivo. El artículo 44 de esta Tercera Ley, establece, en las fracciones III, IV y VI, las siguientes facultades: "*Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse. Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente; examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado el ministerio de Hacienda en el año último, y sufrido la*

glosa y examen que detallará una ley secundaria; autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, y designar garantías para cubrirlas”.

En la Cuarta Ley se prevé todo lo relativo al poder ejecutivo, en cuyo artículo 17 se contemplan sus facultades en un total de XXXIV fracciones, de las cuales resaltan las siguientes: *“Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de moneda (XXVII); contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso (XXIX); habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio, con absoluta sujeción a las bases que prefije el Congreso (XXX)”*. Asimismo, en el artículo 18 se le imponen una serie de restricciones, de las cuales es de mencionar la contenida en la fracción VII que prohíbe al ejecutivo *“imponer por sí, directa ni indirectamente, contribuciones de ninguna especie, generales ni particulares”*.

2.2.5. Bases de Organización Política de la República Mexicana

El 23 de diciembre de 1842, el Presidente de la República, D. Nicolás Bravo, hizo la designación de los 80 notables que habrían de integrar la Junta Nacional Legislativa, para la elaboración de las Bases Constitucionales. La Junta se logró instalar el 6 de enero de 1843 y acordaron que lo más idóneo era elaborar una nueva Constitución y no solo reformar la de 1836. La nueva Constitución, llamada *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, fue sancionada por Santa Ana el 12 de junio de 1843 y publicada al día siguiente. Es de señalarse que en esta misma fecha fueron amnistiados, para conmemorar el advenimiento del nuevo orden, los

diputados al Congreso del 42, Otero, Lafragua, Gómez Pedraza y Riva Palacio.

En esencia, esta nueva Constitución no dista mucho de la de 1836, continuando con el centralismo impuesto con aquella. En cuanto a los derechos de los habitantes de la República, se hace una lista pormenorizada de los considerados más elementales: la libertad, el derecho de manifestar libremente sus opiniones o ideas, de imprimirlas y circularlas *“sin previa calificación o censura”*. Asimismo, se establece como derecho de los mexicanos en la fracción XII del artículo 9º el que *“a ninguno podrá gravarse con otras contribuciones que las establecidas ó autorizadas por el Poder Legislativo, ó por las Asambleas departamentales en uso de las facultades que les conceden estas bases (sic)”*. Pero así como se establece este derecho, paralelamente existe una obligación contenida, en este caso, en el artículo 14, al leerse en dicho precepto que *“es obligación del mexicano, contribuir a la defensa y á los gastos de la Nación (sic)”*.

Una innovación a las Siete Leyes de 1836, es la de establecer de manera más concisa las facultades en materia económica y dividir las entre el nivel Central y Departamental. Por ejemplo, en el artículo 66 se establecen como facultades del Congreso, las de *“decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse; examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior; clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y los de los Departamentos; reconocer y clasificar la deuda nacional, y decretar el modo y arbitrios para amortizarla; autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la*

Nación, prefijando bases y designando garantías; habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al Gobierno bases y reglas generales para la formación de los aranceles de comercio; determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y decretar un sistema general de pesos y medidas”.

Es interesante observar que en esta Constitución ya se habla de que sea el Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda, el que presente al Congreso no solo el informe de la cuenta pública, sino también los presupuestos de ingresos y egresos. Efectivamente, en la fracción II del artículo 95, se impone como obligación la de *“presentar anualmente á las Cámaras antes del 15 de enero una memoria especificativa del estado en que se hallen los ramos de la administración pública correspondientes á su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes. El Ministerio de Hacienda la presentará el 8 de julio, y con ella la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general de los del siguiente, y la iniciativa de las contribuciones con que deben cubrirse (sic)”.*

Como se dijo, en las Bases de Organización Política de la República Mexicana, ya se hace una división de facultades entre el Gobierno Central y el de los Departamentos. En el artículo 199 se precisa esta división al establecerse que *“la Hacienda pública se dividirá en general y departamental. En el primer periodo de sesiones del primer Congreso se dará la Ley, distribuyendo las rentas en las dos partes expresadas, de modo que las asignadas a los Departamentos sean proporcionadas a sus gastos, incluyendo en estos el pago de las dietas de sus respectivos diputados”.*

2.2.6. Acta Constitutiva de Reformas

La pugna entre las corrientes liberales y conservadoras se iba acentuando y redefiniendo. El mismo grupo liberal se desintegraba en dos corrientes: los puros y los moderados. Para el año de 1846, se logra convocar a un nuevo Congreso, buscando la restitución del federalismo y empezar a enterrar a los conservadores. El 6 de diciembre de ese año entra en sesiones el Congreso, teniendo, primeramente, la finalidad de restituir a la Constitución del 24; una vez que triunfa el General Salas y que llega al país –otra vez- Antonio López de Santa Anna, apoyado, principalmente por D. Manuel Crecencio Rejón y por D. Valentín Gómez Farías, éstos últimos, dentro del grupo de los puros, aunada, además, la presencia de Benito Juárez (de los liberales), entre otros. Del grupo de los llamados “moderados”, destaca la presencia de Mariano Otero, personaje trascendental en la historia del derecho mexicano.

La discusión se dio una vez más. Algunos planteaban la necesidad de elaborar una nueva Constitución y no sólo confirmar la del 24, mientras que otro grupo pretendía “*restaurar*” el federalismo, implantando nuevamente la Constitución de 1824. Al final, fueron los conflictos del país los que dieron la solución; la invasión de los Estados Unidos, que propiciaría la guerra del 47, hizo que se tomara la determinación, un tanto apresurada, de ordenar la vigencia de la Constitución de 1824, pero conjuntamente con la llamada “*Acta Constitutiva de Reformas*”, basada en el voto particular que emitió D. Mariano Otero, en el dictamen de la Constitución del 5 de abril de 1847.

El Acta de Reformas contiene 30 artículos, entre los que se implantaron las innovaciones propuestas por Otero. Si bien es cierto que entre los 30

artículos no se prevé disposición expresa relativa a asuntos que tengan relación con cuestiones económicas (política monetaria, cambiaria o fiscal), sí es importante destacar la figura de nuestro Juicio de Amparo, el cual, abarca también disposiciones referentes a la imposición de contribuciones. Así pues, en el artículo 5º se prevé la elaboración de una ley secundaria *“para asegurar los derechos del hombre, que la constitución reconoce... (la ley) fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad... y establecerá los medios de hacerlas efectivas”*. El artículo 25 revolucionó completamente al derecho de nuestro país, al determinar que *“los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que concede esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare”*.

2.2.7. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos

“Toda noción de Derecho e Instituciones hánse perdido. La libertad cae por los suelos. La ofensa es tremenda. De la oscuridad, el pueblo mexicano, amparado en el Plan de Ayutla, llevará a la Patria por caminos de luz permanente. Resplandecerá después el derecho, la justicia y la equidad en la santa Constitución de 1857”¹².

¹² MORALES JIMÉNEZ, Alberto, La Constitución de 1857, Vol. I, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, Biblioteca del Joven Ciudadano Mexicano, México, 1957, p. 23.

Como resultado del Plan de Ayutla, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente; el 16 de octubre de 1855, D. Juan Álvarez expidió la convocatoria. Después de enfrentar diversos problemas, el Congreso logró reunirse en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y declarándose su apertura al día siguiente. Las discusiones lograron concluir satisfactoriamente; así, el 5 de febrero de 1857 fue jurada la nueva Constitución y promulgada el 11 de marzo del mismo año.

No cabe duda que a través de los años, el derecho mexicano fue evolucionando y, por consiguiente, perfeccionándose. La lucha por consagrar los derechos del hombre se fue conformando lentamente, siendo en la Constitución del 57, en donde se establece un capítulo dedicado exclusivamente a ese rubro; esta sección contiene y consagra lo que son las garantías individuales y ya no solo eso, sino además la obligatoriedad para respetarlas. Los primeros 29 artículos son dedicados a tal fin. Nos encontramos con un artículo 3º que trata de la educación; libertades como la de expresión (art. 7º), de asociación (art. 9º), de libre tránsito (art. 11); derechos como el de petición (art. 8º). En cuanto a la impartición de justicia, el derecho a la misma es elevado a garantía individual, con ciertos derechos y prohibiciones: se prohíben las leyes privativas y los tribunales especiales, el único fuero que subsiste es el de guerra (se suprime el fuero eclesiástico).

El artículo 27 regulaba lo referente a la propiedad; la procedencia de la expropiación y la prohibición a las corporaciones eclesiásticas de ser propietarias de bienes raíces. El artículo 28 prohibía los monopolios, con las excepciones que en el mismo se contienen. Este apartado concluye con la

facultad que se otorga al Presidente de la República para suspender las garantías individuales, con sus requisitos y restricciones.

La Constitución Federal de la República Mexicana es más concreta y corta que las anteriores, ya que está integrada de sólo 128 artículos ordenados en un total de ocho títulos. Las disposiciones en materia económica no varían en mucho de las anteriores, principalmente por lo que hace a las facultades concedidas al legislativo. Una innovación que sí es importante resaltar, es la contenida en el artículo 31 fracción II, ya que prevé la obligación de los mexicanos para "*contribuir para los gastos públicos, así de la federación como el Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*". Como se observa, además del principio de legalidad de las contribuciones y de ser destinadas al gasto público, principios de los que ya se hablaba en las anteriores Constituciones, ahora encontramos elementos nuevos, como son el prever contribuciones del orden federal, estatal y municipal, además de agregar como principios trascendentales la proporcionalidad y equidad que debe existir en las contribuciones.

Decíamos que las facultades concedidas al legislativo en poco varían de lo previsto en pasadas legislaciones. En efecto, el artículo 72 establece las facultades del Congreso, destacándose las contenidas en las fracciones VII, VIII, IX, XXII y XXIII, que respectivamente establecen como facultades las de "*aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo; para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos*

empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, para expedir aranceles sobre comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio del Estado á Estado, se establezcan restricciones onerosas; para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta debe tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas (sic)". Es de remarcar la participación que de manera más clara se le da al Ejecutivo en lo que respecta a los presupuestos de ingresos y egresos, dejando al Congreso la labor de aprobarlos, más no de elaborarlos como se preveía con anterioridad.

En el artículo 85 se establecen las facultades del Presidente de la República, indicándose como facultad en materia económica, la contenida en la fracción XIV que se refiere a la facultad de *"habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación"*, siendo relevante el hecho de que ya no se tenga algún artículo que contenga prohibiciones expresas al Ejecutivo como se veía en las anteriores Constituciones.

La Constitución de 1857 marcaba una vez más el triunfo liberal; quizá sea por ello que al romper con las costumbres y tradiciones, provocaran que los problemas se agudizaran y que se volviera casi inaplicable: se desató una verdadera guerra civil.

El Plan de Tacubaya (17 de diciembre de 1857), desconoce la Constitución que acababa de nacer y es el mismo Presidente (Comonfort) quien lo acepta, pero posteriormente se arrepiente restableciendo la

Constitución del 57 y renuncia, partiendo al extranjero. Es entonces cuando Benito Juárez (quien era Presidente de la Corte Suprema de Justicia) toma la Presidencia de la República. Los problemas se agudizan: la Guerra de Tres Años y el asedio extranjero. El resultado de mayor trascendencia jurídica fue, sin duda, lo que conocemos como Leyes de Reforma.

Como todos los Congresos Constituyentes, el de 1856-1857 *"cumplió con una misión más alta que ser simple derecho positivo: fue el ideal de vida política del hombre mexicano y no habrá de olvidarse, para medir su significado, que la primera revolución social del S. XX, la que condujo a la primera declaración constitucional de derechos sociales de la historia, se hizo en nombre de ella y para restablecer su vigencia"*¹³.

2.2.8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2.2.8.1. Introducción

La inestabilidad política continuó hasta que llegó Porfirio Díaz al poder. Sin entrar a estudiar el gobierno porfirista, nos limitaremos a señalar que durante los 34 años de su gobierno hubo paz en México, aunque haya sido a costa de supresión y sojuzgamiento, tal y como lo ilustra el lema de entonces: *"Mátalos en caliente"*¹⁴.

¹³ CUEVA, Mario de la, El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX, op cit., pp 1219-1336.

¹⁴ La frase tiene su origen en el año de 1880, cuando se presentó una sublevación en contra de Díaz y en apoyo a Lerdo de Tejada, la cual se dio en un vapor de guerra que terminó con la muerte de 9 personas. Se afirma que la orden de su fusilamiento llegó de Díaz, con un telegrama que decía: "Mátalos en caliente". (www.arts-history.mx, sitio web de Artes e Historia de México, patrocinado por Manuel Zavala Alonso).

A finales del año de 1908, el presidente Díaz declaró, en entrevista con el periodista norteamericano James Creelman, que había “esperado con paciencia el día en que la República Mexicana esté preparada para escoger y cambiar a sus gobernantes sin peligro de guerras, ni daño al crédito y al progreso nacional, y creo que ese día ha llegado”¹⁵. Y efectivamente, ése día había llegado, pero a costa de la paz y de muchas vidas. Para el 25 de mayo de 1911 (ya iniciado el movimiento revolucionario encabezado por Madero), renunciaba Don Porfirio Díaz, abandonando el país. El caudillismo emergió en todo lo alto. La lucha por la democracia se convirtió en una lucha por el poder. El principal logro de esta lucha, fue el Constitucionalismo, encabezado por Don Venustiano Carranza, apoyado y alimentado por las ideas revolucionarias de Zapata (con el *Plan de Ayala* proclamó la reforma agraria) y Pascual Orozco (quien, en el norte, con el llamado *Pacto de la Empacadora*, propuso una serie de medidas a favor de la clase obrera y de los campesinos).

La revolución había tomado el nombre de “constitucionalista”, porque Carranza pretendía restaurar el orden constitucional, sobre la base de la Constitución de 1857. El decreto que convocaba al Constituyente, hablaba de serlo para “reformular” dicha Constitución y no para elaborar o expedir una nueva, pero, en esencia, lo que se hizo fue expedir otra Constitución, pero, por respetar la convocatoria, a la nueva se le llamó “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857*”. El Congreso Constituyente se instaló en Querétaro, iniciando las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916. Después de las enconadas discusiones (entre los grupos comandados por Carranza de un lado y por

¹⁵ SERRA ROJAS, Andrés, Trayectoria del Estado Federal Mexicano, op cit., p. 362

Obregón por el otro), el dictamen fue aprobado el 30 de enero de 1917 y firmado al día siguiente. El 5 de febrero de 1917 (misma fecha que la del 57) fue firmada la primera Constitución social de todo el orbe y puesta en vigor el 1º de mayo de ese histórico 1917.

En cuanto a la impartición de justicia, la Constitución de 1917 sigue los lineamientos trazados en la del 57; las garantías individuales son contempladas en los primeros 29 artículos, con el sistema creado para hacerlas valer y evitar su violación: el juicio de amparo. Este control de la constitucionalidad se fue perfeccionando, ya que en la del 57 no se precisaba a fondo cómo funcionaría el juicio de amparo, pero, en ésta, el artículo 107 nos da los lineamientos para su correcta aplicación.

Las innovaciones se presentan en la reforma agraria, con su artículo 27 que era el fundamento del reparto agrario, entre otros aspectos. La otra gran innovación, lo fue el artículo 123, que trata de las relaciones de trabajo y de seguridad social, por lo que se convirtió en la primera Constitución en todo el mundo, en tomar un carácter verdaderamente social.

2.2.8.2. La Rectoría Económica en la Constitución de 1917

Las disposiciones de política económica (principalmente fiscal) realmente no sufren muchas modificaciones, salvo lo relativo al presupuesto de egresos e ingresos, ya que en el texto original de la Constitución de 1917 ya no se habla de que sea el Ejecutivo el que elabore los proyectos y los presente al legislativo para su aprobación. Así pues, en el artículo 31 fracción IV, permanece la obligación de los mexicanos de "*contribuir para los gastos*

públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". En el artículo 73 se establecen las facultades del Congreso, resaltando las fracciones VII, VIII, IX, X, XVIII, XXVII y XXIX que respectivamente establecen como facultades las siguientes: "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones; para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución; para establecer casa de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas; para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas, para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". Como decíamos, la facultad de aprobar el presupuesto de egresos e ingresos ya no contempla la facultad del Ejecutivo de elaborar los proyectos y presentarlos al legislativo para su autorización, ya que en la fracción IV del artículo 74, se prevé como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el "aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél", sin que se mencione quién elaborará esos presupuestos.

Es importante destacar las atribuciones de los Municipios en materia tributaria, ya que el artículo 115 fracción II establece que *"los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales"*. Asimismo, se vuelven a contemplar diversas prohibiciones a los Estados en materia económica, como el *"acuñar moneda, emitir papel moneda, gravar el tránsito de las personas; gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales; gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice"*¹⁶.

Por último, es de resaltarse la elaboración e inserción de un nuevo artículo 28, que en materia económica representó grandes cambios, al prohibir los monopolios (que ya lo hacía la Constitución del 57), ampliando los casos de excepción, como fue lo relativo a la *"acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal"*¹⁷, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras". También se prohíbe la exención de impuestos y se dice que no habrá prohibiciones a título de protección a la industria. Igualmente, se prevé la intervención del Estado en el sistema de producción, distribución y consumo de todo tipo de bienes, con el objeto de que no se cometan abusos

¹⁶ Artículo 117 fracciones III, IV, V, VI y IX, respectivamente.

¹⁷ Se refiere al Banco de Emisión Único que se indica en la fracción X del artículo 73 y que posteriormente sería el Banco de México.

hacia el consumidor. Podemos afirmar que este artículo es el inicio de un proceso de intervencionismo y regulación Estatal en la vida económica que antes de esta Constitución no se preveía.

2.2.8.3. La Rectoría Económica en la Actualidad

Existen tres preceptos constitucionales que encierran, en general, la rectoría económica estatal: artículos 25, 26 y 28. Como complemento a estos tres artículos, es importante explicar la participación que se le da al Congreso de la Unión, en específico a la Cámara de Diputados, en la vida económica del país. A continuación se muestra la historia de cada uno de ellos, así como los principios que en la actualidad se plasman en los mismos¹⁸.

2.2.8.3.1. Artículo 25 Constitucional

La publicación original del artículo 25 no tenía nada que ver con la economía del país. Dicho artículo establecía que "la correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley". Fue hasta el año de 1983 (el 3 de febrero), cuando se publicó la única reforma que ha sufrido dicho artículo, para quedar como está actualmente.

En los tres primeros párrafos de este precepto, viene resumido el discurso económico del gobierno, plasmándose las características que

¹⁸ Existe un estudio muy completo elaborado por el Departamento de Documentación Legislativa-SIID, en el que se contienen todas y cada una de las reformas que se han realizado a la Constitución, desglosadas artículo por artículo, y que se puede consultar en la página en Internet de la Cámara de Diputados (www.cddhcu.gob.mx), de la cual fue obtenida la información que se expone en los siguientes rubros

deberá de revestir toda la política a implementar y ejecutar. Algunos adjetivos para esta política o rectoría económica son meramente decorativos, si los tratamos de buscar en nuestra realidad económica. Las características son las siguientes:

- A) El desarrollo nacional debe ser integral.
- B) Debe fortalecer la Soberanía de la Nación.
- C) Debe fortalecer la democracia.
- D) Fomentar el crecimiento y el empleo.
- E) Fomentar y procurar la justa distribución del ingreso y la riqueza.

En los dos últimos rubros, descansan los objetivos generales de toda política económica, en la que se encuentran la política monetaria, cambiaria y fiscal. Nuestra Constitución obliga al Estado, al gobierno, a implementar medidas que tiendan a ello, pero, desgraciadamente, las cifras y la realidad que vivimos nos dicen que estamos muy lejos de ese objetivo.

La rectoría económica del Estado se plasma de manera expresa en el segundo párrafo de este artículo 25, el cual, por su importancia transcribimos a continuación: *"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución"*.

2.2.8.3.2. Artículo 26 Constitucional

Por su parte, el artículo 26 ha sido reformado igualmente una sola ocasión, para quedar como en la actualidad; dicha reforma fue publicada el 3 de febrero de 1983, conjuntamente con la correspondiente al artículo 25, es decir, que ese cambio fue con el objeto de consagrar a nivel Constitucional, la rectoría económica del Estado.

Actualmente, en el citado artículo 26 se establece lo que se conoce como el Plan Nacional de Desarrollo. Nuevamente, nuestra Carta Magna precisa los parámetros o líneas a seguir, en este caso, por el gobierno, pero, nuevamente observamos que desgraciadamente no se cumplen, quedando como buenos deseos y palabras que parecen dichas por cualquier aspirante a un cargo público en plena campaña electoral: *"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación"*

Uno de los problemas de este Plan Nacional de Desarrollo, es que no existe continuidad en ello, debido a que son planes sexenales que terminan (inconclusos, por supuesto) al finalizar el gobierno del Presidente en turno. También, este plan es sólo del ejecutivo, sin intervención de los demás poderes de la Unión, principalmente el legislativo, ya que el mismo artículo termina diciendo que *"en el sistema de planeación democrática, el Congreso de Unión tendrá la intervención que señale la ley"*, pero, ¿Acaso hay alguna ley que prevea la intervención del legislativo en la política económica?

2.2.8.3.3. Artículo 28 Constitucional

A diferencia de los dos artículos anteriores, el 28 ha sido modificado en 5 ocasiones, siendo la última reforma, la publicada el 2 de marzo de 1995. En el texto original de 1917, ya se contemplaba la prohibición de los monopolios, indicándose las excepciones, entre las que se encontraba la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlaría el Gobierno. En la primera de sus reformas, publicada el 17 de noviembre de 1982, se incluye como excepción a los monopolios, la prestación del servicio público de banca y crédito, prestación que sería proporcionada exclusivamente por el Estado. Su segunda reforma, se hizo poco después, ya que la misma fue publicada el 3 de febrero de 1983, en la cual se amplió el texto de dicho artículo, acorde con la Rectoría Económica que se le dio al Estado, recordemos, conjuntamente con las reformas de esa misma fecha respecto de los artículos 25 y 26, sin pasar por alto que además, se reformaron los artículo 27 y 73.

El 27 de junio de 1990 (ya en el gobierno Salinista), se publicó la tercera reforma, la cual consistió en la derogación del párrafo quinto, a fin de que la prestación del servicio público de banca y crédito, ya no fuera exclusivo del Estado, sino que se pudiera concesionar a particulares. La cuarta reforma se publicó el 20 de agosto de 1993, reforma que fue muy importante, ya que se incluyó lo relativo al Banco Central, con la característica de ser "autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración", quedando en ese sentido como lo está en la actualidad, ya que la última reforma de 2 de marzo de 1995, no cambia en absoluto la situación del Banco de México.

El artículo 28 ha sido considerado como uno de los más importantes, ya que consagra un logro de la revolución: la prohibición de los monopolios. Pero a nosotros nos interesa más que ello, lo referente a las áreas estratégicas y las prioritarias, ya que es en ellas o por medio de ellas, como el Estado ejerce la rectoría sobre la economía. A este respecto, el párrafo tercero establece que *"no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; 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 esta Constitución"*.

También, es importante en lo que se refiere al banco central, al cual se le da autonomía (discutida, claro está), y en sus funciones se prevé que sean la de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros, *"contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia"*¹⁹, siendo muy importante esta última parte, ya que el proveer a su observancia, se refiere a una facultad que se le otorga al Banco de México para expedir disposiciones con carácter de reglamentos, a fin de regular las áreas en las que tiene intervención.

¹⁹ Párrafo Séptimo del artículo 28 Constitucional.

El Banco de México es una de las instituciones que más interesan en cuanto a la política monetaria y cambiaria, ya que de las políticas que implemente depende, en mucho, que se cumplan o no los objetivos que señala la Constitución en los artículos 25 y 26 ya comentados.

2.2.8.3.4. Artículo 74 Constitucional

Asimismo, la participación del poder legislativo en la rectoría económica del Estado, ha sido objeto de diversas reformas, adquiriendo en la Constitución mayor relevancia y fuerza, principalmente dentro de la política fiscal, al conservar la facultad de autorizar los presupuestos de ingresos y de egresos²⁰, así como facultades de inspección de la Cuenta Pública, principalmente. Esta participación del poder legislativo es directamente de la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 74 se establecen las facultades exclusivas de dicha Cámara y en la fracción IV se habla de lo descrito anteriormente, fracción que por su relevancia se transcribe a continuación.

*“Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
...IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación; discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del*

²⁰ En los cuales se recobra la elaboración a cargo del ejecutivo y su presentación al legislativo para su aprobación, además de llamarle a uno Ley de Ingresos y al otro se le sigue llamando Presupuesto de Egresos.

Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven".

Emilio Zebadúa y Leonardo Lomeli, en su obra titulada *La política económica en el Congreso de la Unión*, resaltan la participación e importancia de dicho órgano en la vida económica del país, aunque aún no tenga la trascendencia que se quisiera. *"El Congreso de la Unión ha sido históricamente un actor privilegiado de la política económica: por el poder Legislativo tienen que pasar anualmente las leyes que definen las políticas de ingreso y gasto del gobierno federal y aquellas que afectan, en uno u otro*

*sentido, los incentivos de los agentes económicos para invertir, ahorrar o trabajar, en la medida en que regulan o desregulan nuevas o viejas ramas de la actividad económica y redefinen las áreas de participación exclusiva del Estado. Por el Congreso tiene que pasar la mayor parte de las disposiciones que afectan el funcionamiento de la economía en su conjunto o de sectores y grupos particulares de la población a través de las acciones del Estado en materia de política social en el sentido amplio del término*²¹.

2.2.8.5. La Rectoría Económica en la Jurisprudencia

El Poder Judicial Federal, por conducto de nuestro más alto tribunal, ha emitido algunos criterios en relación con el alcance jurídico del artículo 25 constitucional, concluyendo que el mismo no contiene garantías individuales, ya que sólo regula –dice la Corte- la rectoría económica del Estado para garantizar el desarrollo económico del país, tal y como observamos en las siguientes jurisprudencias:

“NÓMINAS, IMPUESTO SOBRE. LOS ARTÍCULOS 45-G A 45-I DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLAN EL ARTÍCULO 25 CONSTITUCIONAL. Los artículos 45-G a 45-I de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que establecen el impuesto sobre nóminas, no violan el artículo 25 constitucional, en tanto que **este último precepto establece fundamentalmente la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país**, la cual se cumple en los términos previstos en el propio dispositivo constitucional, cuando el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, o concede facilidades para la importación de materias primas, entre otras acciones, pero no se ve menoscabada por circunstancias ajenas, como

²¹ LOMELÍ, Leonardo y Emilio Zebadúa, La política económica de México en el Congreso de la Unión (1970-1982), El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Instituto Politécnico Nacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 231.

es la legislación del tributo denominado "impuesto sobre nóminas", que tiene su fundamento en el artículo 31, fracción IV, constitucional²².

“MÁQUINAS REGISTRADORAS DE COMPROBACIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 29 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO VIOLA EL NUMERAL 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El artículo 29 del Código Fiscal de la Federación no viola el numeral 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en ninguno de los párrafos de este último, se concede garantía individual alguna que proteja contra responsabilidades fiscales, ni tampoco se establecen restricciones para el legislador en relación con la imposición de obligaciones a cargo de los causantes para que adquieran instrumentos mecánicos y técnicos que les permitan llevar un adecuado registro de las operaciones con el público en general para efectos contables y tributarios. Sólo regula la rectoría económica del Estado para garantizar el desarrollo del país, elevando a rango constitucional sus atribuciones en dicha materia, pero no la libertad plena de los particulares para su desarrollo comercial. Consiguientemente, resulta incorrecto pretender que el artículo 29, párrafos sexto y séptimo, del Código Fiscal de la Federación, tenga como fundamento el multicitado numeral 25 de la Constitución Política, pues este último no protege a los particulares contra la imposición de obligaciones fiscales, por lo que la constitucionalidad del precepto ordinario de que se trata no puede examinarse a la luz del artículo 25 en comento. La interpretación contraria llevaría a concluir que cualquier obligación que implicara una adquisición, lesionaría la libertad y la dignidad de los gobernados, que si bien son valores a los que se refiere el precepto constitucional de que se trata, se encuentran relacionados únicamente con la rectoría del desarrollo nacional, y el Estado cumple con ellos cuando alienta la producción concediendo subsidios, otorgando facilidades a empresas de nueva creación, estimulando la exportación de los productos, concediendo facilidades para la importación de materias primas, etcétera; acciones todas estas que tienden a fomentar y a impulsar el desarrollo del país, pero no se cumplen dichos valores impidiendo que el Poder Legislativo emita normas tributarias como las referidas”²³.

El mismo criterio impera respecto del artículo 26 de nuestra Carta Magna, al considerar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dicho precepto no contiene garantía individual alguna, tal y como se observa en el considerando quinto de la ejecutoria que motivó la

²² Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IX-Marzo, Tesis: P./J. 12/92, Página: 13.

²³ Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Febrero de 1997, Tesis: P./J. 10/97, Página: 81

jurisprudencia que antecede, en cuya parte conducente se argumentó lo siguiente:

“En cuanto a las argumentaciones vertidas sobre el artículo 26 constitucional, en las que sostiene que se viola en su perjuicio el no realizar exactamente lo que la norma señala, que es la salvaguarda de la legalidad y la seguridad jurídica para el gobernado, ya que la planeación del desarrollo nacional debe ser democrática sin afectar los derechos de los gobernados en la recaudación y crecimiento económico, son infundados.

En efecto, la Constitución expresamente señala que la planeación será democrática y que el Ejecutivo estará facultado para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación; asimismo instrumentará los controles, la formulación y evaluación del plan y los programas de desarrollo, es decir, el Estado Mexicano organizará y regirá la política económica, social y cultural de la Nación.

Los lineamientos que la Constitución precisa en este precepto, están referidos a la planeación económica del Estado y en ninguno de los párrafos contiene garantías específicas del gobernado. Por tanto, el establecimiento del Plan Nacional de Desarrollo es una consecuencia de la rectoría económica del Estado encaminada a organizar al país, y el hecho de que se publique dicho plan no afecta la esfera jurídica de la quejosa, máxime que este Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que tratándose de problemas de contradicción con ordenamientos secundarios o pactos económicos, no es apto para el análisis de la inconstitucionalidad de las leyes impugnadas.

De lo anterior se colige que la inconstitucionalidad del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Derechos y el reglamento del propio Código Fiscal, en sus artículos relativos, no depende de su contradicción con un ordenamiento secundario o con los planes nacionales de desarrollo, sino de que éstos resulten violatorios de algún precepto constitucional²⁴.

²⁴ Resolución del Tribunal Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del día cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y seis, por unanimidad de once votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza, Olga María del Carmen Sánchez Cordero, y presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Fue ponente el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

2.3. Autoridades de la Política Económica

Si la política económica es privativa del Estado, dentro de este se crean dependencias e instituciones encargadas de elaborar dicha política, así como ejecutar la misma. En el presente trabajo nos interesa estudiar, dentro de la política económica, a la política monetaria, cambiaria y fiscal, de tal manera que se hace énfasis en estas últimas y, en consecuencia, las autoridades en estos rubros son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, principalmente.

2.3.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las principales facultades de la Secretaría de Hacienda en la política económica, son las siguientes:

- A) Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional de Desarrollo.
- B) Proyectar y calcular los ingresos de la federación.
- C) Estudiar y elaborar los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos de la federación.
- D) Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.

- E) Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al banco central, a la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.

2.3.2. Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de la Ley de la misma Comisión. Tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y el correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. También es su objeto, supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero.

Los órganos directivos de la Comisión son los siguientes:

- A) Junta de Gobierno.
- B) Presidencia.
- C) Vicepresidencia.
- D) Contraloría Interna.
- E) Direcciones Generales.
- F) Unidades Administrativas necesarias.

La Presidencia es la máxima autoridad administrativa de la Comisión y su titular es designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público. La Junta de Gobierno está conformada por diez vocales, más el Presidente de la Comisión que será también de la Junta. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público designa a cinco de los vocales, el Banco de México a tres y las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro un vocal cada una. Una de las facultades importantes del Presidente es la de declarar la intervención administrativa o gerencial de las entidades financieras, con el acuerdo de la Junta.

Facultades:

- A)** Realizar la supervisión de las entidades, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.
- B)** Fungir como órgano de consulta del gobierno federal en materia financiera.
- C)** Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan al sistema financiero, que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertados, con los usuarios de servicios financieros.
- D)** Intervenir en la emisión, sorteos y cancelación de títulos o valores de las entidades, en los términos de la ley, cuidando que la circulación de los mismos no exceda de los límites legales.

- E) Llevar el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y certificar inscripciones que consten en el mismo.

- F) Autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores y especialistas bursátiles en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, así como suspender la citada inscripción por lo que hace a las casas de bolsa.

- G) Ordenar la suspensión de cotizaciones de valores, cuando en su mercado existan condiciones desordenadas o se efectúen operaciones no conformes a sanos usos o prácticas.

2.3.3. Banco de México

2.3.3.1. Historia del Banco de México

2.3.3.1.1. El Sistema Bancario en el México Independiente

El Banco de México, que abrió sus puertas el 1º de enero de 1925, fue la consumación de una aspiración largamente acariciada por el país. Poco recordado es actualmente el hecho de que los antecedentes de esta Institución se remontan al menos hasta principios del siglo XIX. En fecha tan remota como 1822, durante el reinado de Agustín de Iturbide, la historia registra la presentación de un proyecto para crear una institución con la facultad para emitir billetes que se denominaría "*Gran Banco del Imperio Mexicano*".

Cuando en la segunda mitad del siglo XIX empieza en México el establecimiento de bancos emisores de billetes, Europa, pese al debate que existía entre la libertad o el monopolio en las emisiones, se encaminaba claramente a este último. Por ejemplo, en Inglaterra y Francia, en la Ley Peel de 1844 y el ordenamiento de 1848 respectivamente, se confirmaron y fortalecieron los privilegios concedidos a sus bancos centrales, en tanto que bancos como el de Austria-Hungría y España, tendían a la unificación de la moneda fiduciaria, lo cual se logró en la década de 1870, al igual que en Alemania. No obstante ello, en México se inicia la actividad bancaria dentro de un régimen de libre concurrencia de emisiones, sin mayor controversia doctrinal debido a la escasa existencia de obras mexicanas sobre temas bancarios, así como al desconocimiento general de la polémica que al respecto ya existía en Inglaterra y Francia²⁵.

El hecho de que la creación de los bancos se diera sin regulaciones claras o, incluso, nulas, tenía graves inconvenientes; el principal se originaba en la carencia de disposiciones generales y uniformes aplicables a las instituciones de crédito, ya que cada una operaba bajo un régimen particular establecido en sus estatutos sociales o, lo que fue más común, por constituir uso reconocido por las autoridades, en su respectiva concesión. Tales regímenes diferían notablemente entre sí al ser producto societario o de negociación individual. Asimismo, era frecuente que los gobiernos estatales y, en algunos casos, el mismo gobierno federal, incluyeran en las concesiones, el compromiso para el banco de otorgar crédito a dichos gobiernos a cambio de que éstos le concedieran al banco franquicias y

²⁵ Cfr. BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *El Banco de México*, FCE-Nafin, México, 1996, pp 59 y ss

condiciones especiales, como eran exenciones fiscales, prerrogativas en la circulación de sus billetes y a la relación del monto de sus emisiones con las reservas metálicas que deberían de poseer. Esta situación, también daba lugar a que los gobiernos estatales compitieran entre sí para incentivar la creación de instituciones de crédito en sus respectivos territorios, ofreciendo atractivas condiciones de operación.

El primer banco en establecerse fue el Banco de Londres, el cual era una sucursal de un banco inglés, que se registró en nuestro país cuando estaba invadido por las fuerzas francesas y vigente el Código de Comercio del 16 de mayo de 1854, bajo la denominación de Banco de Londres, México y Sudamérica²⁶. Como no existían disposiciones legales concretas a las que se sujetasen las actividades bancarias, el Banco de Londres no publicaba balances, ni estaba sujeto a intervención alguna, practicando toda clase de operaciones sin requerir más que la autorización de sus directivos.

Después del Banco de Londres, en 1881, se estableció un banco de depósitos, descuentos y emisión bajo la denominación de Banco Nacional Mexicano. La concesión que el gobierno mexicano le otorgó tenía varias peculiaridades, entre las que se pueden señalar las siguientes: el banco tenía el derecho de establecer sucursales y agencias en los principales centros del país; tenía la facultad de emitir billetes con el 33% de reservas metálicas;

²⁶ Según el Maestro Guillermo Floris Margadant S., en 1830 se creó un Banco de Avío con apoyo de capital inglés, teniendo dependencia gubernamental y destinado al fomento industrial. (FLORIS MARGADANT, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Décima Primera Edición, Editorial Esfinge, México, 1994, p. 169.)

circulación voluntaria de sus billetes, pero obligación de las oficinas públicas de aceptarlos como moneda legal; obligación del gobierno de no recibir en sus oficinas ningún otro billete de otro banco o institución de crédito; obligación de usar las sucursales del banco para el cobro y concentración de fondos del gobierno, con un abono de un cuatro por ciento de comisión. También, el gobierno mexicano se obligó a otorgarle una exención de contribuciones por treinta años, así como a permitir la exportación metálica libre de derechos, hasta el importe del dividendo de sus acciones; exención en caso de guerra del pago de derechos extraordinarios, etc.

El 16 de noviembre de 1881, se dio facultad a la antigua institución del Monte de Piedad, para que emitiera billetes y certificados con garantías de sus propios fondos, hasta por la cantidad de 9 millones de pesos, de los cuales llegó a emitir el equivalente a 4 millones conservando sólo una reserva metálica de 3 millones, habiendo inmovilizado todas sus reservas en costosos inmuebles y largas hipotecas, que le impidieron hacer frente a sus compromisos fiduciarios, cerrando en un breve periodo su aventura, sin éxito, como banco de emisión.

El 22 de abril de 1882, se concedió al Señor Eduardo L'Enfer el establecimiento de un Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario, con la concesión de emitir billetes y bonos de caja hasta por el triple de su capital, de 3 millones de pesos y por un plazo de 30 años. Un año después, el 15 de junio de 1883, se aprobó un tercer convenio con D. Francisco Suárez Ibáñez, para el establecimiento de un banco de emisión, bajo la denominación de Banco de Empleados, pudiendo emitir billetes hasta por el triple de su capital de 500 mil pesos también por 30 años. Para el año de 1886, se reformó su

concesión y cambió de denominación, llamándose ahora Banco Comercial, obteniendo facultades para hacer operaciones de descuento, giros, recibir mercancías en depósitos sobre certificados y hacer bonos de prenda, reduciendo su emisión de billetes al doble de las sumas existentes en caja.

En 1884, en el marco de una fuerte crisis bancaria, los bancos Mercantil Agrícola y Nacional Mexicano se fusionaron en uno solo, bajo la denominación de Banco Nacional de México, el cual aumentó su capital hasta 20 millones de pesos con el 40% pagado, logrando que el gobierno le otorgara una nueva concesión por 50 años más. Este banco, hasta antes de la creación del Banco Único de Emisión, en 1925, fue considerado el más fuerte y ligado al gobierno, llegando a ser su acreedor hasta por una suma superior a su propio capital.

Efectivamente, el Banco Nacional de México, que era la institución de crédito más grande del país, pasó también a ser banquero del gobierno, agente financiero de este y emisor de billetes, no sólo principal, sino también privilegiado. Tal situación lo iba configurando como el banco central del país y, con el transcurso del tiempo, estuvo en condiciones de ejercer las demás funciones propias de ese tipo de banca.

Con el Código de Comercio de 1884, se pretendió regular la situación de los bancos que venían operando en el país, sin resultados satisfactorios, debido a las diferencias que presentaban las diversas concesiones que el gobierno había otorgado a los mismos. Para 1889 se tuvo que expedir un nuevo Código de Comercio, buscando solucionar el problema existente, pero sin poder controlar debidamente las actividades de los bancos, por lo que fue

hasta 1897, con la expedición de la Ley de Instituciones de Crédito, cuando se logró uniformar a los bancos, que además de los que se mencionaron, estaban operando en nuestro país²⁷, estableciendo en sus artículos transitorios un plazo para que todos estos bancos se sujetaran y adecuaran a las prescripciones de la nueva ley.

Bajo el amparo de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, se crearon bancos en casi todos los estados de la República, de tal manera que para 1910 se encontraban operando los siguientes: El Banco Nacional de México, El Banco de Londres y México, El Banco de Aguascalientes, el Banco de Coahuila, el Banco Minero de Chihuahua, El Banco de Durango, el Banco de Guerrero, el Banco de Hidalgo, el Banco de Jalisco, el Banco del Estado de México, el Banco Mercantil de Monterrey, el Banco de Morelos, el Banco de Nuevo León, el Banco Occidental de México, el Banco Oriental de México, el Banco Peninsular Mexicano, el Banco de Querétaro, el Banco de San Luis Potosí, el Banco de Sonora, el Banco de Tabasco, el Banco de Tamaulipas, el Banco Mercantil de Veracruz y el Banco de Zacatecas.

Existían -también- dos bancos hipotecarios, que fueron el Banco Hipotecario de Crédito Territorial Mexicano y el Banco Internacional e Hipotecario. Asimismo, se encontraban operando seis bancos refaccionarios: el Banco Central Mexicano, el Banco Mexicano de Comercio e Industria, el Banco Refaccionario de Campeche, el Banco Refaccionario de la Laguna, el Banco Refaccionario de Michoacán y el Banco Refaccionario de Chihuahua.

²⁷ Estos bancos eran el Banco Minero de Chihuahua, el Banco Yucateco, el Banco Mercantil de Yucatán, el Banco de Durango, el Banco de Nuevo León y el Banco de Zacatecas.

“Desde luego puede afirmarse que la ley de 1897, tiene la gloria, indiscutible, de haber roto el monopolio bancario que se encontraba en manos extranjeras, para abrir la puerta al capital nacional, en la concurrencia del crédito bancario²⁸”.

El establecimiento y desarrollo de los sistemas bancario y monetario originó que dos instituciones, el Banco Nacional de México y el Banco Central Mexicano, así como una entidad oficial, la Comisión de Cambios y Moneda, efectuasen, cada uno de ellos, diversas funciones propias de la banca central. El primero -como se dijo- era banquero y agente financiero del gobierno, así como emisor privilegiado de billetes. El segundo apoyaba la circulación de los billetes emitidos por los bancos locales, promovía y, en cierta medida, regulaba la compensación de saldos entre esas instituciones de crédito y actuaba con ellas como acreditante en última instancia.

La tercera tenía a su cargo regular la emisión y circulación de moneda, manejar la reserva metálica del país y proveer a la estabilidad de los tipos de cambio. *“Todo ello iba conduciendo a la creación de la banca central en México, mediante un proceso que concentrase en una institución de crédito, la cual pudo haber sido el Banco Nacional de México, las diversas funciones propias de ese tipo de banca. Este fue el camino seguido durante el siglo XIX por gran parte de los países europeos, en los que una institución de crédito privada fue asumiendo gradualmente el carácter y las funciones de la banca central²⁹”.*

²⁸ MANERO, Antonio, El Banco de México: sus orígenes y fundación, El Banco de México, 1992, p. 52.

²⁹ BORJA MARTÍNEZ, Francisco, El Banco de México, op.cit., p.82.

Con la reforma de 1908, se buscó conferir a un solo banco el monopolio de la emisión de moneda: al Banco Nacional de México, ya que el hecho de que casi todos los bancos tuvieran esa facultad, estaba ocasionando fuertes trastornos al sistema bancario; la manera en la que se buscó este fin, fue proponiendo o tratando de incentivar a los bancos de emisión a pasar a ser bancos refaccionarios, pero sólo uno de ellos (el Banco de Michoacán) tuvo el interés de hacerlo y rápidamente tuvo que cerrar, de tal manera que la medida no resultó nada satisfactoria.

2.3.3.1.2. El periodo revolucionario

Con el inicio de la revolución y la caída del Gobierno de Porfirio Díaz, comenzó a notarse en el público una tendencia a disminuir sus depósitos en los bancos, afectando la solvencia de todos ellos, incluyendo a los más poderosos, como el Banco Nacional. Después, con la llegada al poder del General Huerta, empeoró aún más la situación de los bancos, debido a que se les obligó a concederle préstamos que nunca serían pagados, aunado a la reforma presentada por el Ejecutivo en 1913, con la cual se aumentó la circulación de los billetes de banco en más de un 100%, con lo que *“cuando el General Huerta abandonó el poder, puede decirse que el estado general de los Bancos era totalmente insolvente”*³⁰, ya que los pasivos rebasaban con mucho a sus activos, es decir, que lo que tenían en caja los bancos no alcanzaba para cubrir ni siquiera el 50% de los depósitos.

Antonio Manero -en la obra ya citada- considera que el sistema bancario emanado de la ley de 1897, fue destruido no solo por la revolución,

³⁰ MANERO, Antonio, El Banco de México: sus orígenes y fundación, op.cit., p. 59

sino por la misma conducta de los banqueros al violar la ley, haciéndose préstamos ellos mismos y a sus directivos, además de la asociación que tuvieron -voluntaria o forzosa- con Victoriano Huerta; en fin, que con o sin revolución, el sistema bancario estaba condenado a la bancarrota.

El 29 de septiembre de 1915, el Ejecutivo emitió un decreto mediante el cual se crea la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, la cual empieza por revisar los balances de cada uno de los bancos existentes, a fin de depurar, de cierta manera, su misma existencia y prepara la creación de un Banco Único de Emisión. Una de las primeras medidas tomadas fue la de negociar con los bancos la entrega de moneda en metal que poseían, es decir, que los pagos que ellos hicieran deberían de ser en metal y los que recibieran serían en billetes del Gobierno Constitucionalista.

En 1916 comenzó el retiro de billetes de banco, supliéndolos por un nuevo papel que se denominó infalsificable, apoyando la medida con un decreto que estableció la desmonetización de los billetes de 20 a 100 pesos, primero, y en los siguientes meses las emisiones de 1 a 10 pesos. El 29 de marzo de 1917, se promulgó otro decreto en el que se desmonetiza el papel infalsificable, el cual se pagaría en oro, logrando, con ello, regularizar casi en su totalidad el circulante de todo el país, y retirado el papel denominado revolucionario.

Para abril de 1916 había monedas de oro y plata, así como 21 diferentes tipos de papel moneda en circulación; estos últimos, inconvertibles en metálico a su valor nominal y con premios y descuentos entre sí, cambiantes según la oferta y la demanda de cada billete. Las monedas en

oro tenían un premio sobre las de plata y ambas, a su vez, sobre los billetes. Por su lado, las emisiones de los bancos gozaban de mayor demanda y, por lo tanto, un premio creciente con relación a los demás billetes.

Si bien es cierto que parte de la emisión del Gobierno Constitucionalista fue para retirar los billetes de otros bandos revolucionarios, su emisión fue considerable y afectó seriamente su valor. Si a esto se añade la baja en la actividad productiva causada por la revolución, se entiende por qué disminuyó fuertemente el poder adquisitivo del papel moneda y el elevado premio que sobre éste tenía la moneda metálica y las divisas extranjeras.

La medida casi definitiva para dar por terminado el sistema bancario de 1897, fue la de determinar qué bancos estaban en el supuesto de liquidación, para que el propio gobierno, mediante una Comisión, procediera a liquidar administrativamente aquellos que se encontraran en ese supuesto. En este momento se presentó otro evento que terminó definitivamente con los bancos: el préstamo forzoso que el gobierno del Presidente Carranza requirió de los bancos, con lo cual el papel casi salió de la circulación, quedando únicamente la moneda metálica.

En 1917, Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente la iniciativa del artículo 28, que proponía el monopolio en la acuñación de moneda, y Rafael Nieto, Subsecretario de Hacienda y expresidente de la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, quien propuso que también se incluyera en la lista de monopolios autorizados en ese artículo, el de la emisión de billetes, por medio de un banco que controlara el gobierno federal. *"Días más tarde se aprobó la fracción X del artículo 73 que*

*confiere facultad al Congreso para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de la Constitución. Estos dos artículos conforman las bases jurídicas para la creación del Banco de México*³¹.

Cuando en 1917 se discutió la iniciativa propuesta por la Secretaría de Hacienda, uno de los aspectos que causó mayor problema para su aprobación, fue el determinar si el Banco de México sería privado o bien, estaría bajo el control gubernamental, ganando este último criterio, con el argumento de que no sólo se requería un banco único de emisión, sino que era necesario concederle a dicho banco facultades de inspección y vigilancia, así como para implementar e influir en la política económica.

Dentro de los ocho años que transcurrieron entre la Constitución de 1917 y la fecha en la que se crea el Banco de México, hubo varios intentos por darle forma a dicha Institución, pero las iniciativas fracasaban principalmente por la falta de fondos del gobierno para suscribir las acciones que conformarían el capital social del banco. En estas iniciativas, destacaba como justificación para crear el Banco de México, el hecho de buscar la unificación de la emisión de billetes, sin que apareciera la necesidad de la regulación de los cambios, lo cual podría interpretarse como que el problema a solucionar, era principalmente el de la emisión y no de crear un banco con facultades reguladoras en política monetaria y cambiaria directamente.

Tratando de resolver el aspecto económico, el Congreso, a iniciativa del Presidente Carranza, autorizó a éste, en el mismo año de 1917, para contratar un empréstito hasta por 100 millones de pesos que se destinaría a

³¹ CAVAZOS LERMA, Manuel, Cincuenta Años de Política Monetaria, en Cincuenta Años de Banca Central.

constituir el capital del banco. A ese efecto, el gobierno consideró factible colocar, tanto en el extranjero como en México, los títulos de deuda relativos al citado financiamiento pero, sin embargo, esa colocación no fue posible pese a reiteradas negociaciones con diversos banqueros europeos y estadounidenses, debido a que éstos, además de cuestionar la estabilidad política del gobierno y la seguridad en el pago de la deuda pública externa, condicionaban su apoyo no solo a tener una participación significativa en el capital y la administración del banco, sino, además, a influir con amplitud en la formulación de la ley correspondiente.

Las causas por las que no se lograba la creación del banco central, no solo eran de carácter económico, sino que obedecían, también, a la inestabilidad política. La lucha por el poder fue uno de los obstáculos, puesto que en varias ocasiones el Congreso no apoyaba los deseos presidenciales o viceversa. Así, Alberto J. Pani, quien sustituyó a De la Huerta en el cargo de Secretario de Hacienda, puso en marcha un exitoso plan para rehabilitar las finanzas públicas, que permitió al gobierno contar con los recursos necesarios para fundar el banco. A ese efecto, Pani constituyó una comisión redactora de la ley que fundaría el Banco de México, comisión que integraron Elías S.A. de Lima, Manuel Gómez Morín y Fernando de la Fuente, quien desempeñaba el cargo de jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda. Esta Comisión elaboró en poco tiempo el multicitado proyecto, cuyo texto se convirtió en la ley constitutiva del Banco de México, la cual Calles, en ejercicio de facultades extraordinarias, expidió el 25 de agosto de 1925.

En su momento, alguien llegó a comentar, en tono de broma, que a la Institución debería llamársele "Banco Amaro", ya que los fondos para integrar el capital se pudieron reunir finalmente, en virtud de las economías presupuestales logradas en el Ejército por el entonces Secretario de la Defensa Nacional, Gral. Joaquín Amaro³².

La ley constitutiva del Banco de México, le asignaba facultades importantes en política económica: regular el circulante, el tipo de cambio y las tasas de interés, así como encargarse de los servicios de Tesorería del Gobierno Federal, para lo cual se le concedió el monopolio de la emisión de billetes y se le asignó la administración del Fondo Regulador, el cual determinaba la acuñación de monedas, según el resultado de los saldos con el exterior y las necesidades de circulante de la economía. Para regular las tasas de interés, se le autorizó realizar las funciones de banco de depósito y descuento, así como a redescantar documentos de carácter mercantil a tasas inferiores a las de mercado.

2.3.3.1.3. La creación del Banco de México

El Banco Central nace en momentos de grandes retos y aspiraciones para la economía del país. A la necesidad de contar con una institución de esa naturaleza la acompañaban otros imperativos: propiciar el surgimiento de un nuevo sistema bancario, hacer renacer el crédito en el país y reconciliar a la población con el uso del papel moneda. Esta última no se presentaba como una tarea sencilla después de la traumática experiencia inflacionaria con los "bilimbiques" del periodo revolucionario. Según las crónicas, con ese nombre

³² Página de Banco de México en Internet: www.banxico.org.mx

bautizó el ingenio popular al papel moneda que emitieron los distintos bandos revolucionarios y que se depreció como una exhalación. Por todo ello, al flamante Banco de México, además de los atributos propios de un banco de emisión, se le otorgaron también facultades para operar como institución ordinaria de crédito y descuento³³.

En 1920, con la llegada a la Presidencia de la República de Álvaro Obregón, se revisó nuevamente la situación de los bancos, ya que con Carranza, habían prácticamente sido incautados los mismos, de tal manera que de la revisión que se hizo, se determinó que solo los bancos cuyo activo excediera a su pasivo, podrían seguir operando y el resto serían liquidados judicialmente. Ya liquidados los bancos de emisión y sacados de circulación los billetes de los que quedaron, en 1925 se crea el Banco de México con la característica de Banco Único de Emisión.

Como se ha manifestado, no obstante que en la Constitución de 1917, se determinó la creación del banco central, fue hasta ocho años después (25 de agosto de 1925) cuando se crea el Banco de México. En el interin, se fue consolidando en el mundo la tesis sobre la necesidad de que todos los países contasen con un banco central. Tal fue el mensaje de un comunicado emitido en 1920 por la entonces influyente Sociedad de las Naciones, durante la Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas.

La administración del banco estaría a cargo de un consejo conformado por cinco representantes del gobierno federal y cuatro de los accionistas privados, teniendo el control el gobierno por medio del veto que podía ejercer

³³ Cfr. Página de Banco de México en Internet: www.banxico.org.mx

el Secretario de Hacienda. Pero el Banco de México no inició sólo con atribuciones y características de banco central, ya que también podía hacer o llevar a cabo operaciones de depósito y descuento, por lo que además de ser el rector de los bancos, era su principal competidor.

En la ley del 25 de julio de 1931, el Banco de México pone en práctica las facultades que en política monetaria y cambiaria le fueron otorgadas, a fin de conservar el valor del peso mexicano, dado el ambiente de recesión mundial. En este año, se logró conservar un valor de cambio de 2.50 pesos por dólar, pero dicha medida llevó como primera consecuencia, una contracción en la economía. En 1932 se reforma nuevamente el Banco de México, dejando de operar como banco de descuento y depósito, cobrando mayor fuerza y confianza como banco central, ya que la crisis de los años anteriores estaba prácticamente superada.

Los primeros años de funcionamiento, el Banco de México no estuvo en posibilidad de implementar o poner en práctica sus facultades reguladoras, desempeñándose como un banco más, es decir, como si fuera parte de la banca comercial. Con la depresión norteamericana y los inevitables efectos en nuestro país, el Banco de México tuvo que reformarse para ir ejerciendo funciones de banca central. Con la llamada Ley Calles, se intentó intervenir en la cantidad de dinero para detener la devaluación de la moneda pero sólo mostró que un manejo equivocado de una política económica provoca males que pudieran ser peores. *"Las lecciones que deja esta etapa de la historia monetaria de México son valiosas: al prohibirse las acuñaciones de plata para revalorizar el peso mexicano (fijado en términos de dicho metal) parece*

*haber tenido prioridad el objetivo de regular el tipo de cambio, aun a costa de la depresión en la producción y en el empleo*³⁴.

La Ley Constitutiva del Banco de México, precisaba algunas funciones de banca central, así como llevar a cabo operaciones propias de la banca comercial. Las primeras consistieron en ser emisor único de billetes; regular la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y las tasas de interés; fungir con el carácter de acreditante en última instancia de las instituciones de crédito, y actuar como banquero y agente financiero del gobierno. Las segundas correspondían, con ciertas restricciones, a las que entonces podían llevar a cabo los bancos de depósito y descuento, cuya actividad se realizaba principalmente en el mercado de dinero.

*“El nuevo régimen de monopolio de emisión de billetes se estableció considerando, con especial interés, la conveniencia de centralizar los activos internacionales del país; la necesidad de sustituir un sistema monetario en el que las piezas de metales preciosos representaban la mayor parte del valor de la circulación, con gran inflexibilidad para ajustarse a los requerimientos de la economía, y el propósito de extender a más amplios sectores el acceso al crédito institucional*³⁵.

³⁴ CAVAZOS LERMA, Manuel, Cincuenta Años de Política Monetaria, en Cincuenta Años de Banca Central, op.cit., p. 72.

³⁵ FERNÁNDEZ HURTADO, Ernesto, Reflexiones Sobre Aspectos Fundamentales de la Banca Central en México, en Cincuenta Años de Banca Central, op.cit., p. 16.

Después de las crisis bancarias y la falta de credibilidad de la banca, con la creación del Banco de México, se buscó hacer participar al gobierno federal y a la banca privada en el capital y la administración del mismo banco, pretendiendo, con ello, reconstruir la confianza perdida en el papel moneda, entre otros objetivos. En la ley que crea al Banco de México se le otorga la facultad exclusiva para emitir billetes, así como facultades para regular la circulación monetaria, el sistema de cambios con el exterior y las tasas de interés, atribuciones que no pudo ejercer plenamente dada la dependencia con el exterior.

Por ejemplo, la depresión económica de 1929, provocó la desmonetización del oro, dando a las monedas de plata un poder liberatorio muy amplio que poco a poco fue disminuyendo con el aumento de los precios internacionales de este metal, con lo que las nuevas acuñaciones (1936) tenían un menor contenido de plata. Nuevamente, en 1937-38, los problemas económicos mundiales, las represalias por la expropiación petrolera y el inicio de la Segunda Guerra Mundial, provocaron una gran entrada de divisas al país, aumentando, con ello, el circulante de una manera casi descontrolada, provocando altos índices inflacionarios ante la menor producción de bienes y servicios. En estas circunstancias, el Banco de México, intentó poner en práctica sus facultades reguladoras, pero con nulos resultados debido a que el resto de los bancos seguían obrando con suma libertad, poseyendo una excesiva liquidez que el banco central no pudo limitar. Ante estos resultados, en 1941 se le otorgan mayores facultades y diversificación de sus instrumentos regulatorios, a fin de que pudiera ejercer realmente un control en el sistema bancario, como el aumentar el encaje legal de los bancos, para dar mayor certidumbre al público.

Como se ha visto, desde su creación, el Banco de México ha venido siendo reformado continuamente, siendo la primera gran reforma hacia 1931 y 1932. En julio de 1931 se promulga una controvertida Ley Monetaria por la cual se desmonetiza el oro en el país. En cuanto al Banco de México, dicha Ley confirió ciertas características de moneda a sus billetes, aun cuando se conservó la libre aceptación de los mismos. Sin embargo, tan sólo ocho meses después sobrevienen otras reformas de mayor trascendencia: la de la mencionada Ley Monetaria y la promulgación de una nueva Ley Orgánica para el Banco de México. Mediante esta última reforma se le retiraron al Banco las facultades para operar como banco comercial, se hizo obligatoria la asociación de los bancos con el Instituto Central y se flexibilizaron las reglas para la emisión de billetes.

Los instrumentos de regulación van a estar influenciados por los niveles de desarrollo de cada país, además de que siempre existe influencia de los desarrollados sobre los que empiezan su desarrollo. *"En tanto estos factores no puedan ser superados por el propio desarrollo económico y financiero, y dada la inconveniencia y aún la imposibilidad de aislarse autárquicamente del exterior, la política monetaria y crediticia no podrá eludir su influencia"*³⁶. La evolución en las facultades que se le han venido otorgando al Banco de México, como parte de una política económica, se supone que tienden a buscar el desarrollo del país, pero mientras siga existiendo esa dependencia, difícilmente se lograrán los fines u objetivos. *"Fomentar el ahorro interno e invertirlo en la forma más eficiente, de manera que se concilien la*

³⁶ Ibidem, p.22.

productividad y la justicia social, son y seguirán siendo los objetivos más trascendentes de la política económica"³⁷

En 1935, se enfrenta una crisis sin precedentes, cuando el precio de la plata se eleva ininterrumpidamente. Se llega a correr el grave riesgo de que el valor intrínseco de las monedas de ese metal -las cuales integraban el grueso de la moneda fraccionaria o de apoyo- supere a su valor facial. El peligro se cierne en especial sobre las piezas de un peso, que gozaban de gran arraigo entre la población. La crisis se conjura mediante dos medidas: emitir piezas con menor contenido de plata, y poner en circulación billetes de esa denominación que por largos años se conocieron como "camarones"³⁸.

El billete del Banco de México alcanzó, finalmente, la primacía como parte integrante del medio circulante en 1936. La política monetaria practicada durante la primera década del Banco de México había buscado crear confianza en el billete, manteniendo su valor relativamente estable y creando las condiciones propicias para que fuera aceptado voluntariamente por la economía. Por otro lado, las grandes fluctuaciones en el precio de la plata y del oro disminuyeron la relativa importancia de las funciones monetarias de las monedas metálicas.

En ese año (1936) se promulga una nueva y ortodoxa Ley Orgánica, la cual responde a la motivación de librar a la operación del Banco de México de toda "nota inflacionista". Ello, mediante la adopción de reglas muy estrictas para la emisión de medios de pago.

³⁷ *Ibidem*, p.23

³⁸ Página de Banco de México en Internet: www.banxico.org.mx

Particular énfasis se puso en ese ordenamiento en cuanto a limitar el crédito que el Banco Central pudiese otorgar al gobierno. En la práctica, dicha Ley resulta muy rígida y, en estricto sentido, nunca llega a ponerse en vigor. Así, en 1938 se reforman sus disposiciones más restrictivas. Ello, tanto en lo referente a los límites del crédito que el Banco pudiese otorgar al gobierno, como respecto al tipo de papel que el mismo pudiese adquirir en sus operaciones con los bancos comerciales. Pocos meses antes, como consecuencia del deterioro que venía sufriendo la balanza de pagos de México desde 1936 y de las fugas de capital causadas por la expropiación petrolera, el Banco de México se había retirado del mercado y el tipo de cambio había pasado de 3.60 pesos por dólar a niveles superiores al de 5 pesos por dólar.

Pero esa estabilidad no duró mucho, ya que en 1937, ante una recaída en la economía, principalmente de Estados Unidos, se afectó considerablemente a nuestro país y para financiar el déficit fiscal del gobierno, fue requerido un crédito emergente del Banco de México. Esta medida fue prácticamente impuesta, por lo que hubo fracturas dentro del mismo banco, debido a que algunos de sus miembros se oponían a ese tipo de políticas que se habían dado en la historia y que se seguirían presentando posteriormente, políticas cuyo primer efecto fue la disminución de las reservas internacionales del mismo banco.

En los años en los que se dio la expropiación petrolera y luego el inicio de la Segunda Guerra Mundial, el Banco de México tuvo que intervenir y cambiar constantemente de políticas, ya que las presiones externas sobre el tipo de cambio, lo obligaron a adoptar desde la flotación hasta el tipo de

cambio fijo, dependiendo del momento, pero sin resultados realmente satisfactorios, ya que el peso seguía devaluándose, a veces abruptamente y otras, con movimientos moderados y ondulantes. Durante la Segunda Guerra Mundial, la economía se reactivó y quedaron atrás las sanciones externas por la expropiación del petróleo, de tal manera que ahora la presión era hacia adentro, es decir, que el peso se revaluaba considerablemente, ante el superávit en la balanza de pagos y el incremento en las reservas internacionales. *“Como resultado, las reservas internacionales pasaron de 62.3 millones de dólares a fines de 1941 a 372.7 millones en diciembre de 1945”*³⁹. La expansión del crédito interno también fue trascendente durante esos años, jugando un papel muy importante el Banco de México, al financiar tanto a las empresas y las instituciones de crédito como al propio gobierno, en los proyectos productivos dentro de una economía de guerra.

2.3.3.1.4. De la posguerra al desarrollo estabilizador

Como se ha dicho, durante el periodo bélico el influjo de capitales hinchó la reserva monetaria del Banco, dando lugar a una acelerada expansión de los medios de pago, expansión preñada de un ominoso potencial inflacionario. Para conjurar esa posibilidad, las autoridades se embarcaron en un proceso de aproximaciones en el que gradualmente se fueron definiendo las herramientas más idóneas para realizar la requerida contención monetaria. Primeramente, se intentó realizar operaciones de mercado abierto, y se buscó también influir en la composición de las carteras de los bancos para evitar transacciones y créditos especulativos.

³⁹ CAVAZOS LERMA, Manuel, *Cincuenta Años de Política Monetaria*, en *Cincuenta Años de Banca Central*, op.cit., p. 85.

También se experimentó con la manipulación de la tasa de redescuento y la "persuasión moral", aunque el instrumento que mejores resultados arrojó fue la elevación de los "encajes", o sea, de los depósitos obligatorios que la banca tenía que abonar en el Banco Central. Este recurso se llevó a un extremo nunca antes experimentado en país alguno, pues el coeficiente de encaje se elevó hasta el 50% de los depósitos para los bancos del Distrito Federal, y hasta el 45% para los bancos de provincia.

Con la revaluación de la moneda, la inflación se convirtió en el problema a vencer, por lo que además de las medidas para controlar el circulante y el tipo de cambio -las cuales amortiguaron el efecto interno de las presiones inflacionarias-, también se siguieron políticas de protección al salario mediante la fijación de precios tope y los subsidios a la importación de bienes de consumo básico; se establecieron restricciones a la exportación de bienes de primera necesidad; entraron en operación tiendas populares; se congelaron rentas, etc., aunque, *"en realidad, más que luchar contra la inflación, estas medidas buscaban amortiguar sus efectos redistributivos internos"*⁴⁰.

Bajo estas circunstancias, el Banco de México tuvo que ir evolucionando, ya que los mecanismos existentes eran insuficientes. No se quiso aumentar demasiado los impuestos porque se consideraba que eso afectaría negativamente la producción; no se pudieron colocar cantidades significativas de valores del gobierno porque no había un mercado desarrollado para ello; no se pudo recurrir de una manera importante a la deuda externa por la escasez de recursos que la guerra representaba y no se

⁴⁰ Ibidem, p. 89.

pudo disminuir el gasto público porque las necesidades de la misma guerra y de estímulo a la producción no lo permitían. Por lo tanto, si bien las prioridades señaladas y la escasez de instrumentos complementarios limitaron las posibilidades de la política monetaria, al mismo tiempo la obligó a perfeccionar sus instrumentos disponibles, así como a idear e implementar nuevos mecanismos para contribuir al logro de los dos objetivos más importantes en ese momento: el control de la inflación y el estímulo de la producción. En estos años de guerra, el Banco de México también incursionó en campos normalmente alejados de las funciones tradicionales de un banco central. Por ejemplo, efectuó estudios de viabilidad de empresas, hizo inventarios de los recursos nacionales, becó estudiantes al extranjero y, algo muy importante, fomentó la producción de los sectores de alta prioridad social, como la agricultura. A partir de este periodo, el Banco de México empezó a funcionar como un banco central sofisticado, heterodoxo, y cuya contribución al logro de los objetivos de política económica resultaría valiosa y versátil durante los siguientes treinta años, en los cuales el país atravesó por sus mejores momentos de desarrollo y crecimiento⁴¹.

Los problemas a los que se enfrentaba el Banco de México se volvieron recurrentes. El estado de la economía de Estados Unidos repercutía gravemente en México, ocasionando pequeñas crisis de tipo de cambio y de reservas, problemas que el banco trataba de solucionar pero que sólo se paliaban temporalmente, al no existir un sustento económico que no fuera tan vulnerable.

⁴¹ Cfr. CAVAZOS LERMA, Manuel, *Cincuenta Años de Política Monetaria*, en *Cincuenta Años de Banca Central*, op.cit., pp. 84-91.

Pasando por políticas de tipo de cambio muy variadas, desde la flotación hasta el tipo de cambio fijo, el Banco de México ha estado actuando en política monetaria y cambiaria, ajustándose a los cambios que suceden en el mundo, buscando alternativas o caminos anexos para lograr la estabilidad. Con la Conferencia de Bretton Woods, en 1944, se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, como parte de las políticas económicas de la posguerra, instituciones con las que el Banco de México empezó a colaborar para tratar de aminorar los efectos desastrosos en México, de las crisis económicas que se daban en el extranjero, además de tener acceso nuevamente al crédito internacional que desde 1913 estaba casi interrumpido.

Tan probó su eficacia el expediente de elevar el encaje legal que, una vez concluida la Guerra y durante muchos años, se recurrió en México a la manipulación del requisito de reserva obligatoria, no sólo para fines de regulación monetaria, sino también para otros dos objetivos: como método de financiamiento para los déficit del gobierno y para fines de "control selectivo del crédito". En 1949, al producirse nuevamente una preocupante entrada de divisas, se reforma la Ley Bancaria y se otorga al Instituto Central la facultad potestativa de elevar el encaje de la banca comercial hasta el 100% sobre el crecimiento de sus pasivos. Sin embargo, esta obligación se graduó en función de la forma en que las instituciones integrasen sus carteras de crédito o, en otras palabras, de acuerdo a la manera en que canalizaran su financiamiento a los distintos sectores de la economía.

En 1948 y 1949, México sufre dos severas crisis de balanza de pagos atribuibles, en muy buena medida, a los reacomodos y ajustes de la

economía mundial típicos de la postguerra. *"Desde una perspectiva histórica, para el país y para el Banco de México ello puede interpretarse como una comprobación de los beneficios que siempre reporta la aplicación de una política monetaria prudente"*⁴².

En junio de 1944, México había sido uno de los países suscriptores del convenio de Bretton Woods, mediante el cual se acordó, entre otras cosas, un sistema de tipos de cambio fijos para las monedas del mundo. En 1948, a pesar de que dicho convenio no aceptaba los tipos de cambio fluctuantes, México decidió dejar en flotación la tasa de cambio del peso. Sin embargo, en 1949 se decidió ensayar una nueva paridad al nivel de 8.65. Esta fue la tasa de cambio que prevaleció hasta 1954, cuando el país tuvo que efectuar un nuevo ajuste cambiario.

La historia del Banco de México en el control de cambios fue prácticamente la misma hasta 1954, ya que afrontaba continuos problemas de inestabilidad monetaria, con las consecuentes bajas en el tipo de cambio, el descenso de las reservas y la obtención del crédito para paliar las dificultades del momento. *"El abandono en 1938 del tipo de cambio coincidió con la expropiación petrolera, la cual creó problemas ingentes de todo orden y dentro de ellos, la desvalorización pareció un hecho secundario. No fue ése el caso en julio de 1948: la conmoción fue muy grande, aunque no tanto como la que tendría lugar en abril de 1954, cuando de nuevo se abandonaría el tipo de cambio para fijarse en 12.50 con respecto al dólar, paridad que estuvo en vigor hasta agosto de 1976"*⁴³.

⁴² Página de Banco de México en internet: www.banxico.org.mx

⁴³ CARRILLO FLORES, Antonio, Acontecimientos Sobresalientes en la Gestación y Evolución del Banco de México, en Cincuenta Años de Banca Central, op cit., p. 43.

En el lapso 1954-1970, el producto real creció a un ritmo muy superior al de la población, lo cual hizo posible que también crecieran ininterrumpidamente tanto el ingreso *per cápita* como los salarios reales. En particular, el sector financiero experimentó un progreso formidable. Todo ello fue, en buena medida, resultado de la aplicación, por parte del Banco de México, de una política monetaria prudente, la cual coadyuvó a obtener una estabilidad de precios semejante a la de Estados Unidos en igual periodo. De ahí que también pudiese conservarse un tipo de cambio fijo dentro de un régimen de irrestricta libertad cambiaria, y que la reserva monetaria mostrase una tendencia creciente a lo largo del periodo.

2.3.3.1.5. Historia Legislativa del Banco de México

A) La ley de 1925

La Ley de 1925 que crea al Banco de México, contenía cinco capítulos y una sección de preceptos transitorios. Estaba estructurada de acuerdo a las funciones principales de la doctrina existente al momento sobre la banca central. En el capítulo inicial, denominado “De la Constitución del Banco de México como Sociedad Anónima”, se señalaba que su denominación sería la de Banco de México, teniendo como domicilio la Ciudad de México y una duración inicial de treinta años, prorrogables. Su capital social sería de cien millones de pesos oro. Las acciones se dividirían en dos series, la A, que serían intransmisibles por naturaleza y que sólo podían ser suscritas por el gobierno, teniendo éste en todo tiempo, por lo menos el 51% del capital

social; las otras acciones, las serie B, podían ser suscritas por el gobierno federal o por el público.

Dentro de su objeto, en el capítulo segundo se señalaban las funciones de emisión de billetes, la cual no podía exceder del doble de la existencia de oro en caja; la regulación del circulante, así como el control de cambios sobre el exterior y sobre la tasa de interés; el redescuento de documentos mercantiles y la realización del servicio de tesorería del gobierno federal, así como las operaciones de descuento y depósito que autorizara la ley. Por lo que tocaba a la administración del banco, ésta estaría a cargo de un Consejo. También, se prescribía la no obligatoriedad, para los particulares, en la admisión de los billetes, la imprescriptibilidad de los mismos, su no devengación de réditos y su factibilidad para ser canjeados por oro a su presentación en el Banco.

B) La Ley Calles

Entre los efectos de la crisis de 1929, estuvieron, entre otros, el grave deterioro de la balanza comercial y la disminución de las reservas internacionales del Banco de México, así como de la oferta monetaria y la producción de bienes y servicios. Para atacar este deterioro, se hizo una reforma monetaria el 25 de julio de 1931, que se denominó "Ley Calles", debido a que fue Plutarco Elías Calles, el que como Presidente del Consejo de Administración, promovió su elaboración y ejecución. Esta ley monetaria buscó incrementar el circulante a través de la liberalización de las reglas de emisión de billetes y redescuentos, con lo que generó desconfianza en el público y una caída dramática en la demanda de papel moneda, por lo que,

contrariamente a la intención que se tuvo, se frenaron las acuñaciones en plata y se desmonetizó el oro, obligando esta a la contracción del crédito bancario ante la reducción de la base monetaria.

C) Reforma del 9 de marzo de 1932

En lo político, esta crisis provocó la renuncia del Secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, y su sustitución por el Ing. A.J. Pani, quien de inmediato reformó la Ley Calles (9 de marzo de 1932), realizando además una acuñación suplementaria de pesos plata, no para financiar el déficit presupuestal, sino para restablecer el equilibrio entre el volumen del circulante y la producción consumible.

Esta nueva ley disolvió la junta central bancaria, traspasando sus funciones al Banco de México, asignando nuevos recursos a la reserva internacional y estableciendo que ésta se destinaría exclusivamente a sostener el tipo de cambio, a regular la circulación y a garantizar la emisión de billetes; o sea, se permitió que la reserva que garantizaba la emisión de billetes pasara a formar parte de la reserva internacional.

D) Ley del 12 de abril de 1932

Mediante dicha ley, el Banco adquirió la auténtica fisonomía de un banco central al quedar suprimidas definitivamente sus operaciones directas de préstamo y descuento con el público, gracias a lo cual se eliminó el principal punto de fricción con las instituciones bancarias privadas y se allanó el

camino para lograr que los bancos de depósito, que se habían mostrado renuentes a asociarse al Banco de México, lo hicieran definitivamente.

Esta ley estableció, también, que los bancos autorizados a recibir depósitos a menos de 30 días, mantuvieran en el banco central, en efectivo, un depósito del 5% de sus obligaciones; que el banco operara como cámara de compensación para los bancos asociados; que sus billetes continuaran siendo de admisión voluntaria y que la duración de la sociedad fuera indefinida. Por último, su capital social se redujo a 50 millones de pesos, suma que permaneció intacta hasta febrero de 1956.

Poco después, en la Ley complementaria de la que reformó la constitutiva del Banco de México, del 19 de mayo de 1932, obligó a los bancos de depósito y a las sucursales de bancos extranjeros a asociarse al Banco de México, suscribiendo acciones serie B por una cantidad no menor del 6% de su capital y reservas. Esta asociación obligatoria marca el comienzo de la formación de una red de bancos privados que han servido de conducto al banco central para la canalización del crédito y la atención de las necesidades del país.

Con las distintas reformas legales expedidas con posterioridad a la fundación del Banco de México, se fueron afinando sus funciones hasta alcanzar una madurez suficiente al promulgar el Presidente Cárdenas la Ley Orgánica del Banco de México, del 28 de agosto de 1936, y con ella quedaron ya definidas claramente las características de banco único de emisión, de banco de bancos, de prestamista en última instancia y de banquero de Estado.

E) Ley Orgánica del Banco de México de 1936

Con la expedición de esta ley, se imprimen algunas restricciones, como fue la limitación del crédito del banco central al sistema bancario, sólo para casos de apoyo a operaciones efectuadas con sus propios recursos, pero nunca para el fomento de nuevas operaciones. A las instituciones nacionales de crédito, a las instituciones de crédito autorizadas a recibir depósitos a la vista, a plazo o en cuenta de ahorros, o para emitir bonos de caja, y las sucursales o agencias de bancos extranjeros, se les impuso la obligación de suscribir acciones serie B del Banco de México. Además, se instituyó un sistema de encajes flexibles que dispuso que el depósito obligatorio no sería menor del 7% del monto de las obligaciones por depósito a la vista, a plazo o en cuenta de ahorros, más el 50% de la suma que en promedio hubiera pagado diariamente durante la semana anterior la institución de que se trate, con cargo a dichas obligaciones.

De esta manera, con la asociación obligatoria al banco central y con la exigencia del depósito en efectivo de una proporción de los depósitos del público, el Banco de México tuvo en sus manos el primer instrumento eficaz para imponer una política monetaria y crediticia. Por lo que toca a las reformas a la Ley Orgánica llevadas a cabo en 1937 y 1938, éstas tuvieron por objeto dar al instituto central la flexibilidad necesaria para aplicar efectivamente la política monetaria que requerían las circunstancias.

F) Ley Orgánica del Banco de México de 1941

El 26 de abril de 1941, siendo Presidente de la República, Manuel Ávila Camacho y Secretario de Hacienda el Lic. Eduardo Suárez, se expidió la Ley Orgánica del Banco de México, publicada el 31 de mayo del mismo año.

En contraste con la ley anterior, ésta permitía a los directores del Banco de México tener una amplia iniciativa en la aplicación de una política monetaria activa. Se limitaba la emisión de billetes únicamente en relación con la reserva monetaria, y ya no en cuanto al número de habitantes; se permitía usar el crédito del banco central como un elemento de expansión por conducto del sistema bancario y, al mismo tiempo, se le hacía funcionar como una poderosa arma de neutralización, mediante un sistema flexible para mover el depósito obligatorio en el banco, contra depósitos del público en los bancos comerciales. También, se daba libertad al Instituto para comprar en firme aquellos valores del Estado que reunieran los requisitos necesarios para ser considerados como títulos de máxima calidad. Se ampliaba el plazo máximo para las operaciones de descuento, préstamos y aperturas de crédito que debía efectuar el banco central y en una reforma posterior -Decreto del 30 de diciembre de 1953- se suprimió dicho límite, dejando al Consejo de Administración la facultad de determinar el plazo. Además, se autorizaba al Banco de México a fijar máximos y mínimos a los intereses que cargarán en las operaciones con sus clientes las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares.

En el Banco de México, como en toda sociedad anónima, la ley en comento, determinaba que el órgano supremo de autoridad sería la

Asamblea de Accionistas, pero la administración del banco y el ejercicio de sus prerrogativas y funciones estarían encomendadas a un Consejo de Administración y a un Director General. La vigilancia de la sociedad estaba confiada a un Comisario Propietario y a un suplente, nombrados ambos por los accionistas de la serie B, además de que debía haber dos auditores externos, con sus respectivos suplentes.

Por lo que tocaba a los funcionarios encargados del manejo del banco, tanto en su política interior como en la exterior, la ley disponía que además del Director General, debía haber dos subdirectores generales y dos subdirectores adjuntos, auxiliados todos ellos por seis gerentes en diferentes ramas, de las que dependían los diversos departamentos.

Esta ley sufrió varias reformas en los años de 1941 (31 de diciembre), 1942 (24 de agosto), 1945 (26 de diciembre), 1947 (30 de diciembre), 1949 (11 de febrero), 1953 (30 de diciembre), 1970 (27 de diciembre), 1977 (16 de noviembre), 1979 (30 de diciembre), mismas que no vamos a comentar, pues la mayoría de ellas fueron incluidas en la ley del 21 de diciembre de 1984, la cual abrogó la anterior de 1941.

G) Ley Orgánica del Banco de México de 1984

El propósito fundamental de esta ley fue el de establecer el uso adecuado del crédito primario, haciendo de este un instrumento eficiente para procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, para lo cual se limitó el financiamiento interno del Banco de México, sujetando el monto máximo, a la suma que anualmente

fijara la Junta de Gobierno. También se estableció la obligación de informar anualmente al Congreso de la Unión, respecto del monto máximo fijado para su financiamiento interno en el ejercicio, así como trimestralmente del movimiento diario realizado durante el periodo respectivo sobre el financiamiento interno del propio banco y de la cuenta general de la Tesorería de la Federación.

Igualmente, se incorporó la prohibición para el Banco de México, de adquirir directamente del Gobierno Federal, valores a cargo de éste último. Por lo que respecta a las obligaciones de encaje, éste se redujo del 50 al 10 por ciento del pasivo. Otro aspecto relevante de dicha ley, era aquél que establecía una prohibición al banco para no otorgar crédito directo al gobierno, salvo por lo que respecta a la cuenta de la Tesorería.

En este ordenamiento se incorporaron, también, las disposiciones que regulaban la existencia y funcionamiento del Comité Técnico de Control de Cambios, con el propósito de fortalecer la institucionalidad y precisar su competencia. Asimismo, se institucionalizó la Junta de Gobierno, asegurando en ella la representación de las dependencias, organismos y entidades cuyas competencias estaban relacionadas de manera directa con las actividades de la banca central.

Por lo que tocaba a las operaciones con el gobierno federal, se mantuvo la competencia privativa del Banco de México, en cuanto a ser depositario de todos los fondos de que no hiciera uso inmediato el primero, esto a través de una cuenta general de la Tesorería de la Federación, mediante la cual debía operar dichos fondos. Asimismo, se mantuvieron las

previsiones concernientes a la actuación del banco como agente financiero del gobierno federal. En lo relativo a las operaciones con las instituciones de crédito, se facultaba al banco central a recibir de aquellos depósitos bancarios de dinero, constituir estos en las citadas instituciones y otorgarles créditos, así como adquirir valores de estas. Otro punto importante, fue el que autorizó al Banco de México emitir bonos de regulación monetaria cuyas características le permitieron adecuarse de manera flexible y oportuna a las necesidades del mercado.

H) Reforma del 15 de diciembre de 1993

La ley anterior fue abrogada por el decreto del 15 de diciembre de 1993 y que entró en vigor el 1º de abril de 1994, reforma que "*da autonomía al Banco de México, actualiza tanto sus fines como sus funciones y fortalece sus facultades*"⁴⁴. Después de esta reforma la estructura y atribuciones quedaron de la siguiente manera:

El Banco de México quedó constituido como una persona de derecho público con carácter autónomo que tiene como finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. Su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Son también finalidades del Banco de México, promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Asimismo, el Banco de México tiene como funciones el regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y

⁴⁴ BORJA MARTÍNEZ, Francisco, El Banco de México, op.cit., p. 105.

acreditante de última instancia, prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo; fungir como asesor del gobierno federal en materia económica y financiera; participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.

La dirección está a cargo de la Junta de Gobierno y del Gobernador, el cual es nombrado por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.

El Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una *Comisión de Cambios*, que estará integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha dependencia que designe el Titular de ésta, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. Los integrantes de la Comisión no tendrán suplentes. Las sesiones de esta Comisión de Cambios son presididas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en su ausencia, por el Gobernador del Banco de México y en ausencia de éste último, por el Subsecretario que designe el Titular de la citada Secretaría. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

La citada Comisión podrá reunirse en todo tiempo a solicitud del Secretario de Hacienda y Crédito Público o del Gobernador del Banco de México; las sesiones deberán de celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros, siempre que tanto dicha Secretaría como el Banco de México se encuentren representados. Las resoluciones se toman

por mayoría de votos, siendo necesario en todo caso, el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una de las facultades principales de la Comisión de Cambios es la de autorizar la obtención de Crédito del extranjero, con propósito de regulación cambiaria. De igual manera, fijará los criterios con los cuales debe de conducirse el Banco de México en materia cambiaria y señalará las directrices para la conformación de la reserva internacional del mismo Banco. Es de llamar la atención que una de las causas por las cuales puede ser removido el Gobernador de Banco de México, es que lo sea por no acatar o cumplir con las decisiones que tome la citada Comisión de Cambios.

2.4. Autonomía de la Banca Central en México

2.4.1. Características de un banco central autónomo

La explicación general que se da de la autonomía o independencia de un banco central, se refiere a que su dirección ejecutiva no recibe órdenes ni del gobierno central o federal, ni del Congreso, así como tampoco de ninguna otra instancia institucional, para la conducción de sus políticas.

El objetivo principal o fundamental de un banco central debe ser propugnar por la estabilidad de precios y la salvaguarda del poder adquisitivo de la moneda. Este objetivo particular y concreto, obedece a la búsqueda de uniformar la actividad del banco central, es decir, que no se pierda de vista su función primordial en caso de proponer objetivos múltiples que, en ese caso,

ocasionarían, quizás, que no se cumpliera ninguno de ellos, sin que esto signifique que se olvide de otros objetivos también importantes en la política económica. Se supone que un banco central autónomo está en mejor posibilidad de cumplir con este objetivo primordial.

La autonomía del banco central es sólo uno de los instrumentos institucionales que pueden adoptarse para buscar y asegurar la estabilidad de precios, ya que por sí sola no puede garantizar la credibilidad en la política monetaria, ya que ésta dependerá de la congruencia global de las políticas macroeconómicas, de tal manera que si no existe una política económica global adecuada y uniforme, de poco o nada ayudará la autonomía del banco central.

Por lo que respecta al ambiente idóneo para la determinación de otorgarle autonomía a un banco central, han sido diferentes en cada país, en algunos casos se consideró que en un ambiente de estabilidad, fue lo más idóneo el establecer un banco central autónomo (como el caso de Japón). Lo más común, es que en un ambiente inestable, en la búsqueda de políticas idóneas para salir de ese estado, es precisamente el darle esa autonomía al banco central, como parte de las medidas tomadas para solucionar los problemas de inestabilidad por los que atraviesa el país en cuestión. *"En efecto, ante políticas fiscales desequilibradoras y una fuerte inflación, el mejor antídoto pudiera ser el adoptar un cambio institucional permanente que, por ejemplo, elimine legalmente la capacidad del banco central de financiar al gobierno. El Bundesbank autónomo surgió de un antecedente tal"*.⁴⁵

⁴⁵ RUBLI KEISER, Federico, Autonomía del Banco Central Bajo Tensión Financiera: la experiencia reciente de México, CEMLA, México, 1996, p. 13.

Se plantea la idea de que mediante la adopción de un banco central autónomo, se solucionan los posibles conflictos que puede tener un gobierno con la política monetaria, se elimina el sesgo inflacionario de políticas discrecionales, se refuerza el cumplimiento de reglas inamovibles de política y se forja la credibilidad y reputación anti-inflacionaria de una autoridad monetaria.

La independencia de un banco central se da o puede darse en dos rubros: en la independencia para tomar decisiones en materia monetaria y en la independencia de la política monetaria. La autonomía del banco central requiere de un elemento básico: *"que en el ejercicio de sus funciones el banco no reciba ni deba obedecer instrucciones del poder ejecutivo o del Congreso"*⁴⁶. Sin duda, también es importante separar y distinguir entre la autonomía legal y la real, siendo la segunda la que mayores efectos tiene sobre la política económica.

Andrés Bianchi, expresidente del Banco Central de Chile⁴⁷, aborda a fondo el tema de la autonomía del banco central y retomando diversos estudios, expresa que para medir la independencia o autonomía de un banco central, existen cuatro rubros a considerar: a) los procedimientos que regulan la designación, remoción y extensión del periodo del presidente del banco; b) los mecanismos para resolver conflictos entre el poder ejecutivo y el banco

⁴⁶ BIANCHI, Andrés, Principios Generales de la Independencia del Banco Central, en Testimonios de la Actuación de la Banca Central, Edición del 40º Aniversario del CEMLA, México, 1994, p. 5.

⁴⁷ En su estudio titulado Principios Generales de la Independencia del Banco Central, publicado en la obra editada por el CEMLA, Testimonios de la Actuación de la Banca Central, México, 1994, pp. 380

central y el grado de participación de éste en la formulación de la política monetaria y en el proceso presupuestario; c) los objetivos finales que de acuerdo a la ley, debe de cumplir el banco central y; d) las características de las restricciones legales impuestas al financiamiento que éste puede otorgar al sector público. Es de señalar que estos criterios son dentro de un marco de autonomía legal, la cual está más distanciada de la real en los países en vías de desarrollo, además de que dependerá, también, de los hábitos, costumbres, tradiciones y personalidades en cada país.

De los objetivos que se buscan con la autonomía de la banca central, destaca como el primordial el salvaguardar el valor y estabilidad de la moneda y, con ello, el nivel general de los precios, objetivo primario que ayuda a evaluar la actuación de los bancos, a través del ritmo de la inflación. Asimismo, contribuye a establecer una política monetaria clara y concreta, disminuyendo con ello la incertidumbre. Para controlar el nivel general de los precios, el banco central cuenta con un sólo instrumento: la política monetaria, la cual, a decir de Bianchi, no puede ser utilizado para fines diversos, sino para uno solo si lo que se busca es cumplir ese fin, debiendo, entonces, ser otros órganos los encargados de promover y buscar otros fines (pleno empleo, crecimiento económico, etc.), y trabajar en perfecta coordinación con ellos.

Si bien es cierto que una de las funciones principales de la banca central, es la de velar por el índice general de los precios, es importante no olvidar que su intervención e influencia va más allá. Su influencia en todo el sistema bancario es vital para la política económica de cualquier país, ya que es regulador del sistema bancario y financiero, desempeñando la función de

prestamista de última instancia, dando certidumbre a los mercados y, con ello, prevé posibles crisis bancarias que, irremisiblemente, propician altas tasas de interés y de inflación, de tal manera que *"el compromiso de un banco central con la estabilidad del sistema bancario y financiero no tiene por qué entrar en conflicto con el de la estabilidad de precios"*⁴⁸.

La intervención del banco como prestamista de última instancia, no se concentra en el hecho que inyecte liquidez al sistema bancario, sino el de suministrar fondos a entidades financieras específicas por medio de préstamos a corto plazo, sino que los problemas que en un principio parecieran de liquidez, pueden ser verdaderos conflictos ocasionados por la solvencia, por lo que la intervención del banco deberá de ser acertada y oportuna, a fin de evitar una crisis de todo el sistema, por el desencadenamiento que normalmente trae aparejada la crisis financiera de una sola entidad. Sobre este punto, se considera que un banco central no debe destinar recursos para financiar entidades insolventes, pero el problema es el de si se debe proceder a la liquidación de esa entidad y, en su caso, quién será el que proceda a hacer la liquidación y pagar a los acreedores y con qué recursos. Aunque en la mayoría de los países existe una institución o fondo encargado de ello, existe el dilema de si en casos extremos se pueda o se deba de financiar esa liquidación con recursos públicos extraordinarios.

Uno de los mecanismos con los que el banco central puede intervenir para prevenir crisis bancarias es perfeccionando los procedimientos disponibles para identificar y reducir los riesgos en los sistemas de pagos y

⁴⁸ ROJO, Luis Ángel, El Papel del Banco Central en la Economía, en Testimonios de la Actuación de la Banca Central, op.cit., p. 199.

de compensación, ya que las cantidades que diariamente se liquidan por las transacciones realizadas entre las entidades financieras son enormes y, en consecuencia, los riesgos de incumplimientos también son muy grandes. Igualmente, ante la apertura internacional, los bancos centrales deben de poner mayor énfasis en las entidades que operan a nivel internacional, ya que el grado de riesgo al que están expuestas es muy elevado, pudiendo trasladar crisis bancarias de otros países, con costos graves para el sistema financiero local.

La justificación que se da del por qué un banco central debe de ser autónomo abarca tres hechos básicos: a) que la estabilidad del nivel de precios es un requisito principal del crecimiento económico sostenido y de una equitativa distribución del ingreso; b) que, no obstante lo anterior, en la práctica tienden a generarse con frecuencia procesos que desencadenan, acentúan o prolongan la inflación y; c) que tanto la argumentación teórica como la investigación empírica sugieren que la existencia de un banco central independiente contribuye a que se alcance y mantenga una mayor estabilidad del nivel interno de precios⁴⁹.

De acuerdo con diversos estudios realizados y por las mismas estadísticas, Bianchi acentúa la factibilidad de que un banco central sea autónomo, resaltando que de esa manera y con el objetivo principal de mantener el nivel general de los precios, generalmente muestran tasas de inflación muy por debajo de las que se presentan en países en donde no

⁴⁹ Cfr. BIANCHI, Andrés, Principios Generales de la Independencia del Banco Central, en Testimonios de la Actuación de la Banca Central, op.cit., p. 9.

existe tal autonomía, aunque se aclara que esta relación se observa claramente en los países desarrollados, más no en aquellos que apenas inician su desarrollo, como es el caso de América Latina, en donde hay mayor desestabilidad y menor concordancia entre la autonomía legal y la real, ocasionando, en consecuencia, mayores índices inflacionarios.

La búsqueda de autonomía de un banco central no es sólo un problema de carácter económico, sino también político, ya que esa autonomía o independencia representa un traslado de poder del ejecutivo o legislativo hacia el instituto central. Este traslado de poder se refleja en las facultades que tendrá en la política económica del país de que se trate, siendo uno de los rubros las atribuciones que se le otorguen para diseñar y ejecutar la política monetaria. Asimismo, los bancos centrales deben de participar en la definición y administración de la política cambiaria, ya que las variaciones en los tipos de cambio influyen directamente en la política monetaria, pudiendo restringir la efectividad de esta última, aunque en la práctica, aún los bancos considerados más autónomos, sólo sean asesores del gobierno en esta materia o, en el mejor de los casos, ejecutores de la política cambiaria determinada por el gobierno.

La independencia de un banco central se cuestiona a partir de lo que se denomina *el campo efectivo de maniobra*, el cual se puede definir como el rango completo de opciones abiertas para el cumplimiento de sus tareas, como se entienden habitualmente, sin el obstáculo de disposiciones legales, oposición política o restricciones económicas; es la libertad y el grado con el que pueden llevarse a cabo esas acciones. El campo de acción va a estar circunscrito por todas las reglamentaciones o influencias que restringen el

ámbito de actividades y propósitos a ser emprendidos por el banco central, así como la escala y el uso de los instrumentos disponibles para ese fin, o que impiden y hasta bloquean los efectos económicos perseguidos por la banca central.⁵⁰

2.4.2. Atribuciones de un banco central autónomo

A) Ejercicio del control monetario

La principal atribución para cualquier banco central, autónomo o no, es la de ejercer el control monetario; ahora bien, si ese banco central es autónomo, este control adquiere una atención mayor, pues éste es función directa para el cumplimiento del mandato de la estabilización de precios. Se considera que para una mayor transparencia, el manejo de la liquidez debe efectuarse mediante instrumentos indirectos de mercado y no a través de controles fijados exógenamente que implican una manipulación de precios y cantidades más allá de las señales naturales del mercado. Para ejercer el control monetario y evitar políticas expansivas que pudieran ocasionar un proceso inflacionario, es vital prohibir expresamente en la ley, que el banco realice ciertas operaciones, como el otorgar financiamiento directo al gobierno. El origen de esta prohibición radica en los desafortunados episodios en los que el banco central financió indiscriminadamente al gobierno, propiciando déficit fiscales que inevitablemente desembocaron en hiperinflaciones. En algunos casos, esta limitación puede ser más estricta todavía, como por ejemplo prohibir que el banco central adquiriera títulos gubernamentales o de entidades

⁵⁰ Cfr. CAESAR, Rolf, Los Bancos Centrales y la Política, en El Papel de la Banca Central en la Actualidad, CEMLA-Banco de España, México, 1993, p. 67

paraestatales, o bien que le otorgue financiamiento directo o indirecto a intermediarios bancarios oficiales. Más aún, también pudiera ser conveniente, como lo es en Chile, limitar dentro de ciertos parámetros, las operaciones del banco central con el sector privado financiero, con la finalidad de mitigar presiones por parte del sector privado sobre el banco, es decir, éste último sólo efectúa operaciones con los intermediarios privados con miras al objetivo de estabilidad macroeconómica, para promover el nivel necesario de liquidez y a recurrir a la función de prestamista de última instancia.⁵¹

B) Anuncio de objetivos cuantificados de inflación

Muchos bancos centrales, con la finalidad de reforzar expectativas favorables en la población, en lo concerniente a la seriedad de su esfuerzo anti-inflacionario, han decidido establecer, en lugar de objetivos intermedios u operaciones de la política monetaria, un objetivo cuantificado de inflación. Esto puede implicar metas anuales y metas a mediano y largo plazo. Destacan entre los bancos que han optado por este compromiso público, los de Nueva Zelanda, Canadá, Israel, Inglaterra, Suecia y Finlandia. Dicho compromiso cuantificado puede ser una tasa de inflación en particular, un rango de tasas, o bien un objetivo expresado en términos cualitativos, como lo puede ser, por ejemplo, el postulado de alcanzar una inflación similar a la de los socios comerciales. Un banco central independiente con un objetivo cuantitativamente de inflación claro y ampliamente difundido provee un mecanismo institucional creíble que contribuye a minimizar los incentivos para desviarse de reglas establecidas.

⁵¹ Cfr. RUBLI KEISER, Federico, *Autonomía del Banco Central Bajo Tensión Financiera*, op.cit., pp 15 y ss

C) Responsabilidad en la política cambiaria

Una de las controversias que más se han planteado, es la referente a la titularidad de la política cambiaria, existiendo postulados encontrados e intermedios en relación a si un banco central, al ser autónomo, debe de manejar la política cambiaria. En este sentido, lo que se debe de tomar en cuenta, es que hay actividades que son responsabilidad del gobierno, como máximo rector de la vida (económica) de un país, sin soslayar que las medidas de política cambiaria deben ser acordes con las de la política monetaria, a fin de lograr y mantener la estabilidad económica.

Los conceptos credibilidad e independencia tienden a aparecer recurrentemente cuando se abordan cuestiones relativas a la eficacia de las actuaciones de un banco central en materia de política monetaria. Se entiende que la política de control monetario de un banco central goza de credibilidad cuando los mercados financieros y, en general, los agentes económicos otorgan una elevada credibilidad a la consecución de las metas de dicha política -como es la estabilidad de los precios. Se considera que el compromiso con los objetivos planteados es muy firme, de tal manera que las autoridades monetarias están en condiciones de asumir los costos que se deriven de la perseverancia en su política y, además, disponen de los instrumentos para desarrollarla con éxito. Esta confianza en los logros de una política monetaria conduce a los agentes a comportarse de forma congruente con los fines de la misma, lo cual va a terminar por reforzar su eficacia. *"De esta forma, la credibilidad otorgada por los mercados, constituye, en última*

*instancia, una condición necesaria para el éxito de una estrategia antiinflacionaria*⁵².

Por otra parte, la fijación de objetivos monetarios actúa como un mecanismo de disciplina interna, que obliga al banco central a prestar atención a las consecuencias de sus acciones vistas a mediano plazo y le evita distraerse indebidamente con fenómenos transitorios. Más aún, el establecimiento y publicación de objetivos ayuda a un banco central a resistir las presiones de los gobiernos y de los agentes económicos que pongan en peligro la orientación antiinflacionaria de su política. Pero no obstante ello, existen numerosos ejemplos de estrategias de control monetario coherentes, uniformes, bien diseñadas y explicadas a los agentes económicos, que, por distintos motivos terminan fracasando en lo sustancial: la estabilidad en el nivel general de los precios. En última instancia, la credibilidad de una política monetaria descansa exclusivamente en los resultados perdurables obtenidos en este objetivo.

Es cierto que aquellos bancos centrales que no son independientes o autónomos, se ven enfrentados a serias dificultades para adquirir la credibilidad antiinflacionaria de la que sí suelen gozar, por el contrario, aquellas entidades que no tienen limitada legalmente la capacidad de tomar decisiones autónomamente en el ámbito de sus respectivas competencias y que disponen de órganos rectores cuyos miembros son inamovibles y su nombramiento está desconectado de los ciclos electorales.

⁵² ROJO, Luis Ángel, *El Papel del Banco Central en la Economía*, en Testimonios de la Actuación de la Banca Central, op.cit., p. 206.

Como se dijo, la independencia o autonomía del banco central, está inmersa en tres elementos: la legalidad, la política y la economía. Aún cuando pudiera partir de la independencia plasmada en la ley, es en la realidad económica y política en donde va a determinarse si efectivamente se tiene o no autonomía, de tal manera que el campo real de maniobra va a abarcar dos elementos: el político, que consiste en el ámbito disponible del banco central para adoptar decisiones independientes o acciones, sin provocar conflictos que el banco será incapaz de contrarrestar, mientras que el económico describe el horizonte de que dispone el banco para convertir sus intenciones económicas en acción efectiva.

El grado óptimo de independencia, debe ser determinado en cada país, ya que es necesario tomar en consideración las condiciones políticas y sociales, así como sus prioridades. Si en alguno de ellos, la prioridad es el equilibrio del nivel general de los precios, y se le otorga a su banco central una autonomía legal, y sus objetivos coinciden con los del gobierno y la sociedad en su conjunto, además de presentarse los factores económicos necesarios, lo más seguro es que se cumplan los objetivos y que estos sean atribuidos a la independencia del banco central, siendo que en caso contrario, es decir, existiendo un banco legalmente autónomo pero que no comparte sus objetivos con el gobierno y con la sociedad, con lo que las condiciones políticas y económicas no serían de independencia, el resultado seguramente sería el contrario⁵³.

⁵³ Cfr. CAESAR, Rolf, Los Bancos Centrales y la Política, en El Papel de la Banca Central en la Actualidad, op.cit., pp. 70-79.

“La forma en la que se estructure el sistema de pagos prevaleciente en la economía y en particular el grado de competitividad que tendrán tanto la producción como la deuda interna con sus similares externos, definen en buena medida el tipo de restricciones con las que deberá trabajar la autoridad monetaria”⁵⁴

La idea de crear un banco central dependiente de algún órgano de gobierno, propicia la idea de que se den prácticas de política económica inconsistente, dado que los órganos de gobierno son cambiantes y obedecen a tendencias más políticas que económicas. Por ello, el querer que la banca central de un país sea autónoma o independiente, llega a tener un sustento en la misma división de poderes, ya que el poder que se le otorgue al banco puede llegar a ser demasiado e intolerable para el ejecutivo o el legislativo, de tal manera que propicie conflictos de intereses, lo que pudiera considerarse como deseable, siempre y cuando se tengan diseñados mecanismos adecuados para resolver esas diferencias e, incluso, para buscar y lograr la coordinación entre ellos.

La dirección de un banco central, generalmente es por un órgano colegiado, llámese Consejo Directivo o Junta de Gobierno, el cual es representado por un Presidente o Gobernador. Así, las condiciones legales o jurídicas de la autonomía de la banca central se ciñen a tres aspectos: el estatuto de sus miembros o consejeros, la extensión y naturaleza de la

⁵⁴ ROSENDE, Francisco, Elementos para el diseño de un marco de análisis de la autonomía del banco central, en *El Papel de la Banca Central en la Actualidad*, op.cit., p. 113.

participación en el órgano directivo del banco, por parte de las autoridades del gobierno y la prohibición o limitación legal de ciertas operaciones del banco.

Se considera conveniente que los consejeros sean nombrados por un procedimiento complejo que no obedezca a la voluntad privativa del Jefe de Gobierno. Estos consejeros deberán de ser práctica o legalmente inamovibles, sin que se excluya la posibilidad de que se le pueda cesar de sus funciones si se prueba que ha abusado de su calidad de consejero y de la inamovilidad o, en su caso, de haber infringido las normas relativas a las incompatibilidades de su cargo. Es aconsejable que los consejeros se renueven de manera parcial y escalonada, ya que así se puede evitar que un nuevo gobierno pueda reemplazar en un plazo breve a la totalidad o a una mayoría de los consejeros y contar así con un Consejo tendiente a aceptar las decisiones gubernamentales. Por otra parte, ese procedimiento permite que la composición del Consejo refleje los cambios progresivos en la realidad económica del país, además de poder compatibilizar la continuidad con el cambio de las políticas del banco central.

Los periodos de los miembros del Consejo o del órgano directivo del banco central, deben ser largos y en la medida de lo posible, mayores a los de las autoridades políticas, no debiendo coincidir en el tiempo con los de éstas, contribuyendo así a la autonomía del banco y a adoptar las decisiones considerando los efectos que se ocasionarán en el largo plazo y no sólo de manera inmediata. Ello, igualmente es necesario para que el banco pueda cumplir con la obligación de velar por la estabilidad de la moneda. El régimen de incompatibilidades a que deben de estar sujetos los miembros del banco,

deben de ser estrictos de tal manera que se reduzca a un mínimo la influencia que sobre ellos puedan ejercer el gobierno o los grupos privados. Por último, es conveniente que cumplan con ciertos requisitos especiales técnico-profesionales o de experiencia previa en el campo económico y financiero, condición que contribuiría a reducir la probabilidad de que se designen personas poco idóneas o cuyo atributo principal sea la afinidad política con los gobernantes en turno.⁵⁵

La intervención recomendable por parte de miembros del gobierno en el órgano supremo del instituto central, es de que sea uno o dos miembros de los más altos niveles y cuyas áreas de acción estén íntimamente relacionadas con las que le corresponden al banco. Esta intervención deberá de ser con derecho a voz pero no a voto en las asambleas o reuniones correspondientes.

Geoffrey P. Miller estima que la independencia legal es solamente parte del esquema a seguir, ya que es la independencia de hecho la que debe establecerse a través del tiempo, mediante el curso repetido de negociaciones, entre el banco central y el gobierno. *"El banco central, por supuesto, debe colaborar con el poder ejecutivo y con otras autoridades, pero, sobre todo, debe responder a la voluntad del pueblo"*, afirma dicho autor, considerando al respecto que es el gobernador del banco el que debe estar preparado para sostener sus políticas en aras del objetivo más importante, es decir, de la estabilidad de precios, aún en contra de presiones políticas muy fuertes.

⁵⁵ Cfr. BIANCHI, Andrés, Principios Generales de la Independencia del Banco Central, en Testimonios de la Actuación de la Banca Central, op.cit., pp. 18-20.

*"El gobernador –dice Miller-, debe incluso estar preparado para renunciar o ser despedido si es necesario, para proteger la moneda y establecer el principio de independencia del banco central"*⁵⁶. Aunque todo ello es teóricamente esencial en la actividad de un banco central, desafortunadamente, dice Miller, el banco central cuenta con capacidades limitadas para enfrentar lo que él llama una burbuja de precio, o espiral inflacionaria, aunque tiene algunas facultades que debe usar en los casos apropiados, manifestándose a favor de un banco central poderoso, pero reconociendo que aún con ello debe tener límites y estar consciente de ellos y es precisamente en los casos en los que se presenta la burbuja de precios, cuando las facultades del banco están restringidas, aún cuando tenga medidas de una política monetaria restrictiva y el incremento de las tasas de interés para inhibir esa burbuja de precios, o inclusive destruir estas burbujas especulativas, pero con las consecuencias en otros rubros de la economía.

En conclusión, Miller estima que un banco central no debe intervenir directamente en los casos en que se presente la llamada burbuja de precios, sino que debe sólo colaborar con las autoridades que sí tienen que enfrentarse con el problema, ya que en primer lugar, no cuenta con las facultades necesarias para dar soluciones acertadas y, en segundo lugar, porque las medidas que puede llegar a utilizar, tienen una repercusión negativa en el resto de la economía.

⁵⁶ MILLER, Geoffrey P., El Papel del Banco Central en una Economía Especulativa, en El Banco de México en la Reconstrucción Económica Nacional, Centro Cultural Manuel Gómez Morán, A.C., México, 1996, pp. 139 y 140.

2.4.3. La Banca Central y la Política Económica

A) Federico Rubli Keiser, siguiendo a la obra de Cottarelli, refiere cuatro modelos en relación con la política cambiaria:

- a) El modelo británico-japonés, en el que el gobierno controla todos los aspectos de la política cambiaria, incluyendo las intervenciones diarias en el mercado cambiario.
- b) El modelo del Tratado de Maastricht, en el que el gobierno es responsable de elegir el régimen cambiario (incluyendo paridades), en presencia de tipos de cambio flotantes, formula directrices en materia de política cambiaria, reduciéndose el papel del banco central a conducir políticas de intervención cambiaria de acuerdo a los lineamientos del gobierno.
- c) El modelo alemán, de acuerdo con el cual, el gobierno controla el régimen cambiario (incluyendo paridades), pero el banco central es básicamente independiente. En particular, el gobierno se abstiene de fijar directrices en materia de política cambiaria bajo un régimen de flotación.
- d) El modelo sueco. En este modelo, es el banco central el responsable de todos los aspectos de la política cambiaria.

B) Reglas para integrar el órgano de gobierno del banco central

Al diseñar un proyecto de autonomía de un banco central, deberán de definirse las reglas para integrar el órgano rector del banco, llámese Consejo, Junta de Gobierno o Directorio. Las principales consideraciones generalmente aceptadas al respecto, según Federico Rubli Keiser⁵⁷, son las siguientes:

- a) La designación de los integrantes debe ser por propuesta del presidente del país y ratificado por el Consejo o Junta del banco. Los miembros deben ser independientes del poder político y una vez nombrados, deben ser inamovibles por el periodo designado (salvo por infracciones o abusos a la ley) y así evitar la tentación de que el Poder Ejecutivo quiera renunciar a algún consejero para influir en las políticas del banco.
- b) Es importante que los miembros de dicho órgano rector sean nombrados por periodos largos y en forma independiente del ciclo político (por ejemplo, en Alemania los consejeros son nombrados por 8 años, en Estados Unidos por 14 años y en Chile por un periodo de 10 años).
- c) La renovación de los integrantes debe darse en forma parcial y escalonada, ya que este sistema permite la continuidad de las políticas del banco a la vez que permite reconocer gradualmente los cambios políticos por los que atraviesa el país.

⁵⁷ RUBLI KEISER, Federico, *Autonomía del Banco Central Bajo Tensión Financiera*, op.cit , pp. 15 y ss.

- d) Los miembros deben tener una reconocida trayectoria profesional en actividades de banca central, el sistema bancario o en círculos académicos. Debe procurarse una mezcla adecuada de estos criterios entre los miembros, para lograr así un equilibrio que enriquezca el debate y la pluralidad de puntos de vista.

- e) Es fundamental que los consejeros desempeñen su función de tiempo completo y no ocupen otros cargos en forma simultánea, para evitar la incompatibilidad de principios o el conflicto de intereses.

- f) Debe tenerse un mecanismo de organización que permita transferir la llamada memoria institucional a los ejecutivos y operadores del banco, ya que el acervo acumulado de conocimientos puede aprovecharse mejor con la permanencia estable del personal y los consejeros del banco.

Debido a que los problemas de la economía de un país, en muchos casos descansan en los desequilibrios fiscales, es recomendable prohibir al banco central el otorgar financiamiento al gobierno, fijando límites en los montos y en los destinos de los créditos. También, es prudente y conveniente la prohibición de conceder crédito u otorgar garantías en favor de particulares o entidades privadas, y que su financiamiento al sector bancario sea sólo con fines de regulación monetaria o en cumplimiento de su papel como prestamista de última instancia. *“La concepción de un banco central autónomo persigue precisamente plantear un contrapeso entre instituciones que realizan política económica, de modo que se favorezca una mayor*

*independencia del sistema económico frente a los ciclos políticos en general, y los problemas de inconsistencia temporal en general*⁵⁸.

El hecho de que un banco central sea autónomo, no significa que se encuentre aislado; por el contrario, lo que debe prevalecer es una coordinación con el gobierno, a fin de que la política económica sea uniforme. Así, deberán de existir en la ley, mecanismos de coordinación, como pueden ser la obligación del banco de adoptar decisiones que tomen en cuenta la orientación general de la política económica del gobierno; la obligación del banco central de informar al gobierno acerca de sus políticas y de prestarle asesoría en aquellas materias que se relacionan con sus funciones; establecer la participación de las autoridades económicas del país, en las sesiones del banco central, así como la del banco central en las del gobierno, sin que ninguno de ellos tenga voto en dichas sesiones; por último, es conveniente la participación del gobierno en la designación de las autoridades del banco, ya sea de manera directa o indirecta, pero sin que sea el gobierno el que unilateralmente realice esa designación.

Un mecanismo que no es necesario que se plasme en la ley, pero que es importante su aplicación para un desarrollo adecuado de la política económica, es que se lleven a cabo reuniones de trabajo para hacer un intercambio de información, análisis y opiniones sobre política económica, debiendo existir una relación franca y sin subordinación para que la colaboración rinda los frutos deseados.

⁵⁸ ROSENDE, Francisco, Elementos para el diseño de un marco de análisis de la autonomía del banco central, en *El Papel de la Banca Central en la Actualidad*, op.cit., p. 115.

La idea de trasladar al ámbito económico el principio de separación de poderes, a través de la autonomía del banco central, tiene en sí misma algunos obstáculos, siendo el principal la forma de organización salvaguardando esa autonomía. En efecto, mientras por una parte se hace necesario que un banco central tome previsiones orientadas al logro de un cuadro de estabilidad macroeconómica, que favorezca un crecimiento sostenido, por otra se plantea la necesidad de ciertos mecanismos que aseguren la eficiencia del instituto central, en el cumplimiento de esta tarea. Un elemento que aparece íntimamente vinculado, se refiere a la necesidad de establecer mecanismos que no permitan que las facultades del banco, resultado de su autonomía, se conviertan en un elemento determinante de la suerte de las actividades privadas. En otras palabras, la configuración de un esquema de autonomía del banco central exige establecer, de algún modo, restricciones sobre el banco central, de manera que se evite el ejercicio excesivo de sus potestades, afectando el resultado global del sistema⁵⁹.

C) Mecanismos de coordinación con el gobierno

El hecho de que un banco central sea autónomo, no significa que deba obrar de manera aislada. Por el contrario, deben de existir canales formales o de facto, para promover la coordinación entre las autoridades en materia económica del gobierno y el banco central, a fin de que los objetivos y determinación de la política económica sea uniforme y, con ello, se logre la estabilidad y el crecimiento económicos.

⁵⁹ Cfr. ROSENDE, Francisco, Elementos para el diseño de un marco de análisis de la autonomía del banco central, en *El Papel de la Banca Central en la Actualidad*, op.cit., pp. 117-118.

Dentro de dicha coordinación, es necesario que haya participación de las autoridades gubernamentales, de preferencia a través del Secretario de Hacienda, en las reuniones del Consejo, para que puedan sugerir y discutir propuestas pero sin derecho a voto. En algunos países se ha establecido que para la resolución de conflictos entre el banco central y el gobierno, el Secretario de Hacienda debe poseer la facultad de veto sobre las decisiones del banco central, como frecuentemente lo es en el caso de la política cambiaria.

Así como existen mecanismos de coordinación, también deberán de implementarse mecanismos de soluciones de conflictos entre el banco central y el gobierno. Un mecanismo que debe ser formal, es el veto que puede ejercer el gobierno respecto de una decisión del banco central, el cual debe de ser preciso y determinado a cierto tiempo, pero siempre contemplando la posibilidad de que el banco emita su opinión al respecto y, en caso de discrepancia, sea un tercero -el poder legislativo- el que tome la decisión correspondiente. Este mecanismo ayuda y, en cierta manera, obliga a que los representantes del banco y del gobierno se reúnan y lleguen a acuerdos consensados e, incluso -por qué no decirlo- negocien las decisiones de ambos. Este mecanismo previsto en algunos de los países considerados de los que tienen bancos centrales más autónomos, desde que se estableció no ha sido utilizado, como es el caso del Bundesbank que desde que entró en vigencia esta posibilidad (1957), nunca ha sido utilizado, así como en Japón, que en más de medio siglo tampoco lo ha sido, al igual que en Canadá y Nueva Zelanda, por mencionar algunos⁶⁰.

⁶⁰ Cfr. BIANCHI, Andrés, Principios Generales de la Independencia del Banco Central, en Testimonios de la Actuación de la Banca Central, op.cit., pp. 25-29.

Para evitar que el banco central sea un poder más, por las atribuciones y autonomía que posea, deberán de existir claros mecanismos de control y de sanción. La responsabilidad del banco se puede precisar en tres rubros o aspectos: la responsabilidad por los abusos o infracciones de la ley del banco que puedan cometer sus autoridades; la responsabilidad por la forma en que el banco ha ejercido las atribuciones que le han sido delegadas en materia de política económica y su responsabilidad por gestión administrativa y financiera interna del banco. Respecto a la actuación del banco, la forma en la que se le juzga es considerando su objetivo primordial, el cual en caso de ser el velar por el valor de la moneda y el índice general de los precios, los indicadores serán la inflación y el tipo de cambio.

Esta responsabilidad del banco, es considerada en los informes que debe estar obligado a proporcionar, ya sea al poder legislativo o al propio gobierno, informes en los que se deben de precisar tanto los objetivos como las metas alcanzadas. El problema es que no están claros los mecanismos de sanción en caso de que el banco central no cumpla con sus objetivos y políticas. En los países desarrollados, la actuación es calificada política y socialmente, teniendo cierta eficacia esos mecanismos que, aunque informales, comprometen a sus dirigentes. Caso contrario, ocurre en países en vías de desarrollo o subdesarrollados, en los que no sólo no existen esos medios de control formales, sino que, por su estructura política y social, llegan a ser ineficaces.

“De acuerdo con esta línea argumental, el éxito alcanzado en algunos países en este terreno no debe ser visto como la consecuencia de la independencia del banco central, sino, más bien, como el reflejo de un

*consenso general de la política económica y social que coincide, en términos generales, con los objetivos del banco central independiente*⁶¹.

Federico Rubli Keiser, analizando diversos estudios empíricos realizados respecto a los efectos que tiene el grado de independencia de un banco central, con algunas variables económicas como la inflación, llega a la conclusión de que efectivamente existe una relación estrecha entre inflación e independencia del banco central, de tal manera que en los estudios que analiza, a mayor independencia, menor inflación y viceversa. Es de notarse que esta regla es más clara en los países desarrollados, más no en aquellos que no tienen un grado de desarrollo e industrialización importantes. Otro aspecto a resaltar, es que la independencia del banco central, no se refleja de igual manera en otras variables como el crecimiento, la tasa de desempleo, la tasa de interés, etc.⁶²

Por otro lado, tenemos que la circulación es un fenómeno económico profundamente social. La producción, aunque hoy en día socializada sin lugar a dudas, puede entenderse fácilmente como un acto individual, al igual que es entendible el consumo como un acto personal, pero la circulación, no-se puede concebir sino dentro de una sociedad, como un fenómeno estrictamente social. La circulación se manifiesta a través de dos fenómenos: el cambio y el crédito. A través de ellos, la riqueza de la sociedad se transfiere; se transfiere la propiedad, el uso, el goce o el aprovechamiento de

⁶¹ ROJO, Luis Ángel, El Papel del Banco Central en la Economía, en Testimonios de la Actuación de la Banca Central, op.cit., p. 208.

⁶² Cfr. RUBLI KEISER, Federico, Autonomía del Banco Central Bajo Tensión Financiera, op.cit., pp. 24-28.

la riqueza, o ésta se da en garantía, y todo ello sin que ocurra materialmente su desplazamiento.⁶³

2.4.4. La autonomía del Banco de México

Geoffrey P. Miller,⁶⁴ apunta parte de la evolución del Banco de México a partir de 1989, considerando que desde dicho año, se observa cómo México, además de acciones como la privatización, la eliminación de topes sobre la tasa de interés, previamente fijados por el banco central, la reducción significativa de los requisitos de la reserva, la eliminación de condiciones sobre el crédito que restringían seriamente la libertad de los bancos para estructurar sus propios portafolios de activos, así como la anulación de restricciones sobre sucursales y liberalización de barreras de entrada (principalmente con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte). Aunado a ese tipo de medidas de política económica, se encuentra la reforma al Banco de México, otorgándole mayor independencia formal desde 1994, estableciéndose como principio del banco la autonomía del mismo, *"con el objetivo de procurar la estabilidad del poder de compra de la moneda, y con la administración del mismo encargada a personas a quienes se ha garantizado permanecer en funciones a lo largo de periodos establecidos, sin la interferencia del gobierno"*⁶⁵, aclarando que esa independencia formal no es suficiente para tener una autonomía de facto.

⁶³ Cfr. LANDERRECHE GÓMEZ MORÍN, Juan, La Función Social del Banco de México, en El Banco de México en la Reconstrucción Económica Nacional, op.cit., pp. 159 y ss.

⁶⁴ MILLER, Geoffrey P., El Papel del Banco Central en una Economía Especulativa, en El Banco de México en la Reconstrucción Económica Nacional, op.cit., pp. 137 y ss.

⁶⁵ Ibidem, p. 139.

El 17 de mayo de 1993, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la *"Iniciativa de Reforma Constitucional para dotar de autonomía al Banco de México"*. En el texto aprobado por el Congreso en agosto de 1993, se dota de autonomía formal al Banco de México, quedando plasmada en el artículo 28:

"El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y de su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento".

Al ser aprobada la reforma, la Ley Orgánica del Banco de México vigente desde 1984 quedó obsoleta, por lo cual se iniciaron los trabajos de preparación para una nueva ley. Así, el 25 de noviembre de 1993, también se remitió al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley del Banco de México. Originalmente se había previsto que la nueva ley entrara en vigor a partir del 1º de enero de 1994, pero en virtud de que fue aprobada el 14 de diciembre de 1993, el Congreso acordó posponer hasta el 1º de abril su entrada en vigor.

De acuerdo al artículo 38 de la nueva ley, el ejercicio de las funciones y la administración del Banco, se encomiendan, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno, presidida por un Gobernador e integrada por cuatro Subgobernadores. En la estructura previa, la administración del Banco estaba a cargo de un Director General. La ley estableció que una vez entrada en vigor, la Institución contaría con un plazo

no mayor de seis meses para expedir un nuevo Reglamento Interno, que se sujetara y ajustara a las nuevas circunstancias. La primera Junta de Gobierno se integró casi en su totalidad por funcionarios que se desarrollaron profesionalmente dentro del mismo banco, además de que el nombramiento del Gobernador recayó en el anterior Director General.

Un aspecto que refuerza la autonomía del Banco de México, radica en que los miembros de la Junta de Gobierno, una vez que han sido designados por el Ejecutivo Federal, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, no pueden ser removidos de su cargo.

Según esta ley, las funciones del Instituto Central son las siguientes:

- A)** Regular la emisión y circulación de la moneda: el Banco de México tiene el monopolio de la emisión de los billetes y de las monedas (debiendo recordar la intervención de la Casa de Moneda, en la acuñación). También le corresponde exclusivamente regular su distribución, es decir, la cantidad de billetes y monedas que circulan en la economía.

- B)** Regular los sistemas de pagos, la intermediación y los servicios financieros: es responsabilidad del Banco de México el garantizar que los pagos que se realicen en la economía sean expeditos, seguros e irreversibles. Asimismo, debe supervisar el sistema financiero, en especial el bancario, para promover su sano funcionamiento. Para cumplir con esta función, el Banco de México cuenta con la colaboración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, principalmente.

C) Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia: el Banco de México opera como banco de reserva de las instituciones de crédito, es decir, dichas instituciones mantienen en el banco central una cuenta corriente llamada cuenta única. Es importante mencionar que el Banco de México puede otorgar financiamiento a las instituciones de crédito a través de dichas cuentas, solamente con propósitos de regulación monetaria. Con respecto a la función de prestamista de última de instancia, el Banco de México a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), respalda los depósitos en las instituciones de crédito. De esta manera, en el caso en que alguna de estas instituciones enfrente problemas de solvencia que pongan en riesgo la estabilidad del sistema bancario, el Instituto Central, a través de Fobaproa, le otorga a dicha institución el crédito necesario para que cubra sus obligaciones de corto plazo⁶⁶.

D) Prestar servicios de Tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo: el Banco de México es el agente financiero del Gobierno Federal ya que éste mantiene una cuenta corriente en el Instituto Central, la cual es la de la Tesorería de la Federación. Por otro lado, el Banco de México también es responsable de colocar los valores del gobierno en el mercado.

E) Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera.

⁶⁶ Hay que recordar que a partir de la reforma publicada el 19 de enero de 1999, el Fobaproa es sustituido por el Instituto Para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

- F) Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales. El Banco de México tiene la obligación de representar a México en las instituciones mencionadas.
- G) Participar en la Comisión de Cambios y actuar en el mercado cambiario de acuerdo a las directrices que determine dicha Comisión: según el artículo 21 de la Ley del Banco de México, la Comisión de Cambios estará integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, dos subsecretarios de dicha dependencia, el gobernador del Banco de México y dos subgobernadores de éste último. Asimismo, la ley establece que el Instituto Central debe regular el mercado cambiario, de manera que el tipo de cambio y las reservas internacionales sigan las directrices determinada por la mencionada Comisión de Cambios.

2.5. Conclusiones

El capítulo segundo que se concluye es de vital trascendencia para el trabajo en su conjunto, ya que en el mismo se encuentra más que nada la parte jurídica de la investigación que servirá de sustento para analizar la política económica a la luz del derecho. Como en el mismo título de la tesis se dice, el centro de la investigación es la rectoría económica del Estado, por lo que el capítulo principia con la definición de la misma, para después realizar un repaso por nuestra historia constitucional, a fin de contar con los antecedentes históricos de dicha rectoría, hasta llegar a analizar las disposiciones constitucionales vigentes, en las que se contiene precisamente la rectoría económica del Estado, de tal manera que se estudian los artículos

25, 26, 28 y 74 de nuestra Carta Magna, en los cuales se definen los principios rectores de la economía nacional, a los cuales debe de ceñirse toda la política económica que diseñe y ejecute el Estado. Este apartado concluye con la investigación que se efectuó en relación con la interpretación que el Poder Judicial Federal ha realizado de los citados preceptos constitucionales, es decir, con precisar la rectoría económica en la jurisprudencia.

La segunda parte de este capítulo segundo, está dedicada al estudio de las principales autoridades que actúan en la definición y ejecución de la política económica, como son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México. En las dos primeras prácticamente se enuncian cuáles son las facultades que la ley les concede en materia de política económica, mientras que por su relevancia, el estudio del Banco de México es más exhaustivo, revisando la historia de dicho Instituto Central y finalizando con un análisis de la autonomía de la banca central, en el que, desde luego, se estudia de manera concreta al Banco de México.

De lo que hemos visto en los dos primeros capítulos, tenemos que los mismos son la estructura de toda la investigación, ya que en el primer capítulo se analiza lo que es la política económica y en este segundo capítulo, estudiamos la rectoría económica a la luz de nuestro derecho constitucional, con lo cual ya contamos con las bases para en los siguientes capítulos realizar un estudio y análisis jurídico de la política económica y estar en posibilidad de determinar si la misma se ajusta o cumple con los principios constitucionales que rigen dicha política.

Capítulo Tercero

La Política Económica en el Periodo 1989-1994

3.1. El proyecto económico

3.1.1. Los primeros pasos

La política económica desarrollada por Carlos Salinas, se muestra no sólo en su actuación como Presidente de la República, sino que es necesario revisar lo que fueron sus ideas aún antes de entrar directamente en la vida política del país. Para ello, en el presente trabajo nos adentramos un poco a algunas ideas que manifestó en su época de estudiante, ideas que recapitula Tomás Borge, considerado uno de sus biógrafos más importantes y de menor compromiso.

En su trabajo de tesis presentado en 1971, Carlos Salinas analiza y critica lo que fueron las políticas económicas aplicadas principalmente en el campo, comparándolas con las relativas a la industrialización del país. Pero más que criticar las políticas puestas en marcha, lo que exhibe es la falta de una verdadera política. *"El énfasis puesto en la industrialización... al no tener otros objetivos (como son una política y de distribución del ingreso) creó serios desequilibrios tanto en el sector agrícola como el industrial"*¹.

¹ SALINAS DE GORTARI, Carlos, Agricultura, industrialización y empleo: el caso de México. Un enfoque interdisciplinario, Tesis Presentada en la UNAM, México, 1971, p.11, citado por Tomás Borge, en Salinas: los dilemas de la modernidad, Siglo Veintiuno Editores, Segunda Edición, México, 1993, p 117.

Desde entonces mostraba sus ideas liberales, al criticar al Estado protector que imperaba entonces: *"En las industrias que el Estado ha protegido más, permitiéndoles precios internos mucho más elevados que los internacionales (por la excesiva protección) y costo de los bienes de capital relativamente más bajos (por las facilidades de importación sin aranceles), los empresarios están en posibilidad de utilizar más capital por hombre ocupado, a pesar de que dicho capital es socialmente más caro... por otro lado, se deriva también de estos resultados que las industrias más competitivas son las de una protección más baja. De esta manera, el Estado ha permitido que el pueblo pague precios elevados por obtener a cambio ineficiencia y desempleo... la protección fomenta el desempleo"*².

*"El Estado –escribía Salinas-, espera derivar del aumento en la producción y el mejoramiento en la redistribución del ingreso un incremento en el apoyo político al sistema, indispensable ante la nueva reforma política que dará mayor juego a los partidos y una mayor democratización electoral del país. El Estado espera capitalizar en las urnas su esfuerzo económico. pues la competencia por el voto será mucho más ardua en los próximos años, producto de la reforma política, jugando el gasto público un papel político fundamental"*³.

Asimismo, Carlos Salinas propone un Estado moderno, en el que la sociedad participe activamente en la vida política del país, lo cual, sin duda, además de ayudar al crecimiento económico, reforzaría en lo político al

² Ibidem, p. 118.

³ Ibidem, p. 127.

propio gobierno. *"La participación, además de lograr objetivos de eficiencia y equidad, tiene un significado político fundamental: está en el centro del desarrollo democrático... un Estado que no permite la participación activa de sus ciudadanos corre el peligro de estar perdiendo legitimidad, además de eficiencia instrumental".*⁴

Las relaciones e interdependencia entre los Estados, es otro de los temas que preocupaban al incipiente político. Salinas propugnaba por un Estado moderno, en el que las relaciones internacionales no fueran sinónimo de dependencia, ya que *"tal dependencia –en palabras de Tomas Borge-, asume las formas de inversiones extranjeras directas y de importación de bienes de capital, superando con creces en valor a las exportaciones regionales de productos primarios. Se le llama a este sadismo el intercambio desigual. De semejante saña, nace el déficit del comercio exterior, la dependencia humillante del financiamiento externo y la inhibida acumulación de capital local".*⁵

En 1986, ante la Cámara de Diputados, Salinas abundó sobre el tema: *"El camino señalado por el movimiento revolucionario... no es el de la creciente intervención del Estado, que asfixie la presencia de la sociedad, el camino marcado por la Revolución mexicana es el de fortalecer la rectoría del desarrollo... podrá haber un incremento en la dinámica productiva en el país y una mejor atención a las demandas sociales, si el Estado mexicano continúa en este proceso de fortalecer su capacidad de rectoría, evitando contar con*

⁴ Ibidem, p. 134.

⁵ BORGE, Tomás, Salinas: los dilemas de la modernidad, Siglo Veintiuno Editores, Segunda Edición, México, 1993, p. 180.

entidades que no le agregan nada y sí limitan la atención a las entidades estratégicas y prioritarias".⁶

Dice Salinas: *"El gobierno debe abocarse a la dotación de infraestructura, a la promoción del gasto social, a la plena atención de las empresas estratégicas señaladas en el texto constitucional y a las prioridades marcadas por la ley... No se defiende al Estado con la confusión fantasiosa de que mientras más tenga es más fuerte, entre más corporativo sea, más generoso y más revolucionario... El Estado, será el promotor de la producción y la distribución de riqueza".⁷*

3.1.2. Los retos de Salinas

Carlos Salinas de Gortari, en el libro denominado *El reto*, colección de discursos emitidos durante su campaña para obtener la Presidencia de la República, destaca lo que él llamó *"cuatro grandes retos: el de la soberanía, el democrático, el económico y el social"*.⁸

En el reto de la soberanía, planteó un cambio inevitable –según él-, para llegar a la modernidad y no quedarse (el país), en el aislamiento o la pasividad, ya que implicaría tener una sociedad arrollada y, tal vez, sojuzgada. *"Hoy la soberanía –decía Carlos Salinas- no sólo es la defensa de la integridad territorial. El ejercicio moderno de la soberanía implica también asegurar de manera efectiva y permanente la existencia política del estado"*

⁶ Ibidem, p. 188

⁷ Ibidem, p. 191.

⁸ SALINAS DE GORTARI, Carlos, *El Reto*, Editorial Diana, México, 1988, pp. 147.

*nacional frente a la competencia de los demás Estados*⁹. Carlos Salinas hablaba de la necesidad de competir con los demás países, para lo cual se tendría que dar una apertura al exterior, principalmente una apertura económica. Se resalta la relación y apertura con los Estados Unidos, pero también se plantea una mayor apertura con América Latina y con los países de la Cuenca del Pacífico.

Pero no obstante esa apertura, Carlos Salinas hace hincapié en la soberanía: *"seré intransigente en la defensa del territorio y de nuestro mar patrimonial, de nuestra forma de gobierno, de nuestra autonomía gubernamental y social"*. Su propuesta de política exterior, la define él mismo como activa, más no activista y aventurera, ya que si bien planteó una apertura e intención negociadora, dejó claro (por lo menos en el discurso), que la soberanía e independencia del país sería lo más importante.

El reto de la democracia existe, dice Salinas, y el avance y modernización democráticos, están enfocados a cuatro rubros: la renovación institucional, la impartición de justicia y seguridad ciudadana, conservación de los mecanismos de participación y organización social y el ensanchamiento del campo de la información y la cultura. El reto de la democracia, dijo Salinas, implica la existencia de una oposición que *"muestra que las opciones en México existen, como lo exige la democracia, pero no son aceptables para la mayoría de los mexicanos"*¹⁰.

⁹ *Ibidem*, p. 13.

¹⁰ *Ibidem*, p. 47.

Su propuesta es más y mejor democracia (como si la hubiera), aunque reconoce que *"más y mejor democracia no resuelven en forma automática los problemas del desarrollo, tampoco garantizan por sí solas la superación de los retos sociales, los más agudos y los más difíciles, ni la defensa de los intereses de México en el exterior. Pero sin más y mejor democracia, ninguno de estos objetivos prioritarios de la Nación tiene legítimas y factibles posibilidades de éxito. Con ella podremos vislumbrar, con razonado optimismo, un futuro de mayor prosperidad económica, mayor justicia social y mayor fortaleza nacional"*¹¹.

El tercer reto, el de la justicia, consiste en *"sostener sin ambigüedades, permanentemente, un ataque frontal a la pobreza; garantizar las seguridades personales, familiares e institucionales en la vida diaria de todos nosotros; enfrentar racionalmente el compromiso con el bienestar del pueblo, y dar lugar, con todo ello, a la nueva cultura de solidaridad y participación que nos haga fuertes, entre nosotros y ante las naciones del mundo"*¹². Esta concepción del reto de la justicia, fue planteada por Salinas en su discurso del 12 de mayo de 1988, como parte de su programa social, pronunciado en el Valle de Chalco, lugar al que posteriormente se le añadió el nombre de "Solidaridad".

La forma en la que Salinas propuso vencer el reto de la justicia, la centró en cuatro ámbitos fundamentales: *"La modernización educativa, la reestructuración de la red de servicios básicos, el mejoramiento de la vida urbana, y el fortalecimiento de la seguridad pública para los ciudadanos"*¹³.

¹¹ Ibidem, p. 58.

¹² Ibidem, p. 75.

¹³ Ibidem, p. 80.

El cuarto y último reto, el económico, era uno de los más importantes para el entonces candidato a la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, ya que considera que sólo una economía sana y en crecimiento puede fortalecer las condiciones mismas que le den sostén e impulso a la defensa de la soberanía, la profundización de la democracia y el avance de la justicia (los otros tres retos).

"Al inicio de la presente administración –es decir, la de Miguel de la Madrid, dice Salinas- la situación económica y social era dramática y desalentadora. Las condiciones internas y externas se habían tornado súbitamente críticas"¹⁴, pero gracias al buen desempeño del gobierno del Presidente De la Madrid (en el que, por supuesto, participó Salinas), se pudo contener la crisis y dar las bases para la recuperación –dice Salinas-; por eso, "en el éxito continuado del Pacto, la economía mexicana encontrará un nuevo sustento sobre el cual hacer descansar nuevos avances"¹⁵.

"He venido aquí –dijo Salinas en su discurso del 19 de mayo de 1988 en San Pedro Garza García, N.L.- a proponer una nueva estrategia de desarrollo económico, moderna, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades y las aspiraciones de nuestro pueblo. Por ello, propongo consolidar el abatimiento de la inflación e impedir su resurgimiento. Propongo –continúa Salinas- recuperar el crecimiento sostenido de la actividad económica y de la generación de empleo y asimismo una mejoría gradual de los salarios reales y de la distribución del ingreso. Afirmando, con plena convicción que da la

¹⁴ Ibidem, p. 106.

¹⁵ Ibidem, p. 107.

*vivencia directa y a veces angustiada de los problemas, que mi primer compromiso en materia de política económica es la erradicación de la inflación, es decir, su abatimiento a un nivel semejante al de los países desarrollados. Hago mío, en este ámbito, un auténtico reclamo nacional*¹⁶.

Posteriormente abunda en detalles sobre los que pretendía lograr ese reto económico del que habla. Prometió crecer a una tasa promedio que duplicara la del incremento de la población, siendo los motores de ese crecimiento la inversión privada, las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura y la expansión del mercado interno, poniendo en marcha los instrumentos disponibles de política fiscal, monetaria, comercial y de gasto público.

*“La acción económica que propongo –reitera Carlos Salinas- se desarrollará en cuatro grandes ámbitos: financiamiento del desarrollo; mayor profundidad en los cambios estructurales, ampliación prioritaria de la infraestructura, modernización de nuestros sectores productivos”*¹⁷.

3.2. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

3.2.1. La preparación del programa económico

Una vez Presidente, la política económica de Salinas, siguiendo el mandato constitucional y legal, inicia su programa económico con la publicación en el

¹⁶ Ibidem, p. 108.

¹⁷ Ibidem, p. 110.

Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 1989, del denominado "Acuerdo por el que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de su Titular, promoverá la instalación del Consejo Nacional de Concertación Económica, con la representación que corresponda a los sectores social y privado".

El objetivo del Acuerdo citado, lo es, como el mismo nombre lo indica, el que la Secretaría de Programación y Presupuesto, "promueva" la instalación del Consejo Nacional de Concertación Económica, a fin de hacer participar a los sectores social y privado en la integración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994¹⁸. Esta participación se daría mediante el establecimiento de foros de consulta popular, en los que sus respectivos coordinadores convocarían a las organizaciones representativas de los diferentes grupos sociales (de campesinos, obreros, académicos, profesionales, de investigación, etc.), además de "invitar" a participar a los diputados y senadores del Congreso de la Unión¹⁹.

3.2.2. El inicio de la modernidad

Así pues, con el trabajo de la Secretaría de Programación y Presupuesto²⁰ en la integración del Consejo Nacional de Concertación Económica, cuatro meses después (31 de mayo de 1989) se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo

¹⁸ Artículo Primero del citado Acuerdo.

¹⁹ Artículo Cuarto.

²⁰ Cabe recordar que la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto estaba a cargo del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, de tal manera que le correspondió en gran medida el trabajar en la misma elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

1989-1994", cuyo Considerando resalta que *"las tareas de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se han centrado en un amplio diálogo y consulta con la población"*, teniendo como objetivos primordiales o fundamentales *"la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo, la ampliación de la vida democrática; la recuperación del crecimiento con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población"*, objetivos que más o menos corresponden con los principios establecidos en la propia Constitución.

En el Artículo Segundo del Decreto, se indican de manera más específica los objetivos del Plan, fijando los aspectos sobre los cuales se elaborarán los programas sectoriales e institucionales, en los cuales se observa la insistencia en modernizar prácticamente todos los rubros de la economía y de la actividad productiva del país, incluyendo la modernización del campo. Los lineamientos del Decreto, sujetan toda la actividad económica y social al Plan, cuyo control y seguimiento estaría a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, incluyendo los proyectos de las Leyes de Ingresos y de los Presupuestos de Egresos²¹.

El Plan consta de una presentación y de siete rubros, con sus respectivos desgloses:

- A) Balance general: los retos y las oportunidades.**
- B) Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.**
- C) Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.**

²¹ Artículos Sexto, Séptimo y Octavo del Decreto

- D) Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática.
- E) Acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios.
- F) Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida.
- G) Sistema nacional de planeación económica.

En la presentación del Plan, se plasman los objetivos del gobierno: *"Aquí está escrito el rostro del México que queremos ver en 1994"*, se lee casi al llegar al final de la presentación, en la que se observan recurrentemente dos tópicos: El cambio y la modernización. Se habla de que la economía no puede permanecer en el estancamiento o en la inflación, de que el cambio económico debe ser el del crecimiento con estabilidad y equidad; se alza la voz en el sentido de que existe una nueva amenaza contra el país: vulnerar la economía y cancelar las condiciones del desarrollo, así como acentuar la dependencia tecnológica y penetrando sus tradiciones, la comunicación entre sus grupos y, finalmente, su sentido de autoestima. *"El cambio es, por eso, indispensable... el cambio será un ejercicio de soberanía, será un proceso democrático, será un compromiso popular, será un acto de libertad, y desembocará en la justicia"*. Un cambio así –digo yo-, cualquier país lo desearía; ya veremos más adelante los resultados.

En lo económico, la presentación del Plan proyecta una lucha contra la inflación, la reestructuración de la deuda, una economía abierta, disminución de tasas de interés, etc. *"Una economía cerrada, protegida e ineficiente es incapaz de satisfacer las necesidades de la población"*, sentencia el presidente Salinas. De las metas en esta materia, se señalan dos: la de *"alcanzar una tasa de crecimiento cercana al seis por ciento anual y*

consolidar la estabilidad, hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable con el de nuestros socios comerciales". Para lograr el crecimiento de la economía se proponen tres pasos: la estabilización continua de la economía, mediante la estabilidad de precios; la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica, acompañados de restricción fiscal, control monetario y apertura comercial. En dicha restricción fiscal, "el Plan propone consolidar una política tributaria que alivie la carga relativa sobre los ingresos del trabajo sin perjudicar a las finanzas públicas; impulsar una política de subsidios más selectiva y transparente que fortalezca efectivamente el poder adquisitivo de los grupos más necesitados y sea intolerante con la más mínima desviación de estos beneficios".

3.2.3. Acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios

Bajo las anteriores premisas, en el llamado "*Acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios*", se contienen los principios de política económica a aplicarse durante el gobierno salinista, desglosándose de la siguiente manera:

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

5.1. Estabilización continua de la economía.

5.1.1. Política de ingresos públicos.

5.1.2. Política de gasto público.

5.1.3. Políticas monetaria, financiera y crediticia.

5.1.4. Política cambiaria.”

En este apartado se observa de manera precisa cómo el énfasis del gobierno es el de buscar dos objetivos sobre los que descansará la economía: alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento de la producción y consolidar el abatimiento de la inflación. *“El estancamiento económico no puede ser ni será el futuro de México”*, se sentencia en el Acuerdo. Hay que asentar que en el Acuerdo sí se hace referencia a los principios constitucionales sobre los que debe descansar la política económica, precisando que ése Acuerdo está basado en los mismos y busca hacerlos efectivos.

Estos dos objetivos se plantean con precisión como las metas principales, indicándose que se busca *“un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al seis por ciento anual”*, mientras que *“buscará reducir gradualmente la inflación interna hasta alcanzar un nivel similar al de la inflación internacional, que en la actualidad es cercana al cinco por ciento anual”*. Para el logro de estas metas se precisan tres líneas a seguir. La estabilidad continua de la economía, la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y, la modernización económica. Pero ya se preveían los peligros: *“la inestabilidad económica –se dice-, cuyo síntoma más claro es la inflación, conduce en el mejor de los casos a periodos de crecimiento de corta duración seguidos por etapas de grave recesión y crisis económicas”*.

En el Acuerdo Nacional Para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo que venimos comentando, existe, como se puede observar, un reconocimiento de los resultados negativos para la mayoría de la población (que es la de menos recursos). Se habla de los desequilibrios de la economía que sólo favorecen a unos cuantos, desequilibrios que se reflejan en la inestabilidad en el nivel general de precios que, como se ha visto, es la base de la estabilidad o inestabilidad de la economía en general. En este sentido, las directrices a seguir, programadas en el Acuerdo, son cinco²²:

- A)** Establecer una política de ingresos públicos que permita el financiamiento equilibrado de las actividades del sector público.

- B)** Una política de gasto público que determine el nivel de las erogaciones de acuerdo con la disponibilidad de financiamiento no inflacionario.

- C)** Una política monetaria, financiera y crediticia que propicie un crecimiento de los agregados monetarios compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios, fortalezca el ahorro interno y promueva una intermediación financiera eficiente.

- D)** Diseñar una política cambiaria que apoye a los demás instrumentos de política económica para evitar en lo posible los ajustes cambiarios abruptos, sobre la base de un comportamiento favorable de la economía, particularmente de la balanza de pagos.

²² Véase el rubro "Líneas de Política", en el inciso 5. 1. Estabilización Continua de la Economía

E) Por último, implantar una política de concertación que contribuya a mantener, mediante compromisos de los sectores la certidumbre en la evolución de precios y que propicie gradualmente una mayor determinación automática de los mismos, a medida que se consolide la estabilidad necesaria para la operación ordenada de los mercados y se proteja el poder adquisitivo de los salarios.

En la Política de Ingresos Públicos, se parte de la idea de que la determinación de las tasas impositivas y los precios y tarifas públicos será compatible con la evolución de los salarios, el nivel general de precios y el tipo de cambio, en el contexto de la estrategia para consolidar el abatimiento de la inflación, de tal manera que los impuestos y los precios públicos deben permitir que los productores nacionales compitan adecuadamente con los extranjeros. Se anuncian como medidas de política tributaria, aplicar menores tasas impositivas; ligar el impuesto sobre la renta de cada empresa con su capacidad de pago; también –se augura-, *“avanzará, paulatina y concertadamente, la desgravación del impuesto sobre la renta a personas físicas para restablecer la equidad del sistema tributario”*. Asimismo, se precisa que se llevará a cabo un ajuste concertado de aquellos precios y tarifas que tengan rezagos significativos, para eliminar subsidios de escasa justificación económica y social.

La Política de Gasto Público está planeada hacia dos direcciones: la determinación de su nivel y la asignación entre los diferentes programas y sectores. Por lo que hace al nivel del gasto público, se reitera el interés de que ese nivel deberá de apoyar la estabilidad de precios, de tal manera que se gaste sólo lo que se tenga, impidiendo así un elevado déficit fiscal, ya que

"las recesiones en que invariablemente desemboca el desequilibrio fiscal imponen graves costos sociales que revierten los beneficios temporales que pudieran haberse obtenido".

La asignación del presupuesto es el otro aspecto relevante para alcanzar los fines programados y anhelados. De acuerdo con el Plan, una vez determinado el nivel de gasto público, el criterio de asignación deberá de ser en el sentido de que en caso de que se destine mayor gasto en unos sectores y menor en otros, atendiendo a las prioridades del propio Plan, las cuales son las siguientes: infraestructura social (educación, salud, vivienda, agua potable, alimentos, seguridad e impartición de justicia); infraestructura económica (condiciones para el desarrollo de la actividad económica, transporte, combustible, energía eléctrica) y la atención de las necesidades extremas de la población de más bajos ingresos.

Asimismo, en el Plan se deja claro que se buscará la recuperación gradual de los salarios reales del sector central y de las entidades públicas; se recuperará gradualmente la inversión pública, importando más su orientación que su monto, la política de gasto público deberá de fomentar la descentralización y *"se buscará complementar las erogaciones públicas con las aportaciones financieras de los grupos beneficiados por las obras de infraestructura emprendidas"*²³.

Las bases de la política monetaria, financiera y crediticia, las resume el propio Plan, en la búsqueda de crecimiento sin inflación, manifestando que el

²³ Es decir, lo que conoceríamos como el Programa de Solidaridad.

financiamiento del sector público se apoyará en la colocación de valores gubernamentales en el mercado²⁴.

Respecto de las tasas de interés, se habla de que se otorguen rendimientos atractivos al ahorrador y se promuevan tasas de interés reales moderadas pero congruentes con los mercados y con las expectativas inflacionarias y de tipo de cambio.

Por último, se habla de una política cambiaria que contribuya al fortalecimiento de las exportaciones, a la sustitución eficiente de importaciones y a una evolución satisfactoria de la balanza de pagos. Esta política tendrá, como objetivo central, la estabilidad del tipo de cambio, la cual debe ser resultado de la consolidación de la estabilidad de precios, de unas finanzas públicas equilibradas y del manejo adecuado de las políticas monetaria y fiscal.

3.2.4. El Congreso de la Unión en la Política Económica

Como podemos observar de la síntesis presentada, la política del gobierno Salinista, se da en seguimiento al programa de gobierno anterior y al programa económico de los pactos, dirigido por el mismo Carlos Salinas en la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto. Los objetivos de los pactos anteriores y el nuevo Plan de Desarrollo, confluyen en la búsqueda (por lo menos así lo pregonaban) de corregir de modo permanente las finanzas públicas; aplicar una política monetaria restrictiva que frene la

²⁴ Hay que recordar el resultado de esta política, con los famosos Tesobonos

inflación y aumente las reservas internacionales, sostener los salarios reales, definir acuerdos sobre precios en los sectores primarios; apertura comercial y adopción de medidas de control de precios que eviten la especulación y el desabasto²⁵.

Mientras que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, propugnaba por una economía mixta, en el Plan 89-94, Salinas refleja una política económica de mercado, en la que tienen un papel relevante la iniciativa privada y los mercados financieros (principalmente internacionales), dejando al Estado el regular las relaciones entre la economía pública y privada, además de ser garante de los derechos sociales de los ciudadanos.

*"El Paso de un estatismo residual hacia un papel propulsor del libre mercado se refleja en las reacciones en el Congreso de la Unión al Plan de Desarrollo. El apoyo del PAN al gobierno no fue un cálculo oportunista, sino la respuesta a una política económica que compartía y que proponía reformas profundas y mayor espacio a los actores económicos privados. De ahí deriva la oposición, no sólo del PRD, sino también de partidos como el PPS y el PARM, cuando incluso estos dos últimos habían sido satélites del PRI. Ahora pedían que el Estado retuviera su papel tradicionalmente fuerte en la dirección de la economía mexicana"*²⁶.

La discusión en el Congreso muestra que los partidos presentan gran interés por dicho plan, pretendiendo tener mayor responsabilidad,

²⁵ Véase HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo: la política económica, 1982-1997, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Instituto Politécnico Nacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 136 y ss.

²⁶ *Ibidem*, p. 150.

conjuntamente con el Ejecutivo, ya que es este último el que lo elabora, de tal manera que se pretende que los Planes Nacionales de Desarrollo no sean sólo un mecanismo de autolimitación del Presidente, sino el resultado de la participación y corresponsabilidad del Ejecutivo y el Legislativo.

3.3. Informes anuales de Política Económica

3.3.1. Informe 1989

En este Primer Informe de Gobierno, vamos a ir directamente al Anexo, ya que ahí es donde se maneja más a detalle cada uno de los rubros del actuar del gobierno y sus resultados, tomando nosotros lo relativo a la Situación Económica Interna; Hacienda y Crédito Público y; Programación y Presupuesto²⁷.

Como en todo informe, en el rendido en el primer año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se destacan los logros del gobierno, sin que aparezcan actividades erróneas o equivocadas; hay que poner especial atención en las comparaciones hechas para resaltar esos "logros", ya que depende siempre del punto de comparación, el que se vean números o cifras reales y no un manejo oportunista de ellas.

El punto de partida del informe rendido por el Presidente Salinas, lo es el objetivo principal del Plan Nacional de Desarrollo, consistente en la modernización del país, trasladado a los tres Acuerdos: 1) Para la Ampliación

²⁷ Véase, SALINAS DE GORTARI, Carlos, Primer Informe de Gobierno, 1989 (Anexo), Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Edición bajo responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, pp. 410-429.

de Nuestra Vida Democrática; 2) Para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y; 3) Para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. Estos tres acuerdos, desembocarían en la consolidación de la estabilidad de precios, crear las bases para la recuperación gradual y firme de la actividad económica, reducir la transferencia de recursos al exterior, proteger el poder adquisitivo del salario y el nivel de empleo, así como fortalecer el compromiso de los sectores de apoyar la estabilidad interna y la negociación de la deuda externa. Sobre todos estos objetivos, el informe es optimista, ya que antes de dar los resultados, se dice que *"la evolución de los principales indicadores económicos muestra que se está logrando lo propuesto... (y que) el éxito alcanzado en el proceso de consolidar la baja en el nivel de inflación, ha permitido frenar la caída que venía observando el poder adquisitivo de los trabajadores"*²⁸.

Entrando a las cifras proporcionadas en materia económica, podemos resumir la siguiente información:

- A) En 1989, se tuvo un crecimiento en la actividad económica, impulsada por la creciente inversión, la cual fue de un 8.3 por ciento.
- B) Se dio un descenso paulatino en las tasas internas de interés. La liberalización de las tasas de interés y la modificación a las disposiciones de encaje legal, que han generado un ambiente de mayor competencia entre instituciones bancarias y financieras y el Gobierno Federal, ha dejado de financiarse a través del sistema bancario, para hacerlo mediante operaciones de mercado abierto.

²⁸ Ibidem, p.411.

- C)** La cuenta corriente registró un déficit de 2 mil 534.2 millones de dólares, mientras que la balanza comercial observó un superávit de 381.4 millones de dólares, como consecuencia de un incremento anual de 8.1 por ciento en las exportaciones y de 31.1 por ciento en las importaciones.
- D)** Al mes de julio, la cuenta de capital registró un superávit de 2 mil 238.2 millones de dólares, que se explica principalmente por un monto de inversión extranjera directa de mil 156.4 millones de dólares y una entrada de capital de 2 mil 145.1 millones de dólares, de la cual la mayoría corresponde al sector privado. *“Estos factores han permitido la estabilidad de las reservas internacionales del país”*.
- E)** Se ha controlado estrictamente el financiamiento del Banco de México al Gobierno Federal, y se dispuso que las necesidades financieras del Sector Público, se cubran en mayor medida a través de la colocación de valores gubernamentales entre el público ahorrador. A finales de junio (de 1989), se autorizaron dos nuevos instrumentos financieros: los Bonos de la Tesorería de la Federación (Tesobonos), denominados en moneda extranjera y pagaderos por su equivalente en pesos al tipo de cambio libre, y los Bonos Ajustables del Gobierno Federal (Ajustabonos), denominados en moneda nacional y que garantizan a sus tenedores un rendimiento real durante su vigencia, al ajustarse su valor nominal de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor.
- F)** Asimismo, entró en vigor un nuevo régimen de encaje legal, en el que se autoriza la libre inversión de los recursos captados por la banca, sin más

limitación que la de mantener un coeficiente mínimo de liquidez de 30 por ciento.

G) Dentro de la política cambiaria, el deslizamiento anunciado en diciembre de 1988, dio certidumbre a la trayectoria de la paridad cambiaria y redujo el riesgo asociado con movimientos bruscos del tipo de cambio. Desde diciembre de 1988, los tipos de cambio libre y controlado del peso frente al dólar perdieron en promedio un peso diario, acumulando una depreciación de alrededor de 12 por ciento al 30 de septiembre.

H) De la política de gasto, se informó que el 36.2 por ciento del gasto programable fue asignado hacia el sector de la educación, salud, alimentación y acceso a servicios sociales, representando un aumento del 2.9 por ciento respecto de 1988. De igual manera, se informa que la atención conferida a los programas de alimentación y abasto se reflejó también en el gasto programable de CONASUPO, que registró un aumento real de 3.7 por ciento.

3.3.2. Informe 1990

El Segundo Informe de Gobierno, correspondiente a las actividades del gobierno durante 1990, tiene el matiz de auge económico que caracterizó, en general, al sexenio Salinista. Para nuestro trabajo, es necesario ocuparnos estrictamente de la parte correspondiente a la Situación Económica Interna y Hacienda y Crédito Público²⁹.

²⁹ Véase, SALINAS DE GORTARI, Carlos, Segundo Informe de Gobierno, 1990 (Anexo), Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Edición bajo responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1990, pp. 33-41.

- A)** La congruencia de la política económica y el efectivo proceso de concertación, permitió reducir la inflación de tasas anuales de 160 por ciento de hacía más de dos años, a tasas de alrededor de 25 por ciento a finales de 1990, no obstante la revisión de los precios de algunos bienes y servicios públicos y privados, ajustes que contribuyeron a corregir rezagos y a fortalecer las finanzas públicas.
- B)** La inversión creció a una tasa anual de 7.5 por ciento en los primeros seis meses de 1990, crecimiento que se debió a la menor transferencia de recursos al exterior, el descenso en las tasas de interés internas y a los avances en el proceso de desregulación y de desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias.
- C)** El número de asegurados permanentes en el IMSS, excluyendo a aquellos grupos que estrictamente no significan puestos de trabajo, ascendió al mes de agosto a 8.1 millones de personas, cifra superior en 7.5 por ciento a la registrada en el mismo mes de 1989, mientras que el salario medio de cotización a ese Instituto aumentó en junio 2.1 por ciento en términos anuales reales, reflejado principalmente por la situación de la industria manufacturera.
- D)** El déficit financiero del sector público alcanzó, de enero a junio de 1990, un valor de 12.3 billones de pesos, es decir, 9.1 por ciento inferior en términos reales respecto al obtenido en el mismo lapso del año anterior, mientras que el superávit económico primario, de 31.9 billones de pesos, se redujo 2.9 por ciento.

- E)** El gasto por concepto de intereses del servicio de la deuda disminuyó 14.1 por ciento en términos reales, respecto al mismo periodo del año anterior, como consecuencia de la renegociación de la deuda externa y de las menores tasas de interés internas registradas en este año de 1990.
- F)** El ajuste de las finanzas públicas se ha acompañado de la desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias, como parte del cambio estructural y la modernización, de tal manera que se han concluido 134 procesos y se han iniciado otros 164, dentro de los cuales destacan los casos relativos a AHMSA, SICARTSA, TELMEX y 19 Ingenios Azucareros.
- G)** La tasa de interés de los CETES a un mes, se redujo 16.6 puntos porcentuales al pasar de un nivel promedio de 46.6 por ciento en marzo a un promedio de 30.0 por ciento en septiembre, mientras que el Costo Porcentual Promedio disminuyó de 47.15 por ciento a 31.27 por ciento en el mismo lapso.
- H)** El deslizamiento diario del peso se redujo de un peso a 80 centavos en el tipo de cambio controlado, mientras que en el tipo de cambio libre las variaciones fueron de entre 80 y 40 centavos diarios.
- I)** En los primeros siete meses del año, el saldo de la cuenta corriente registró un déficit de 4,218.3 millones de dólares, el cual, se resalta, no fue financiado con las reservas internacionales del país, sino a través de entradas netas de capital del exterior.

- J)** Las exportaciones totales crecieron a 13,581.9 millones de dólares, representando un incremento de 2.1 por ciento en dicho periodo. Por su parte, el valor de las importaciones ascendió a 15,486.0 millones de dólares, representando un incremento anual de 19.4 por ciento.
- K)** Durante el primer semestre de 1990, la recaudación del gobierno federal ascendió a 55.0 millones de pesos, monto superior en 1.6 por ciento en términos reales al mismo periodo del año anterior. Este aumento provino principalmente de los impuestos sobre la renta, al valor agregado, especial sobre producción y servicios y a la importación. La recaudación proveniente del sector petrolero representó 15.5 billones de pesos, mientras que los no petroleros los restantes 39.5 billones de pesos.
- L)** Las reformas al impuesto sobre la renta disminuyeron la tasa gravable aplicable a personas físicas y morales, a 35 y 36 por ciento, respectivamente, al tiempo que ampliaron el universo de contribuyentes al restringir el número de causantes menores y al eliminar las bases especiales de tributación.
- M)** Asimismo, con la finalidad de no ocasionar una mayor carga administrativa o fiscal a los contribuyentes antes sujetos a bases especiales de tributación o causantes menores, se estableció un régimen simplificado optativo, que facilita la transición al régimen general de la ley, que consiste en determinar el impuesto con base en el flujo de efectivo, gravando la diferencia entre entradas y salidas que se obtengan al final del ejercicio.

N) La política monetaria contribuyó a regular la liquidez para evitar presiones inflacionarias y propiciar estabilidad en el mercado de divisas. El Banco de México restringió el financiamiento al sector público y éste recurrió más al uso de las operaciones de mercado abierto, para controlar la liquidez y hacer congruente el comportamiento de la base monetaria con el crecimiento de la actividad económica.

O) El nivel de ahorro como proporción del PIB para 1990, resulta el más elevado en los últimos 40 años. El ahorro privado y social, definido como el agregado monetario más amplio menos billetes y monedas, registró en promedio un crecimiento real anual de 22.6 por ciento durante el primer semestre de 1990.

Por otra parte, durante 1990, de acuerdo con el informe rendido por el Banco de México³⁰, se resalta que se lograron aumentar las entradas de capital privado, y la acumulación de reservas internacionales; se disminuyeron las tasas de interés internas, entre otros logros.

En dicho informe, se dice que la política económica sigue encaminada hacia lograr la estabilidad de los precios y hacia el aumento de la inversión, para lo cual se tienen varias líneas a seguir: la redefinición de la participación del Estado en la economía (principalmente dejando de ser propietario de empresas que, en muchos casos, se habían vuelto una carga para el erario federal), la apertura de la economía a la competencia del exterior y la concertación social, para lo cual –se dice–, se avanzó previamente en la corrección de las finanzas públicas, con un ajuste fiscal que fue

³⁰ Informe Anual 1990, www.banxico.org.mx/public_html/inveco/resinf90.html

indispensable. Asimismo, aunque se diga que hubo esos logros, también se apunta que el desempeño de la economía se vio afectado por diversos factores, como lo fueron la continuidad del proceso de saneamiento financiero y de cambio estructural del sector público, la ejecución del acuerdo de renegociación de la deuda externa y la evolución del mercado petrolero internacional, es decir, por influencia del exterior.

Las cifras que se manejan para 1990, son en unos rubros alentadoras, pero en otros no tanto, tratando de dar explicaciones favorables para la política económica, tanto en uno como en otro caso. Por ejemplo, la inversión total avanzó a una tasa real de 13.4 por ciento y la privada lo hizo en 13.6 por ciento, el consumo total creció en 4.7 por ciento en términos reales. El empleo, por su parte, de acuerdo con el indicador de número de afiliados al IMSS, creció en 5.5. durante 1990. Pero por otro lado, al tratar a la inflación, se habla de un incremento en el Índice Nacional de Precios al Consumidor del 29.9 por ciento, de diciembre de 1989 a diciembre de 1990. La explicación de ello es muy sencilla y no hay por qué alarmarse –dice el informe-, ya que sólo es reflejo de las correcciones a los precios controlados que se habían rezagado, lo cual no volverá a ocurrir.

Los números de la macroeconomía, durante 1990, fueron los siguientes: elevado superávit de la cuenta de capital (8.8 miles de millones de dólares), con lo cual se financió el déficit en la cuenta corriente (5.2 miles de millones de dólares), además de incrementar las reservas internacionales hasta la cifra de 10,273.8 millones de dólares. Se aclara que el aumento de las entradas de capital provino de la inversión extranjera directa.

Por su parte, la balanza comercial arrojó un superávit de 610 millones de dólares; las importaciones totales de mercancías se incrementaron en 27.3 por ciento; el déficit de la cuenta corriente como proporción del PIB fue de 2.2. por ciento, aclarándose, en este rubro, que dicho déficit *"tiene ahora una naturaleza muy diferente, ya que es resultado de una mejoría de las expectativas de los inversionistas y ahorradores respecto del futuro de la economía"*, confianza que produce aumento de la inversión privada y cuantiosos ingresos de capital.

El agregado monetario aumentó en 12.3 por ciento, situación que para algunos –dice el informe- indica que se está siguiendo una política monetaria expansionista y que, por lo tanto, es una causa de presiones inflacionarias presentes y futuras, apreciación que para el Banco de México no es correcta, ya que *"es sabido que el incremento del acervo de dinero no produce aumentos de precios si responde a una mayor demanda de medios de pago"*, de tal manera que, por el contrario, la política monetaria contribuyó a contrarrestar las presiones inflacionarias.

Las tasas de interés disminuyeron, de 154.1 por ciento alcanzado en enero de 1988, a 128.1 para 1990.

La política de desincorporación de empresas del sector público, según Banco de México, fue provechosa para el gobierno, ya que se concluyeron 138 desincorporaciones, resaltándose como la más importante a la de Teléfonos de México, la desestatización de la banca múltiple y las ventas de Industrias Conasupo y de los principales ingenios azucareros.

3.3.3. Informe 1991

En este Tercer Informe de Gobierno, como se ha venido haciendo, nos vamos a referir mayormente a los reportes relativos a la Situación Económica Interna y Hacienda y Crédito Público³¹. Como es común en todos los informes de gobierno, siempre la información es alentadora y propositiva. El reporte de la Situación Económica Interna inicia diciendo que *“la continuidad y congruencia en la aplicación de la política económica permitió avanzar en la recuperación económica con estabilidad de precios, propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo. A través del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, del manejo ordenado de las finanzas públicas y de las políticas monetaria, financiera y cambiaria, se logró reducir la inflación, mantener la recuperación gradual de la actividad productiva, avanzar en la modernización de la economía, y reforzar la política social para contribuir al mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. La concertación social resultó fundamental para fortalecer la confianza en el programa económico y asegurar su viabilidad”*³².

A continuación, partes a considerar para el presente trabajo, tomadas del propio informe:

A) Las tasas anuales de inflación, que fluctuaron alrededor de 50 por ciento anual al inicio de la presente administración, se ubican actualmente en niveles inferiores al 20 por ciento y muestran una clara tendencia a la baja.

³¹ Véase, SALINAS DE GORTARI, Carlos, Tercer Informe de Gobierno, 1991 (Anexo), Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Edición bajo responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1991, pp. 31-48.

³² *Ibidem*, p.31.

- B)** La reducción de la inflación permitió un incremento moderado en los salarios reales de los trabajadores en algunos sectores.
- C)** El Producto Interno Bruto creció 3.9 por ciento en 1990 y 4.8 en los primeros seis meses de 1991.
- D)** En los primeros ocho meses de 1991, los asegurados permanentes en el IMSS, aumentaron 7.1 por ciento respecto al igual lapso del año anterior.
- E)** Durante el primer semestre del año, las operaciones financieras del sector público generaron un superávit financiero de 9.8 billones de pesos, producto principalmente de los ingresos obtenidos por la desincorporación de entidades públicas.
- F)** Los ingresos presupuestales ascendieron a 122.9 billones de pesos, con un crecimiento anual real de 14 por ciento. Los ingresos totales del gobierno federal ascendieron a 88,101.3 millones de pesos al primer semestre de 1991, como consecuencia de las entradas extraordinarias por la venta de empresas paraestatales e instituciones bancarias.
- G)** Entre las desincorporaciones realizadas en el periodo del Tercer Informe, destacan la venta de Teléfonos de México y de algunos bancos comerciales, lo que significó ingresos superiores a 21 billones de pesos, hasta el mes de septiembre, de los cuales 20 billones se canalizaron a la reducción de la deuda interna, permitiendo una reducción inmediata del 12 por ciento.

- H)** Durante el primer semestre del año, el gasto neto presupuestal ascendió a 100.4 billones de pesos, con una reducción de 16.2 por ciento en términos reales, respecto de igual periodo de 1990.
- I)** Los mercados financieros muestran una evolución favorable que se refleja en la reducción de las tasas de interés internas, las cuales al mes de septiembre mostraron una reducción de 8.53 puntos en relación con las registradas en diciembre de 1990. (Cetes a 28 días).
- J)** La balanza de pagos arrojó un superávit de 6 mil millones de dólares en los primeros nueve meses del año.
- K)** Al mes de agosto la balanza comercial registró un déficit de 3,748 millones de dólares.
- L)** Las exportaciones totales mostraron una tendencia ascendente al pasar de una tasa anual de crecimiento de 5.2 por ciento en los primeros ocho meses de 1990, a 11.4 por ciento en los mismos meses de 1991, como resultado de un incremento en el volumen de ventas de petróleo.
- M)** El país realizó importaciones por un total de 24,355 millones de dólares entre enero y agosto, superior en 26.6 por ciento a las de los primeros ocho meses de 1990.
- N)** El pago total de intereses por concepto del servicio de la deuda externa fue de 5,318.2 millones de dólares, con una reducción anual de 4.5 por ciento.

- O) Durante el periodo enero-agosto, la cuenta corriente mostró un déficit por 7,298.2 millones de dólares; la cuenta de capitales obtuvo un superávit de 12,700 millones de dólares, con lo cual la afluencia de recursos externos permitió financiar las mayores importaciones de maquinaria y equipo, así como acrecentar el nivel de reservas internacionales del Banco de México, las cuales se ubicaron en 16,270 millones de dólares al 27 de septiembre de 1991.
- P) Con la política de precios y tarifas se propició la eficiencia y el saneamiento financiero de las empresas públicas, y se continuó la eliminación de subsidios de escasa justificación social y económica, vinculando los precios de los bienes y servicios que produce el sector público a su cotización internacional o a su costo de producción.
- Q) La política monetaria ha contribuido al abatimiento de la inflación, y a propiciar un sistema financiero más estable y eficiente que fomente el ahorro interno, la repatriación de capitales y una mayor inversión productiva.
- R) Se eliminó el coeficiente de liquidez sobre los recursos captados por la banca comercial, el cual tenderá a desaparecer, y los recursos bancarios sólo serán regulados por el banco central a través de operaciones de mercado abierto.
- S) Se creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, con la participación de todas las instituciones de banca múltiple, con la finalidad de realizar

operaciones preventivas que permitan evitar problemas financieros en las instituciones bancarias y salvaguardar los intereses de los ahorradores.

Asimismo, del informe rendido por el Instituto Central³³, las cifras reportan, en general, mejoraría en relación con el año anterior. Se reporta que la actividad económica aumentó a un ritmo mayor que el de la población; el valor del producto interno bruto creció 3.6 por ciento. El avance económico se debió –asegura el informe-, a la disponibilidad de los recursos, tanto internos como del exterior, a tasas decrecientes, a la existencia de nuevas oportunidades de inversión, debido al cambio estructural y a la desincorporación de empresas públicas; al aumento significativo de la productividad media del trabajo y el abastecimiento amplio y más barato de bienes de inversión y de materias primas importadas. Todo ello, llevó a que la inversión privada haya aumentado 14.1 por ciento, lo que la llevó a representar el 76.7 por ciento de la inversión total.

La mejoría de la economía se reflejó, igualmente, en el gasto de consumo, el cual aumentó en un 4.7 por ciento, situación que se presentó también en la mejoría del empleo, ya que de acuerdo con el número de afiliados al IMSS, el indicador de empleo aumentó en un 6.3 por ciento.

Por lo que hace a la inflación, ésta continuó con la tendencia descendente, al reportarse que el Índice Nacional de Precios al Consumidor aumentó, de diciembre de 1990 a diciembre de 1991, en un 18.8 por ciento, disminución que se vio influenciada por los ajustes a la baja de algunos precios, producto de la disminución del IVA del 15 al 10 por ciento.

³³ www.banxico.org.mx/public_html/inveco/resinf91.html

En el sector externo, se reporta un *“incremento muy importante de las exportaciones de mercancías no petroleras y también de las importaciones; la fuerte disminución de la participación del sector público dentro de las transacciones externas totales como reflejo del nuevo papel del gobierno en la economía, y el signo de la cuenta corriente que pasó de superávit a déficit, al tiempo que se presentaba otro cambio de sentido contrario, y aún mayor, en la cuenta de capital... lo cual es reflejo de su transición de exportadora a importadora de capital”*³⁴.

Se resalta la creciente participación de las transacciones del sector privado dentro de la balanza de pagos, lo cual se ha presentado porque el sector público ha disminuido su intervención directa en actividades productivas y recurrido en menor medida al financiamiento externo. Así pues, la participación de las transacciones del sector privado en la balanza de pagos –se indica en el informe–, pasó del 49 por ciento en 1985 a 79 por ciento en 1991. Las favorables circunstancias por las que transitó la economía en 1991, continuaron reflejándose en la evolución de la balanza de pagos. A pesar del descenso en el nivel de las tasas internas de interés, la cuenta de capital registró un superávit que sumó 20.2 miles de millones de dólares. Dicho superávit, no tan sólo financió el déficit de la cuenta corriente de 13.3 miles de millones de dólares, sino que además permitió una importante acumulación de reservas internacionales por 7,378 millones de dólares, reporta Banco de México.

³⁴ Idem

Como se muestra en el informe, el superávit de la cuenta de capital se incrementó a más del doble con respecto a la cifra alcanzada el año anterior. Dicho superávit, reflejó un nivel sin precedente de inversión extranjera, mientras que, por otro lado las importaciones de mercancías crecieron en un 22.1 por ciento. Se resalta que las importaciones de bienes de consumo se incrementaron 10.6 por ciento durante 1991, lo que significa que su crecimiento ha ido perdiendo rápidamente fuerza con relación a las tasas anuales de 150.3, 82.1 y 45.7 por ciento en los últimos tres años, respectivamente, lo cual indica que se ha ido atenuando el impacto de la apertura comercial, experimentándose una mejoría muy importante en las expectativas de ingreso del público, repercutiendo en sus gastos de consumo.

En la política monetaria y mercados financieros se da una explicación más pormenorizada de la situación imperante en el país, debido a la gran cantidad de recursos externos. Se observa la inquietud en el manejo de la política por las consecuencias que ello arroja, ya que los agregados monetarios se siguen incrementando, siendo del 9.3 por ciento en 1991, crecimiento que –se dice-, no refleja una política expansionista, sino que, debido a que existe un régimen de tipo de cambio fijo o de desliz predeterminado y a que se está en presencia de un alto grado de movilidad de capital, la cantidad de dinero en circulación tiende a igualarse con la deseada por el público, por lo que, en tales circunstancias, sus excesos o deficiencias se eliminan a través de variaciones en las reservas internacionales, situación que se presentó en nuestro país, al aplicarse una política de esterilización mediante operaciones de mercado abierto.

Así pues, si en un principio el informe indica como exitoso el superávit de la balanza de pagos, más adelante resalta la importancia de la toma de las decisiones de política, debido a que dicho superávit fue propiciado por entradas de capital. La decisión –según Banco de México-, fue optar por un punto intermedio entre las alternativas que se tenían, por lo que *“si las entradas de capital han de ser aprovechadas para incrementar la capacidad productiva de la economía, es indispensable permitir que de manera parcial se moneticen. Esa monetización tiende a incrementar el gasto y éste se traduce parcialmente en un aumento de las importaciones. Esto es lo que ha sucedido en México y es la forma por la cual, en virtud del flujo de capital del exterior, el país ha obtenido recursos reales, tales como máquinas, materias primas, productos intermedios y otros bienes producidos en el exterior. La monetización parcial de esas entradas de capital también tiende a disminuir las tasas de interés, beneficiando a los deudores del sector público y del privado”*³⁵.

Los números en las finanzas públicas reflejan mejoría y un ambiente de optimismo, por lo menos en la macroeconomía, ya que en un marco de disciplina presupuestal –se dice en el informe-, hubo un aumento en la recaudación tributaria, y menores pagos de intereses por la disminución en términos reales de las tasas externas e internas. Los ingresos obtenidos de la desincorporación de empresas del gobierno, no se usaron para financiar gastos del ejercicio, sino para disminuir la deuda neta del sector público, de tal manera que dichos ingresos no reflejan el tan mencionado superávit.

³⁵ Idem

La conclusión del informe se centró en dejar claro que el país estaba preparado para enfrentar los riesgos de la supuesta volatilidad del capital privado en el que se sustentó la economía en esos dos años (1990 y 1991), inquietud de observadores a la que el Banco de México pretendió acallar o calmar, manifestando que *"el elevado monto de las reservas internacionales con que cuenta el país, proporciona márgenes de maniobra y de tiempo adecuados para garantizar la efectividad de medidas que eventualmente tuvieran que adoptarse ante alguna perturbación externa o interna"*³⁶. Al tiempo, al tiempo.

3.3.4. Informe 1992

El informe rendido por Banco de México, respecto de la actividad económica del país durante 1992, por más que pretende ser alentador, las cifras demuestran lo contrario. Aunque se diga que se tuvo un *"crecimiento moderado de la actividad económica; aumento del ingreso per cápita; sostenimiento del dinamismo de la inversión, importante disminución en el ritmo de inflación; aumento de la productividad del trabajo e incremento real de las remuneraciones medias; crecimiento de la intermediación financiera y una posición superavitaria en la cuenta total del sector externo"*³⁷, la verdad salta más adelante, al explicarse rubro por rubro el desarrollo de la economía.

Se resalta la continuación de la desincorporación de empresas iniciada con el sexenio, así como se anuncia el término del proceso de privatización

³⁶ Ídem.

³⁷ www.banxico.org.mx/public_html/inveco/resinf92.html

bancaria; también, se pone en relieve la finalización de la negociación, a nivel de la rama ejecutiva de los respectivos gobiernos, del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. La tan anunciada modernización proyectada desde el Plan Nacional de Desarrollo, alcanzó al campo, con la reforma al artículo 27 Constitucional, ya que *"con ello, el nuevo régimen legal para la propiedad rural facilitará la modernización del sector agropecuario"*³⁸.

El crecimiento de la economía se atenuó —dice el informe de Banxico— como resultado de un entorno desfavorable y a efectos transitorios en el cambio estructural. Ese entorno desfavorable se atribuye principalmente al sector externo, pero también se reconoce la situación al interior del país, no obstante que en el informe del año anterior, se había dicho que se tenían las bases suficientes para solventar airosamente cualquier descontrol o desajuste en la economía.

El llamado cambio estructural, consistió en la mayor apertura externa de la economía, la desregulación económica, la liberalización de los mercados y la desincorporación de empresas públicas, todo lo cual originó mayor competencia para los productores mexicanos *"aumentando las exigencias de eficiencia para las empresas y la necesidad de modernizar la planta productiva... pero algunas se han quedado rezagadas y han sufrido deterioro, teniendo eventualmente que cerrar sus puertas"*³⁹. Esta es la verdadera situación que difícilmente se acepta, el cierre de empresas y, consecuentemente, el desempleo.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

Ante esta situación, se informa que el valor del Producto Interno Bruto a precios constantes creció 2.6 por ciento; la producción de bienes agropecuarios, silvícolas y pesqueros (con todo y la modernización del campo) se contrajo 1.5 por ciento. Las ganancias netas de las empresas manufactureras sufrieron contracción en 1992 (no se dice de cuánto). El gasto del sector público en inversión fija se redujo en términos reales un 6.6 por ciento, mientras que el gasto de consumo creció 5.3 por ciento, con lo cual, se muestra que en los últimos años (a 1992) el consumo del sector privado ha crecido aceleradamente, en relación con el producto, implicando una disminución de la tasa de ahorro nacional medida como proporción del PIB.

En 1992, al igual que en los dos años anteriores, el factor fundamental de la evolución del sector externo fue la entrada de capitales privados del exterior, siendo los recursos externos los que volvieron a ser el origen del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, así como la fuente de su financiamiento. Según el informe del Banco de México, parte de la entrada de capital pudo utilizarse para incrementar las reservas de dicho Instituto, reportando al 31 de diciembre de 1992, 18,554.2 millones de dólares.

El déficit comercial fue de 15.9 mil millones de dólares, por la gran cantidad de importaciones que se han realizado desde el inicio del sexenio. Se resalta, dentro de las exportaciones, las de productos agropecuarios y extractivos, ya que se tuvo un retroceso de 11 y 34.9 por ciento, respectivamente. Asimismo, gracias a la gran entrada de capital, la cuenta de este rubro reporta para 1992, un aumento a 26 mil millones de dólares.

En el informe se admite que la distribución de las cuantiosas entradas del exterior recibidas por el país no fue uniforme a lo largo de 1992, además de que la situación de inestabilidad provocó un alza en las tasas reales de interés internas, pero, no obstante *"en ese medio ambiente desfavorable, la política monetaria se aplicó con una gran flexibilidad y no implicó el ajuste de las tasas de interés a la contracción de la oferta de fondos prestables"*.

Las cifras macroeconómicas siguen siendo alentadoras, en palabras del Banco de México: *"Por segundo año consecutivo, en 1992 el sector público obtuvo un superávit financiero"*. Dicho superávit dividido en sus diferentes rubros, representa aumentos de 3.4 por ciento en caja como proporción del PIB; el superávit económico primario reporta incremento de 8.6 por ciento y el operacional de 6.8 por ciento.

Se resalta la estructura del gasto programable en 1992, en el que los principales desembolsos se hicieron a favor del sector social y de infraestructura, mediante el Programa Nacional de Solidaridad, el cual representó casi el 58 por ciento de la inversión física del Gobierno Federal.

Finalmente, Banco de México hace llamar la atención sobre tres aspectos que alertan a la economía, pero que, sin embargo, sigue siendo optimista en cuanto supone que sean solo transitorios: la desaceleración del crecimiento del producto en 1992, la situación del sector externo y la caída de la tasa del ahorro interno.

3.3.5. Informe 1993

Para el Quinto Informe de Gobierno, correspondiente al año de 1993, se sigue la misma tendencia de los anteriores: el manejo arbitrario y tan a favor del actuar del gobierno es el denominador común, al igual que permanece supeditada la política económica al abatimiento de la inflación.

Por nuestra parte, continuamos analizando el Anexo del Informe rendido por Carlos Salinas, principalmente los rubros de Situación Económica Interna y Hacienda y Crédito Público, que es en donde se abunda en detalles de la política económica, contrariamente al informe que se presenta y lee ante el Congreso de la Unión⁴⁰.

He aquí los resultados proporcionados en el Informe que nos ocupa:

- A) Dentro de la estrategia principal de combate a la inflación puesta en primer plano, se dice que en el mes de agosto de 1993, la inflación anual, medida con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, registró un crecimiento inferior al 10 por ciento, al situarse en 9.6 por ciento, respecto del mismo mes de 1992, y para septiembre se ubicó en 9.5 por ciento.

- B) La inflación acumulada en los primeros nueve meses del año, ascendió a 6.29 por ciento, el nivel más bajo observado desde 1972 para un periodo similar, resultando inferior en 2.4 puntos porcentuales respecto del periodo enero-septiembre de 1992.

⁴⁰ Véase, SALINAS DE GORTARI, Carlos, Quinto Informe de Gobierno, 1993 (Anexo), Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Edición bajo responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1993, pp 17-60.

- C) De la revisión del Pacto Para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, destacan dentro de las principales medidas, ampliar la banda de flotación del peso frente al dólar e introducir ajustes graduales a los precios y tarifas públicos, con la intención de refrendar el rumbo trazado de la economía de alcanzar en 1994, una evolución de los precios similar a la de los principales socios comerciales del país.
- D) En el marco del citado Pacto, se menciona como todo un logro la aplicación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), el cual apoyaría a 3.3 millones de campesinos, de los cuales 2.5 millones nunca habían tenido acceso a programas de apoyo oficial, cubriendo aproximadamente el 70 por ciento de la superficie cultivada del territorio nacional. Este apoyo consistiría, por ejemplo, en que a los productores de maíz, frijol, trigo, arroz, soya, algodón y sorgo, se les otorgarían apoyos por 330 y 350 de los entonces nuevos pesos, por hectárea en cada ciclo.
- E) Durante los primeros seis meses del año, el salario promedio de cotización de los trabajadores inscritos en el IMSS, reflejó un crecimiento anual real de 4.6 por ciento.
- F) Al primer semestre de 1993, el crecimiento del PIB se situó en 1.3 por ciento, 1.5 menos que el observado el año anterior. De los factores que propiciaron esa recesión, se resaltan en lo interno, por la estricta disciplina en el manejo de las políticas fiscal y monetaria para abatir el fenómeno inflacionario; el menor gasto en el consumo de algunas personas físicas y morales y la aplicación de una política crediticia cautelosa por parte de los

bancos comerciales ante los mayores índices de cartera vencida observados en los últimos dos años.

- G) La inversión física y las exportaciones continuaron siendo el principal motor que impulsó el aumento de la demanda agregada.
- H) En el mes de junio de 1993, el número de cotizantes permanentes en el IMSS con categoría de asalariados, registró un crecimiento anual de 0.7 por ciento.
- I) La estricta disciplina en el manejo de las finanzas públicas, permitió que durante el primer semestre de 1993 se alcanzara, por tercer año consecutivo, un resultado superavitario en el balance público, ahora por 12,993.6 millones de nuevos pesos.
- J) Asimismo, en el primer semestre de 1993, los ingresos presupuestales del sector público ascendieron a 139,149.6 millones de nuevos pesos, monto superior en 1.7 por ciento real al nivel observado durante el mismo periodo de 1992.
- K) Durante el primer semestre del año, el gasto neto pagado del sector público presupuestal resultó congruente con el programa original, al ascender a 124,555.2 millones de pesos, el cual fue superior en 0.6 por ciento real al nivel registrado en igual periodo de 1992.
- L) Por su parte, las tasas de interés mostraron la misma tendencia descendente desde inicio del sexenio. Al cierre de septiembre la tasa

nominal de los Cetes a 28 días fue de 13.71 por ciento, inferior en 3.7 puntos porcentuales con respecto al mismo periodo del año anterior.

M) Durante 1993, se presentó un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos por 10,054.5 millones de dólares, mientras que la cuenta de capital mostró un superávit por 16,191.5 millones de dólares, siendo la principal fuente de expansión la inversión extranjera, lo cual, de acuerdo con el informe, fortaleció la solvencia de nuestra moneda y la posición de nuestro país ante la eventualidad de choques externos negativos.

N) La balanza comercial, en los primeros ocho meses de 1993, registró un déficit de 9,338.3 millones de dólares, 7.7. por ciento menor a lo observado en igual periodo de 1992.

O) Durante el periodo enero-agosto de 1993, las importaciones alcanzaron un monto de 42,506.5 millones de dólares, 6.3 por ciento de crecimiento anual, cifra inferior en 19 puntos porcentuales a lo observado el mismo periodo del año anterior, mientras que las exportaciones ascendieron a 33,168.2 millones de dólares, monto superior en 11.1 por ciento respecto al mismo periodo del año anterior.

P) Al término de los primeros seis meses de 1993, el balance público registró un superávit de 12,993.6 millones de pesos, lo cual fue resultado de la estricta disciplina en el ejercicio del gasto y su reorientación, la disminución anual de 33.4 por ciento en términos reales del servicio de la deuda pública, y el incremento anual real de 1.7 por ciento de los ingresos presupuestales.

- Q)** El gasto ejercido en el sector desarrollo social ascendió a 47,646 millones de pesos, con un incremento real de 27.5 por ciento frente al nivel erogado en el primer semestre de 1992, mientras que su participación en el gasto total, pasó de 15 por ciento en 1988 a 38.3 por ciento en los primeros seis meses de 1993, ocho puntos porcentuales más que la alcanzada en el mismo periodo de 1992.
- R)** En el programa de política económica definido para 1993, se decidió mantener la estrategia cambiaria vigente desde noviembre de 1991, caracterizada por un ritmo de deslizamiento gradual y preanunciado en la cotización máxima de venta del tipo de cambio de ventanilla bancaria al menudeo, y la permanencia de la cotización mínima de compra en un nivel fijo de 3.0512 pesos por dólar en billete y 3.0562 en documento, lo cual amplía de manera paulatina la banda de flotación de la moneda nacional frente al dólar.
- S)** En el primer semestre del año el Gobierno Federal continuó con el proceso de desendeudamiento al registrar una disminución de 4.5 mil millones de pesos en su deuda interna neta y un desendeudamiento externo neto de 752.5 millones de dólares. Con lo anterior, la deuda neta total, interna y externa del sector público consolidada con el Banco de México, se estimó en alrededor del 22 por ciento como porcentaje del PIB en ese mismo periodo, que contrasta favorablemente con el 24.4 por ciento registrado al cierre de 1992 y con el 68.3 por ciento de 1988.

T) Respecto al saldo de la deuda externa bruta, durante el primer semestre de 1993, se situó en 78,903.8 millones de dólares, lo cual significó el 21.6 por ciento como proporción del producto interno bruto, resultado favorable comparado con el 46.8 por ciento observado en 1988.

Durante 1993, reporta Banco de México⁴¹, la economía mexicana logró importantes avances en el abatimiento de la inflación y en el proceso de cambio estructural. Sin embargo, el rasgo desfavorable fue la desaceleración en el ritmo de actividad económica, que impactó adversamente la evolución del empleo. Otros aspectos sobresalientes del desempeño económico en 1993 fueron los siguientes: incrementos de la productividad del trabajo y de las remuneraciones medidas en términos reales, mayor profundización de la intermediación financiera y una mejoría de las cuentas externas. El superávit total de la balanza de pagos resultó muy superior al de 1992 y estuvo acompañado de un elevado dinamismo de las exportaciones no petroleras y de menores déficit de la balanza comercial y de la cuenta corriente.

El informe anual rendido por el Banco de México, resalta la aprobación de la reforma constitucional que dota de autonomía a dicho Instituto, así como la ratificación de los órganos legislativos de Estados Unidos, México y Canadá, respecto del Tratado de Libre Comercio.

En realidad, las cuentas para 1993 fueron desalentadoras. El valor del Producto Interno Bruto creció 0.4 por ciento, con lo cual se muestra una fuerte desaceleración del ritmo de la actividad económica, atribuible –según Banxico–, a diversos factores que desalentaron el gasto privado, la inversión y

⁴¹ www.banxico.org.mx/public_html/inveco/resinf93.html

el consumo. Por lo que hace a este último, en específico al consumo privado, la disminución se observa de su comparación con los últimos años, incrementos que tendieron a estabilizarse. Es de hacer notar que en el informe se da como explicación a este retroceso, el hecho de que el aumento del gasto de consumo desde 1988 a 1992 había sido financiado con créditos bancarios, *"de ahí que en términos reales, del cierre de 1988 al de 1992, la cartera bancaria de créditos personales aumentase 388 por ciento"*⁴². Pero además de esta explicación, es claro que la contracción en el gasto de consumo durante 1993, se debió al mayor desempleo y a las propias expectativas de la población y las empresas.

En 1993, la formación bruta de capital del conjunto de los sectores público y privado sufrió un retroceso al contraerse 1.4 por ciento, caída que se compara desfavorablemente con el crecimiento promedio anual de 9.6 por ciento registrado en los cuatro años anteriores. Asimismo, el nulo crecimiento del consumo privado y la modesta expansión del PIB en 1993, implicaron un aumento en la tasa de ahorro privado.

Por lo que hace a la producción de bienes agropecuarios, silvícolas y pesqueros, prácticamente fueron los únicos que registraron un incremento (1.8 por ciento), ya que la producción industrial se redujo en un 0.2 por ciento. Como se dijo, la contracción económica provocó aumento del desempleo: *"La estadística del número de trabajadores permanentes afiliados al IMSS que también es útil como indicador del empleo mostró en el año una disminución de 0.3 por ciento"*.

⁴² Idem

Cabe recordar que desde el inicio de la administración del Presidente Salinas, el objetivo central fue el abatimiento de la inflación con crecimiento sostenido, pero pareciera que se ha sacrificado a uno por conseguir el otro, ya que si bien es cierto se ha logrado disminuir la tasa inflacionaria alcanzando niveles por debajo del 10 por ciento (en 1993), el crecimiento ha sido irregular y, por el contrario, en 1993 se reportó un considerable retroceso. Igualmente resulta hasta contradictorio el abatimiento de la inflación, cuando se reporta un incremento en las tasas de interés y del agregado monetario.

Lo anterior se corrobora con el estado que se reporta del sector externo, en donde se resalta nuevamente la gran entrada de capital externo, pero que no se encamina al sector productivo del país, aunque sí hace notar Banco de México el incremento de sus reservas internacionales (24,537.5 millones de dólares al 31 de diciembre de 1993). Asimismo, el sector exportador parece alejado de la realidad económica al interior del país, ya que mientras en lo interno se tiene un retroceso, las exportaciones reportan un incremento considerable, ya que en el periodo 1985-1993, las exportaciones no petroleras medidas en dólares corrientes, se incrementaron a una tasa anual de 17.8 por ciento, mientras que las manufactureras lo hicieron a un ritmo de 19.4 por ciento, de tal manera que en 1993, la balanza comercial se caracterizó por el notable dinamismo de las exportaciones y la caída del crecimiento de las importaciones.

Efectivamente, las cifras de la macroeconomía siguen siendo alentadoras. El déficit de la cuenta corriente en 1993, significó una reducción del 5.7 por ciento, mientras que la cuenta de capital –por supuesto-, reportó

un superávit sin precedente de 30,882 millones de dólares (más que las reservas del Banco de México), financiado por inversión extranjera.

Por segundo año consecutivo, el sector público no financiero obtuvo un resultado de caja superavitario, mismo que equivalió a 0.7 por ciento del PIB, mientras que el superávit primario fue de 3.7 por ciento y el superávit operacional de 1.1. por ciento. El gasto del gobierno reportado por Banxico, hace ver un incremento en educación del 27.6 por ciento y las erogaciones del subsector Solidaridad en un 10.7 por ciento. Asimismo, en el rubro de los ingresos consolidados del sector público no financiero representaron en 1993 el 28.2 por ciento del PIB, nivel inferior en 0.6 puntos porcentuales al obtenido el año precedente; los ingresos provenientes del Impuesto Sobre la Renta reportaron un crecimiento real de 3.9 por ciento, en tanto que los correspondientes al IVA se redujeron en 0.5 por ciento.

La explicación que pretende dar Banco de México a la desaceleración económica y el aumento del desempleo, se centran en el hecho de señalar que son situaciones temporales, originadas principalmente por el cambio estructural del que ya se ha hablado. De igual manera se habla de que el interés principal está en abatir la inflación, lo cual es un presupuesto básico para alcanzar el crecimiento sostenido, de tal manera que la política económica está bien encaminada y los logros no se ven a corto plazo, pero que, en todo caso, la situación económica adversa reportada en 1993, no es más que el camino hacia el crecimiento económico sostenido con bajas tasas de inflación y de desempleo. En fin, se dice que este es el camino hacia la modernidad prometida por el Presidente Salinas.

3.3.6. Informe 1994

Como sabemos, 1994 fue un año en general difícil para nuestro país; así lo fue para el propio gobierno. Este último año de la administración del Presidente Salinas, reportado al mes de septiembre en los informes rendidos tanto por el propio Presidente como la Secretaría de Hacienda, muestran, por lo tanto, un estado parcial de la economía. Por lo que hace al Sexto Informe de Gobierno, a diferencia de los anteriores, ya no contempla un anexo explicativo de cada uno de los rubros de la actuación gubernamental y el discurso leído y presentado ante el Congreso de la Unión, es sólo eso, un discurso, en el que más que rendir cuentas al país, trata de justificar lo difícil del año por los acontecimientos que tristemente se recuerdan y que, hoy en día, siguen sin resolverse: Chiapas; el caso Colosio y Ruiz Massieu, etc.

Por ello, la obtención de la información de la situación económica de 1994, la obtuvimos del Informe de Labores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyos datos relevantes de la economía, citamos a continuación⁴³.

A) Durante el primer semestre de 1994, se reporta un aumento del crecimiento de la economía, principalmente en los sectores agropecuario, minero, servicios y manufacturero, contrastando con tasas negativas en las divisiones de alimentos, bebidas y tabaco; textiles, vestido y cuero. De igual manera, siguen con tendencias negativas las industrias de madera, imprenta y editoriales, con reducciones del 16.1 y 4.0 por ciento, respectivamente.

⁴³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informe de Labores 1993-1994, México, 1994, pp. 11-61.

- B)** Durante 1994, se inició la recuperación de la oferta global de bienes y servicios, impulsada principalmente por las importaciones de bienes y servicios, que de una tasa de crecimiento de -1.2 por ciento en 1993, pasó a una de 10.7 por ciento en el primer trimestre de 1994.
- C)** En el periodo enero-septiembre de 1994, la inflación acumulada fue de 5.0 por ciento, mientras que en términos anuales el incremento del INPC fue de 6.7 por ciento.
- D)** En los primeros nueve meses del año, el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios al Productor, fue de 6.0 por ciento, cifra superior en 2 puntos porcentuales a la registrada en el mismo periodo de 1993. Por su parte, el índice de precios de los servicios, mostró una disminución de 2.7 por ciento en comparación con el mismo periodo de 1993, mientras que la tasa de mercancías decreció 0.3 por ciento.
- E)** La generación de empleos mostró cierto rezago respecto de la recuperación observada en la actividad económica, ya que la tasa de crecimiento anual promedio al mes de agosto fue negativa en 0.7 por ciento, cifra que contrasta con la presentada en algunos sectores, como es el caso de la industria maquiladora de exportación, cuyo aumento fue de 5.6 por ciento y en la industria manufacturera, cuyo personal ocupado disminuyó en promedio anual 6.5 por ciento.
- F)** En 1994, la tasa de desempleo abierto pasó de un nivel de 3.8 por ciento en enero a 3.2 por ciento en mayo y a 3.3 por ciento en junio, de tal

manera que en promedio, durante los primeros seis meses del año, la tasa promedio fue de 3.6 por ciento.

- G)** En el sector externo, al mes de agosto de 1994, la balanza comercial registró un déficit por 12,124.5 millones de dólares, es decir, un aumento de 2,784.0 millones de dólares respecto al observado en el mismo periodo en 1993.
- H)** En los primeros ocho meses de 1994, las exportaciones totales registraron un incremento promedio anual de 17.1 por ciento, mientras que las importaciones totales aumentaron en un 20.0 por ciento en el mismo periodo.
- I)** El aumento del déficit comercial, motivado por la expansión del producto y de la inversión, se expresó en el periodo enero-junio de 1994, en un déficit de la cuenta corriente de 14,208.2 millones de dólares, monto superior en 23.9 por ciento respecto al déficit observado en el mismo periodo de 1993.
- J)** A junio de 1994, el balance del sector público registró un superávit de 5,425.0 millones de nuevos pesos, el 60.9 por ciento real inferior al del mismo mes de 1993. El balance primario de dicho sector, que se obtiene de restar al balance público el pago de intereses de la deuda, ascendió a 23,158.0 millones de pesos, cantidad menor en 24.2 por ciento en términos reales a la obtenida en el mismo lapso de 1993. Por su parte, el balance operacional, que resulta de eliminar de la contabilidad del balance público la amortización inflacionaria de la deuda pública interna denominada en moneda nacional, presentó un superávit de 9,037.5

millones de pesos, monto inferior en un 44.9 por ciento al del primer semestre de 1993, como consecuencia principalmente del menor superávit económico primario.

K) Las reformas fiscales instrumentadas durante la presente administración - dice el informe-, han tenido como principales propósitos hacer más equitativa la distribución de la carga fiscal, reducir las distorsiones que inciden en las decisiones económicas de los individuos y de las empresas, hacer más competitivo el sistema tributario en el ámbito internacional, promover la inversión, combatir la evasión y elusión fiscal, elevar la recaudación y simplificar la aplicación de las disposiciones fiscales.

L) Dentro de estas reformas, se destaca en el informe que la tasa del impuesto sobre la renta de las empresas se redujo a 34 por ciento a partir de octubre de 1993, y la tasa máxima de las personas físicas a 35 por ciento.

M) La aplicación de una adecuada política monetaria ha sido determinante para atenuar el impacto de las entradas de capital del exterior sobre los mercados de dinero y cambiario entre los meses de noviembre de 1993 a febrero de 1994; mientras entre marzo y septiembre de este último año, la política monetaria contribuyó a retener el ahorro interno, mantener el tipo de cambio dentro de su banda de fluctuación y apoyar el financiamiento del sector público a través de una nueva orientación en el perfil de colocación de valores gubernamentales, propiciando una sustitución de títulos denominados en moneda nacional por Tesobonos.

- N)** Los Tesobonos, después de representar apenas el 1.5 por ciento del total de títulos gubernamentales en circulación a finales de septiembre de 1993, al mismo mes de este año alcanzaron un nivel de 33.3 por ciento, principalmente por la aprobación de su liquidación en dólares.
- O)** Los réditos domésticos observaron importantes fluctuaciones, como es el rendimiento mensual de los Cetes de 28 días, que pasó de niveles de 14.35 por ciento en noviembre de 1993, a uno de 9.45 por ciento en febrero de 1994, para posteriormente repuntar hasta 16.96 por ciento en julio y descender nuevamente hasta un nivel promedio de 13.76 por ciento en septiembre.
- P)** A finales de septiembre de 1994, el tipo de cambio interbancario acumuló una depreciación de 9.2 por ciento en el año, resultado de la inestabilidad de los mercados financieros internacionales.
- Q)** Al octavo mes de 1994, el saldo de la deuda externa bruta, que es la suma de todos los pasivos financieros del sector público contratados en moneda extranjera con entidades del exterior, se situó en 85,120.2 millones de dólares, lo cual representó el 23.1 por ciento del PIB.

Como sabemos, 1994 fue un año en donde nuevamente se vivió el reinicio de las crisis recurrentes que desde hace varios lustros se ciernen sobre el país. Banco de México, en su informe anual⁴⁴, trata de explicar o justificar la adversa situación económica de 1994, diciendo que se debió a los graves eventos políticos y delictivos que se presentaron dentro del país, los

⁴⁴ www.banxico.org.mx/public_html/inveco/resinf94.html

cuales generaron un ambiente de gran incertidumbre; asimismo, la contracción de los flujos de recursos provenientes del exterior, fueron determinantes para la situación económica del país. No obstante, *“el uso simultáneo de los ajustes del tipo de cambio dentro de su banda de flotación, la elevación de las tasas de interés y la reducción de las reservas internacionales, junto con la sustitución de Cetes por Tesobonos, permitió amortiguar durante la mayor parte del año los efectos negativos de los trágicos hechos acaecidos y de las turbulencias de los mercados financieros del exterior. Sin embargo, la inusitada frecuencia y gravedad de los acontecimientos aludidos, dieron lugar a que las medidas adoptadas – idóneas para enfrentar perturbaciones transitorias-, no resultaran suficientes para preservar la estabilidad económica”*.

Debido a que los problemas mencionados afloraron al final del año, las cifras que se dan para todo 1994, no resultan del todo anómalas. Se reporta que el valor del Producto Interno Bruto medido a precios constantes creció 3.5 por ciento, destacándose que dicho dinamismo se debió, principalmente al volumen de exportaciones de bienes y servicios, el cual creció en un 7.3 por ciento. Asimismo, el gasto de consumo de bienes y servicios creció durante 1994 en un 3.5 por ciento, gasto que fue impulsado *“por salarios reales más altos, por un modesto aumento del empleo y por mayores erogaciones del gobierno por concepto de remuneraciones a servidores públicos”*.

En 1994, dado el aumento en el gasto, se redujo ligeramente el ahorro interno como proporción del Producto Interno Bruto. Por lo que respecta a la producción nacional, se menciona una recuperación que abarcó a todos los

sectores de la economía, destacándose el hecho de que la producción industrial haya obtenido la tasa de crecimiento más alta de los últimos cuatro años (4.1 por ciento). Esta supuesta recuperación económica se vio reflejada en un aumento en el número de trabajadores asegurados en el IMSS, incremento que fue de 1.9 por ciento, mientras que la ocupación en la industria maquiladora creció 10.4 por ciento, en contraste con un aumento en la tasa de desempleo abierto en las áreas urbanas.

El objetivo central de la política económica, es decir, la inflación, se logró abatir aún más durante 1994, alcanzándose un mínimo que no se registraba en los últimos 22 años. De diciembre de 1993 a diciembre de 1994, se reporta un incremento de 7.1 por ciento.

En el sector externo, los resultados más relevantes son los siguientes: aumento en el ritmo de las exportaciones manufactureras; mayor crecimiento de las importaciones de bienes intermedios, de capital y de consumo; niveles más elevados en los déficit de la balanza comercial y de la cuenta corriente de la balanza de pagos; reversión de los flujos de capital hacia nuestro país.

En 1994, el valor total de las exportaciones de mercancías creció 17.3 por ciento, conformadas en un 82.8 por ciento por bienes manufacturados, 4.4 por ciento de bienes agropecuarios, 12.2 por ciento por productos petroleros y 0.6 por ciento por productos extractivos no petroleros. Se observa cómo durante el sexenio, las exportaciones manufactureras desplazaron a las petroleras, de tal manera que hacia el exterior, nuestro país se muestra como un país manufacturero y maquilador.

Por su parte, el valor de las importaciones de mercancías se incrementó en un 21.4 por ciento respecto de 1993. La balanza comercial registró un déficit de 18,464 millones de dólares, producto de un saldo total de exportaciones por 60,882 millones de dólares e importaciones por 79,346 millones de dólares; asimismo, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos resultó de 28,786 millones de dólares.

Como se dijo, durante 1994 se redujeron de manera muy importante las entradas netas de capital del exterior, aunque cabe decir que la inversión extranjera directa alcanzó un nivel sin precedente –dice Banxico-, de 7,980 millones de dólares, lo que representó un incremento de 82 por ciento con relación al año anterior.

Por lo que hace a la política cambiaria y monetaria, mereció una explicación más a detalle y justificativa por parte del Banco de México, dado el desplome de nuestra moneda a finales del año. Desde 1991 se adoptó un régimen de flotación controlado, mediante la fijación de una banda que se ensanchaba diariamente. Dicho régimen se sostuvo hasta el 19 de diciembre de 1994, cuando se decidió que el día siguiente se elevase el techo de la banda en un 15.3 por ciento y se continuara con el ritmo de desliz hasta entonces vigente, pero, como se sabe, dicha fórmula no resultó sostenible, por lo que el esquema de banda se abandonó pasándose a un régimen de flotación que empezó a operar a partir del 22 de diciembre de ese año.

La explicación o justificación que da Banxico, estriba en que desde febrero de 1994 en Estados Unidos se empezaron a elevar las tasas de interés, la canalización de capitales se desalentó en nuestro país e, incluso,

provocó salidas de capital, aunado a los acontecimientos de orden político y delictivo (Chiapas, Colosio, Ruiz Massieu). Las reservas internacionales del Banco de México, que en la fecha de la muerte de Colosio, sumaban 28,321 millones de dólares, cayó casi 11,000 millones en los siguientes treinta días, en tanto que las tasas de interés se incrementaron aún más. Para noviembre, las acusaciones del Subprocurador Mario Ruiz Massieu despertaron graves preocupaciones respecto de la estabilidad del sistema político y causaron una pérdida de reservas de cerca de 3,500 millones de dólares. Agravando aún más la situación, la reanudación de la actitud beligerante del EZLN a principios de diciembre, desencadenó mayor nerviosismo. Como consecuencia, las reservas internacionales bajaron a 10,457 millones de dólares. Por parte del exterior, la volatilidad de los mercados financieros y la percepción de los inversionistas sobre la dificultad de que en ese contexto se pudiese financiar el déficit de la cuenta corriente previsto para 1995, provocaron un ataque especulativo de gran escala en contra de la moneda nacional.⁴⁵

Ante la anterior situación cambiaria, la política monetaria se tuvo que ajustar a esas condiciones y presiones, de tal manera que la medida inicial fue la de incrementar las tasas de interés, medida que fue insuficiente por lo que *" a fin de evitar mayores problemas a deudores y a intermediarios a la vez que para reforzar la defensa del régimen cambiario entonces en vigor, a partir de abril de 1994 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México hicieron posible una activa sustitución de valores gubernamentales denominados en pesos (Cetes, Bondes y Ajustabonos) por Tesobonos, instrumento cuyo valor en dólares no se ve afectado por las variaciones del*

⁴⁵ Idem

tipo de cambio y que se encontraba en circulación desde 1991. En otras palabras, la emisión de Tesobonos se llevó a cabo con el objeto de disminuir las presiones sobre el mercado cambiario, sin tener que aumentar las tasas de interés en moneda nacional a niveles que hubiesen causado graves perjuicios". Como sabemos, los perjuicios fueron mayores, cuando se tuvieron que cubrir dichos Tesobonos, dejando al Instituto Central prácticamente sin reservas.

Por otro lado, en este año se reporta un aumento en el agregado monetario de 14.2 por ciento, alcanzando un nivel histórico como proporción del PIB, al llegar a representar el 51.1 por ciento.

Los problemas de 1994, se vieron reflejados, también, en la banca recién privatizada, ya que en septiembre, la Comisión Nacional Bancaria intervino gerencialmente a Banco Unión y a Cremi, lo que implicó el otorgamiento de apoyos vía el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Asimismo, el apoyo se canalizó a Banco Obrero, a través de la adquisición por parte del Fobaproa de acciones y de obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a capital. De igual manera, el Banco de México, en su carácter de fiduciario del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, proporcionó financiamientos a las casas de bolsa Arka y Havre, a fin de restablecer su solvencia. *"Como política general –se lee en el informe de Banxico-, en todos los casos en que se ha otorgado apoyo de capital, se ha actuado con miras a rehabilitar a las instituciones, no a salvar a sus accionistas, y con la idea de vender en el corto plazo las participaciones así adquiridas".* Posteriormente, en 1999, principalmente, se muestra el resultado y costo de este tipo de medidas.

3.4. Los resultados del sexenio: la crisis de 1994

3.4.1. Del elogio a la censura

"Mexico is a nation forgers its future while tied to its revolutionary past"⁴⁶.

La política económica del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, tuvo varios periodos de evaluación. El primero que podemos calificar de deslumbrante, ya que aún cuando no culminaba el sexenio, la mayoría veía con entusiasmo la política emprendida y puesta en marcha por el gobierno; la segunda, que podemos denominar de verdaderos resultados, fue la que se presentó una vez que dejó el poder y, por supuesto ante la crisis que después se denominó como el "error de diciembre", ya en el gobierno zedillista, pero que, en muchos aspectos, es adjudicada al entonces Presidente Carlos Salinas.

El Banco Mundial, haciendo una reseña o sumario del artículo denominado "The Real Story", publicado en The International Economy, de marzo/abril de 1995, señala que las perspectivas para 1994 eran satisfactorias, ya que se califica a la política fiscal durante el periodo 1990-1994, como prudente, además de que se dieron incrementos en la productividad y se entró a la competencia internacional con el Tratado de Libre Comercio. Pero se señalan varios errores y circunstancias que provocaron la crisis de diciembre. En primer lugar, se menciona como una fuerte causa, a la muerte de Luis Donaldo Colosio, la cual se podría calificar como fortuita, pero un grave error que se señala es el que el Banco de

⁴⁶ The Washington Post: www.washington...wp-srv/inatl/longterm/mexico/overview.htm

México estimuló la expansión del crédito interno y otro grave error fue el intercambiar deuda en pesos por deuda en dólares, deuda que era, además, de corto plazo. Esto provocó una fuerte crisis de liquidez, contaminando a todo el sistema bancario y financiero.⁴⁷

La posición en Estados Unidos en 1992, al proponerse la celebración de un Tratado de Libre Comercio con México y Canadá, fue en diversas vertientes. Por un lado se alentaban las expectativas, manifestando que dicho tratado haría más competitivas a las empresas norteamericanas, frente a sus rivales europeas y asiáticas. Asimismo, se pensaba que el tratado abriría sectores importantes en México, como los bancos, compañías de seguros y el petróleo. Asimismo, el Presidente Bush hacía saber a los norteamericanos que abrir los mercados entre los tres países, les beneficiaría, ya que se crearían mayores empleos, con mejores salarios, gracias al talento y alta tecnología norteamericana. Quienes vieron con buenos ojos el tratado, fueron las grandes compañías y corporaciones estadounidenses, ya que sentían que les beneficiaría para vender más en México, además de poder elaborar sus productos fuera de Estados Unidos, pero a la vez cerca de su país, logrando mayor competitividad tanto local como en Asia y Europa.⁴⁸

Continuando con lo expuesto por el Banco Mundial, y su forma de ver la política económica en México y su relación con la crisis, señala que el gobierno mexicano generó un producto interno bruto, de 1981 a 1988, de -2 por ciento por año, con una política de gasto público que desdeñó el gasto en educación y salud. Posteriormente, mediante una política fiscal restrictiva, un

⁴⁷ www.Worldbank.org/htm/edi/edimp/mex/stv.htm

⁴⁸ Washington Post, Stuart Auerbach, Agosto 13, 1992, pág. A01
(www.washington...inat/longterm/mexico/stories/920813.htm)

tipo de cambio estable, y una política antiinflacionaria muy fuerte, la política mexicana empezó a crecer nuevamente, iniciada la década de los 90. Las exportaciones crecieron mucho, pero fueron aún mayores las importaciones; los capitales externos empezaron a fluir hacia México, pero con una característica no muy buena: eran capitales con alto grado de volatilidad. Desafortunadamente para México, las políticas económicas fueron muy diferentes a las aplicadas en los setenta, por lo que en diciembre de 1994, la economía se confrontó nuevamente con una fuerte crisis.⁴⁹

Ya situados en las opiniones de lo que fue la política, no sólo económica, sino social, se escribe que Carlos Salinas, *"desde el 6 de diciembre de 1988 empezó a montar una plataforma personal para desde ahí emitir su discurso a las masas y organizarlas en torno a su persona: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), alimentado con el producto de las privatizaciones. De esta manera, alrededor del 50 por ciento de los mexicanos más pobres (40 millones) y políticamente indefensos fueron encuadrados en 250 mil comités, y se convirtieron en clientela directa y exclusiva del Presidente"*⁵⁰

Dijo Salinas en entrevista con Tomás Borge, citada por él mismo todavía siendo Presidente: *"El liberalismo coloca al individuo por encima de la comunidad; lo mueve en los hechos al debilitamiento de los movimientos sociales, de las organizaciones populares. El neoliberalismo busca debilitar al Estado en sus responsabilidades de soberanía y también de justicia... En cambio, el liberalismo social es una propuesta a favor de la vida en*

⁴⁹ www.worldbank.org/html/edi/edimp/mex/hist.html

⁵⁰ MEYER, Lorenzo, Agenda Ciudadana/El salinismo como pérdida de tiempo, Reforma, 28 de octubre de 1999.

comunidad. El liberalismo social es una propuesta a favor de la libertad y siempre, siempre, reafirmando los valores comunitarios... el liberalismo social rechaza el individualismo posesivo que el neoliberalismo busca imponer... Al mismo tiempo, en el terreno económico, el neoliberalismo señala como lo único válido a las fuerzas del mercado. Para el liberalismo social el mercado es importante, pero un mercado con regulaciones suficientes y con un Estado capaz de dirimir los conflictos presentes en toda sociedad donde hay grupos o clases"⁵¹.

En la misma entrevista se lee: *"Aprendimos en la década de 1980, década de crisis en México y en América Latina, que mientras el Estado acumulaba propiedades, el pueblo acumulaba necesidades. Por eso promovimos la reforma, para pasar del Estado propietario al Estado solidario, y de esta manera responder a reclamos de la población. Para darte un ejemplo: el Estado mexicano llegó a tener todas las líneas de aviación y dedicaba mucho tiempo, energía política y recursos, para elegir nuevos modelos de avión. Mientras, la población carecía de agua potable, de electricidad, crecía sin educación, y sólo el 9 por ciento de la población viajaba en esos aviones. Nos decidimos a privatizar un número importante de empresas públicas –no la petrolera, no la electricidad, son estratégicas-; y dejar atrás la etapa estatizante"*.⁵²

En 1993, al término de su obra, Tomás Borge escribe: *"Haber maniatado la inflación anual a un dígito, obtenido un superávit en las finanzas*

⁵¹ BORGE, Tomás. Salinas: los dilemas de la modernidad, op. cit., p. 194.

⁵² *Ibidem*, p. 196.

públicas, asegurado el crecimiento del PIB a tasas superiores a la dinámica poblacional, ampliado el sector exportador, fortalecidas las reservas internacionales, así como dispuesto el mecanismo de atención a las demandas sociales y de una instrumentación concertada de la política económica –todo ello con el respaldo de diversas reformas estructurales en proceso- ha permitido al país apropiarse del desarrollo y suscitar, desde una perspectiva de largo plazo, el modelo a seguir para el resto del siglo XX y principios del siglo XXI... (y se pregunta) ¿Habrá recesión, inflación y, por último, devaluación? ¿Producirán, de darse estas penas económicas, desestabilización? ¿Se producirá una crisis al final del sexenio?”⁵³.

He aquí una síntesis de lo que pregona el gobierno Salinista, ya casi al término de su periodo: *“Año de 1993, qué gran triunfo del circo. Todo era circo, la realidad no existía. Dentro de la carga del Gran Circo de Los Pinos la historia era asunto de trapezistas financieros y mandriles de la grilla. Apareció entonces Superratón, con gran sombrero de copa: -Aquí hay un país del tercer mundo: corporativista, ineficiente, deficitario, de desempleados y limosneros. Ahora bien: fíjense en mis manos. Nada por aquí, nada por allá. Zambomba! Ya tenemos ahora un país del primer mundo: paz, democracia, políticos honestos y nada asesinos, libre mercado, eficiencia, finanzas sanas, un peso fuerte, TLC y Solidaridad”⁵⁴.*

El Banco Mundial, reseñando un artículo denominado *Causas y Consecuencias de la Crisis del Peso Mexicano*, de John Williamson, señala que la política económica durante el sexenio Salinista, se caracterizó por la

⁵³ Ibidem, pp. 198 y 203.

⁵⁴ BLANCO, José Joaquín, *La Crisis Superada*, La Jornada, 31 de mayo de 1995. (<http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/1995/may95/950531/BLANCO03-064.html>)

desregulación y privatización; reducción de tarifas y la estabilidad de la inflación y el mercado cambiario, pero con un alto déficit en el producto interno bruto (-8 % en 1993), el cual junto con la sobrevaluación del peso, fueron los dos grandes problemas que propiciaron la crisis de 1994, aunados a otros factores como las elecciones, que tradicionalmente han estado asociadas con la devaluación; las alzas en las tasas de interés en Estados Unidos, la pérdida de confianza por parte de los inversionistas, debido a los crímenes políticos sucedidos ese año; el aumento en las tasas internas de interés, como respuesta a la reducción del flujo de capital externo; la expansión del crédito de una manera irracional y el cambio de deuda a corto plazo en pesos por deuda en dólares, igualmente a corto plazo.⁵⁵

La crisis de 1994, fue motivo de diversos análisis y manifestaciones de las principales instituciones financieras no sólo del país, sino en todo el mundo. Una de ellas, fue, por supuesto, el Banco Mundial. En un análisis titulado "*Mexican Exchange Rate Crisis: A Difficult Week*"⁵⁶, se habla de que dicha crisis fue provocada, aunque no inevitable, por errores cometidos antes de diciembre, al mantener el Banco Central el tipo de cambio sobrevaluado, es decir, no permitir la devaluación que los mercados estaban pidiendo, provocando, con ello, que las reservas internacionales fueran en declive; también fue alimento para la crisis, la estructura tan inestable en la deuda pública externa. Pero no obstante, también influyó el mal manejo que se hizo del mercado cambiario al inicio de la crisis, probablemente exacerbando la crisis que empezaba a desarrollarse.

⁵⁵ www.worldbank.org/html/edi/edimp/mex/william.html

⁵⁶ www.worldbank.org/html/edi/edimp/mex/excri.html

3.4.2. Salinas a la defensa

Carta del 3 de diciembre de 1995.

"Como servidor público, supe de errores y aciertos. Y también de responsabilidades. Los asumo".

Defendiendo su modelo económico, principalmente de quienes lo atacaron, criticándolo y calificándolo de neoliberalismo, Salinas dice que su programa económico "se llevó a cabo bajo el liberalismo social, claramente diferenciado del neoliberalismo".

Defiende sus argumentos respecto de la crisis de diciembre de 1994. *"Al entregar la presidencia, dejé problemas, sí; pero no heredé una crisis. Durante seis años se trabajó en el cambio y las reformas para lograr en todo 1994 tener inflación de sólo 6 por ciento, crecer de manera positiva los seis años del gobierno, y en cinco de ellos más rápido que la población, abatir la deuda externa y la interna. Y contrario a lo que se ha dejado creer, el 30 de noviembre de 1994, mi último día en la presidencia, estaban en el Banco de México las reservas más altas que cualquier gobierno haya dejado a su sucesor: más de 12 mil millones de dólares".*

"Para reducir la vulnerabilidad de nuestra economía respecto al exterior abrimos mercado hacia el norte (TLC)... El problema de los Tesobonos no provino sólo de su monto, el cual por cierto era anunciado públicamente cada vez que se hacía una emisión, se derivó también de que los inversionistas

extranjeros le perdieron la confianza a ese instrumento y a todos los demás después de la devaluación del 20 de diciembre”.

De los negocios ilícitos de su hermano Raúl, Carlos Salinas trata de deslindarse de una manera falaz y hasta ingenua. *“De ese reclamo mi posición es clara y sin ambigüedades. Yo no tuve conocimiento de esas actividades”.* Como podemos leer en obras como las de Tomás Borge, Julio Sherer y Granados Chapa, es claro que dada la íntima relación entre los hermanos Salinas, Carlos sabía perfectamente de los negocios de Raúl.

Concluye su carta ratificando su política como la mejor para el país. *“El proyecto de reforma que yo impulsé, con los problemas y errores que asumo, se llevó a cabo porque en el mundo de hoy no parece que otras naciones sigan un camino más eficaz. En el debate interno en el país no se ha presentado un proyecto alternativo claramente mejor, excepto volver a repetir experiencias del pasado”.*

Miguel Ángel Granados Chapa, en su libro titulado “Escuche, Carlos Salinas”, da una respuesta a la carta del 3 de diciembre de 1995 enviada por Carlos Salinas a los medios de comunicación. El libro trata de contestar y desmentir uno a uno los argumentos vertidos por Salinas, respecto de su responsabilidad en la crisis de diciembre de 1994; de los negocios ilícitos del hermano del expresidente, Raúl Salinas de Gortari; los homicidios de Colosio y Ruiz Massieu, principalmente.

En su visita de Marzo, Salinas logró que la Procuraduría General de la República, informara en un boletín oficial que él no había estorbado las

investigaciones sobre la muerte de Colosio; igualmente, logró que el mismo presidente Zedillo, le dirigiera unas palabras de concordia y lo elogiara como alguien que había entregado al país "patriotismo y servicio", dictaminando que *"Carlos Salinas pasará a la historia como un buen presidente, un presidente innovador"*⁵⁷.

*"Una nueva rogativa presidencial se escenificó la mañana del sábado 4 –reseña Granados Chapa. El secretario de la Reforma Agraria Arturo Warman, uno de los emisarios del pasado salinista en el presente zedillista, fue el correo de una nueva propuesta del presidente a su antecesor y padrino. No se conoce el contenido de las ofertas que se intercambiaron, pero pueden imaginarse. Salinas se marcharía del país, y no volvería a impugnar acciones gubernamentales. A cambio, se le habría asegurado que ni él ni otros allegados fueran llamados a los tribunales. Al menos, eso es lo que ocurrió después"*⁵⁸.

El poder de Salinas, conjuntamente con su programa económico, estuvo en práctica desde el sexenio del presidente De la Madrid. *"Tan eminente era su actuación, especialmente en el manejo de la economía pública, que entonces corrieron dos cuentos que le regocijaba escuchar. Según el primero de ellos, no podría aspirar en 1988 a la Presidencia de la República, porque está prohibida la reelección. Y según el segundo, no le interesaba ser presidente, porque perdería poder"*⁵⁹.

⁵⁷ GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, ¡Escuche, Carlos Salinas! Una respuesta al villano favorito, Editorial Océano, México, 1996, pp. 31 y 32.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 34.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 68.

“Esa política, no toda aplicada por Salinas, pero sin duda toda concebida bajo su coordinación, había reducido severamente el papel del gasto público en la promoción del desarrollo, había iniciado la privatización y había llevado a cabo, en brevísimo término y sin obtener nada a cambio, una amplísima apertura comercial, que produjo graves problemas en la balanza de pagos, sin dominar la inflación como era su propósito explícito”⁶⁰.

Granados Chapa refuta los resultados económicos dados por Salinas, citando cifras y estudios de la OCDE. Escribe que el estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el club del Primer Mundo al que Salinas se empeñó en ingresar, dijo en su informe de 1995, al examinar el origen y evolución de la crisis de diciembre de 1994, lo siguiente respecto del desempeño económico de México en el transcurso de los últimos años que no ha sido satisfactorio en muchos aspectos. *“El crecimiento real del PIB, del orden del 3 por ciento durante el periodo 1988-1994, no fue suficiente ni para compensar la baja del PIB por habitante registrada durante el periodo de estabilización que siguió a la crisis de la deuda de 1982, ni para reducir la subutilización de una fuerza de trabajo en rápido crecimiento... Ahora bien, no obstante que el crecimiento fue moderado, el déficit en la cuenta corriente no cesó de aumentar y alcanzó cerca del 8 por ciento del PIB en 1994. No lo dice la OCDE –continúa Granados Chapa-, pero la gravedad de ese ocho por ciento se abulta si se recuerda que el déficit había venido cayendo sistemáticamente: de 4 por ciento en 1986, pasó a 3 por ciento seis años más tarde. Cuando Salinas*

⁶⁰ Ibidem, p. 69.

*comenzó su gobierno en 1988 el déficit era de uno por ciento. O sea que lo hizo crecer ocho veces en seis años*⁶¹.

Respecto de los famosos Tesobonos, Granados Chapa se refiere a ellos, diciendo que Salinas *"mintió desde la hora de lanzar ese producto financiero. Al colocarlo entre inversionistas extranjeros y al denominarlos en dólares, en realidad estaba contrayendo deuda externa, cuyos montos están sujetos a una autorización del Congreso de la Unión. La debilidad del poder legislativo le hubiera impedido oponerse a incrementar los límites del endeudamiento con el exterior, pero en vez de solicitarlo así, Salinas engañó a los legisladores, haciendo pasar a los tesobonos como instrumento de deuda interna cuando en los hechos constituían un incremento de la deuda externa... Salinas omitió decir que, gracias a las ventajas de los tesobonos (que ofrecían una doble ganancia, la de la paridad cambiaria y la de las tasas altas), el porcentaje de la deuda interna representado por esos títulos pasó del 5.6 del total en enero de 1994, al 76 por ciento al final de ese año"*⁶².

Después de más de tres años de dejar la presidencia de México y en su auto exilio en Dublín, Carlos Salinas salió a la defensa de su política económica y de su hermano Raúl, preso en Almoloya, por la muerte de Ruiz Massieu. Respecto de su hermano Raúl, manifiesta creer en su plena inocencia, aunque no da ningún argumento que apoye o nos haga creer a nosotros en esa inocencia, ya que manifiesta ingenuamente, que desconocía cualquier actividad de Raúl, así como tener la fortuna que se ha ido

⁶¹ Ibidem, p. 71.

⁶² Ibidem, p. 75.

ventilando (84 millones de dólares en Suiza, entre otras). Salinas dice no tener la explicación a estos hechos, porque nunca tuvo noticia de la existencia de esas cuentas. Durante su gobierno, escribe Salinas, nunca se enteró de actos ilícitos de Raúl ni de nadie más, ya que de haber sucedido, hubiera actuado inmediatamente.

Las críticas y ataques hacia su actuación como presidente y hacia su familia, las atribuye a los múltiples enemigos que hizo durante su administración, al reformar grandes sectores, tocando fuertes intereses políticos y económicos. Por ejemplo, la fuerte lucha contra el narcotráfico, capturando a líderes de algunas de las principales bandas establecidas en nuestro país. De ahí sin duda, se generó poderosos enemigos, al igual que de sus reformas políticas dentro del propio gobierno y de su partido, el PRI; también, señala que con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, muchos comandantes de la policía se sintieron agraviados al ver el fin de la impunidad.

Sus reformas sociales le acarrearón, igualmente, muchos problemas y enemigos, dice Salinas. Reformas como la de las Iglesias, un área que representaba una especie de tabú entre las relaciones Iglesia-Estado, que vino a transformar durante su administración. La reforma en el campo, otro cambio que para muchos fue un atentado contra los logros de la revolución; finalmente, dentro de esta área social, señala a Solidaridad, como un programa que quitó a muchos burócratas el control de los programas sociales, lo cual le dio más enemigos a Salinas.

En el rubro de la economía, defiende su política de liberalización y privatización reduciendo el paternalismo del Estado, situación que, nuevamente indica le causó problemas con algunos sectores de la economía y, con ello, enemigos que después lo atacaron. Los procesos de privatización –explica-, fueron llevados a cabo limpiamente, con la intervención de auditores tanto internos como externos, así como la del propio Congreso, y sus programas de gobierno trajeron como consecuencia favorable, por señalar alguna, la reducción de la deuda externa por primera vez en la historia de América Latina.

Respecto de su política exterior, el acontecimiento más importante, fue sin duda el Tratado de Libre Comercio, con el cual México entró a la modernidad y a la competencia mundial, elevándose los niveles de vida del pueblo mexicano. No obstante estos beneficios, hubo sectores agraviados de los que irremediablemente surgieron enemigos.

En conclusión, para Carlos Salinas, su gobierno fue de cambio y, por ello, tocó intereses políticos y económicos de los que surgieron enemigos muy poderosos, los cuales han sido los culpables de su satanización y la de su familia. Esta situación, escribe Salinas, no es más que la muestra de una fuerte lucha por el poder en México, hoy en día.⁶³

Informe sexenal en el exilio.

A finales del año 2000, fue publicado el libro que escribió Carlos Salinas de Gortari en su autoexilio en Irlanda, al cual intituló *“México, un paso difícil a la*

⁶³ SALINAS DE GORTARI, Carlos, Artículo publicado en Newsweek el 11 de diciembre de 1998 (http://newsweek.washingtonpost.com/nw-srv/issue/20_98b/printed/int/wa/ovino420_1.htm)

*modernidad*⁶⁴, en cuyas casi 1,400 páginas trata de explicar las grandes acciones de su gobierno y minimizar los errores que, según Salinas, reconoce haber cometido, pero que de ninguna manera ocasionaron la fuerte crisis de finales de 1994, conocida como el "error de diciembre".

En la obra, Salinas aborda temas como el Tratado de Libre Comercio, expresando las grandes dificultades que su gobierno tuvo que afrontar y superar y que finalmente al haberse concretado el TLC, facilitó la recuperación económica del país, incluso después de la crisis de 1994. En otros capítulos aborda el ideario que impulsó los grandes cambios que se dieron, al cual él denomina como "liberalismo social" y no neoliberalismo como lo fue el siguiente sexenio.

De igual manera, Salinas intenta explicar la trascendencia que tuvieron para el país y para su gobierno los acontecimientos que se dieron al final de su administración, tales como la rebelión en Chiapas, la candidatura de Colosio y su muerte. Asimismo, pretende acreditar que al terminar su gobierno, los resultados económicos eran satisfactorios y que lo que sucedió después de dejar la Presidencia de la República no puede imputársele a él, principalmente por lo que hace al "error de diciembre", resaltando *"la responsabilidad de Ernesto Zedillo en la crisis de 1995 y en el caso Fobaproa, así como la deuda pública que se derivó de ése error y que se convirtió en el mayor endeudamiento de la historia"*⁶⁵.

⁶⁴ SALINAS DE GORTARI, Carlos, México, un paso difícil a la modernidad, Plaza & Janés, México, 2000. pp. 1393.

⁶⁵ *Ibidem*, p. xvi.

La parte final del libro se dedica a quejarse de la "traición" y de la persecución de la que fue objeto tanto él como su familia (su hermano Raúl, principalmente), por parte del gobierno de Ernesto Zedillo, tratando en toda la obra no de desmentir la fuerte crisis que vivió el país, sino de dejarle toda la responsabilidad de la misma a la administración que le sucedió, lo cual, a fin de cuentas al pueblo, al afectado de dicha crisis, no le debe de interesar, es decir, que da lo mismo si la crisis fue causada por Salinas o por Zedillo o ambos, sino que la afectación fue enorme y los costos se siguen pagando en la actualidad.

Con relación a los errores que dice reconocer, manifiesta que *"en 1994, al entregar la responsabilidad del gobierno, existían problemas que reconozco: el déficit en cuenta corriente era elevado por tercer año consecutivo; no se había consolidado una supervisión suficiente de la banca... si bien durante el sexenio depreciamos la moneda más del 50%, lo hicimos pactando un desliz mayor en el techo de la llamada banda de flotación, nunca de manera brusca, ya que eso, además de generar confusión hubiera minado la confianza"*⁶⁶, pero esos problemas, según él, no ocasionaron la crisis e, incluso, las acusaciones que se le hicieron de ocultar información privilegiada y de los Tesobonos, tampoco fueron los que la ocasionaron, puesto que *"con una conducción adecuada de la política cambiaria para mantener la confianza en el país, los vencimientos de los Tesobonos pudieron haberse cumplido de manera ordenada. La crisis era evitable"*⁶⁷.

⁶⁶ Ibidem, pp. 1071 y 1112.

⁶⁷ Ibidem, p. 1078.

3.4.3. La crisis de 1994: la búsqueda de los culpables.

En un artículo publicado por el diario Reforma, Jorge G. Castañeda, colaborador del mismo, continúa con la discusión de la política Salinista, tratando de desmentir las informaciones dadas por el propio Salinas acerca de los beneficios dados al país durante su gobierno. El texto de Castañeda desmiente las fuentes citadas por Salinas y las propias cifras de los resultados económicos.

Las reformas económicas, dice Castañeda, quizá no fueron del todo malas, sino que, el problema fue que no estuvieron acompañadas de una reforma democrática, además de que algunas veces por premura y otras por mera ignorancia, su diseño y puesta en práctica, resultó lesiva para la mayoría de los mexicanos.

*“En ausencia de una democratización de fondo del sistema político del país, las reformas económicas –necesarias, sin duda- se viciarían de entrada, siendo “capturadas” por las poderosísimas élites mexicanas. Sin democracia, sin una transformación del movimiento obrero y de la política social –a su vez sólo posibles gracias a la democratización-, sin una reafirmación de la política exterior mexicana y de su concomitante erguidez frente a Estados Unidos, no sólo quedarían trucas e ineficaces las reformas económicas, sino que incluso podrían volverse contraproducentes”.*⁶⁸

⁶⁸ CASTAÑEDA, Jorge G., El salinismo y la realidad. Reforma 22 y 23 de julio de 1999. (http://reforma.infosel.com/editoriales/CONT_Pag.asp?nota=0008)

Uno de los problemas de la reforma Salinista, es que ante la falta de continuidad en los gobiernos, Salinas quiso agotarla en su sexenio, de tal manera que todo se hizo muy rápido, sin darle el tiempo y la pausa necesarias para que la economía y la sociedad, estuvieran preparadas para los cambios, para la apertura y la modernidad pregonada por el gobierno. *“Al darse de manera más lenta la aplicación de las reformas, aumentan las probabilidades –que no la certeza- de evitar errores, excesos y precipitaciones”*, escribe Jorge G. Castañeda⁶⁹, contrastando los cambios en Europa, los cuales han sido paulatinos y firmes a lo largo de casi medio siglo.

De manera más concreta, Castañeda resalta los problemas en varios sectores, y cuyos resultados o efectos se vieron pronto. Uno de ellos, es el resultado de las privatizaciones, en donde *“la lista de quiebras, quebrantos, re-nacionalizaciones, rescates y fraudes es larga de verdad: las carreteras, Mexicana de Aviación, Altos Hornos de México, Banpaís, Banca Unión, Banco del Atlántico... todo ello sin entrar siquiera al tema de Fobaproa... Pero nadie puede alegar hoy que venderle siderúrgicas a boticarios, televisoras a comerciantes de enseres domésticos, bancos a bolseros o líneas aéreas a salchicheros no tuvo nada que ver con los resultados a la vista. Tampoco – continúa Jorge G. Castañeda- se puede sostener que era innecesario preguntar de dónde provenía el dinero que ofrecían los compradores potenciales por distintas empresas, o que algún ente regulador consciente hubiera permitido que un postor recibiera un préstamo de 30 millones de*

⁶⁹ Idem.

*dólares del hermano del Presidente justo después de ganar la licitación sin por lo menos formular algunas interrogantes al respecto*⁷⁰.

Por otro lado, en el libro escrito por Julio Sherer, publicado en 1997, se hace un análisis de la política de Carlos Salinas y de la actuación de él y de su hermano Raúl, principalmente. Con cifras e información documentada, explica cómo es que durante su gobierno (y aún desde el sexenio anterior, al ser Secretario de Programación y Presupuesto), necesariamente supo de la actuación de Raúl Salinas, de los negocios corruptos en Conasupo y de los nexos con el Narcotráfico. Asimismo, proporciona una visión respecto de la sucesión presidencial, la muerte de Colosio, de Ruiz Massieu, Chiapas. Todos estos acontecimientos fueron del conocimiento del Presidente Salinas y hasta pudo permitir su agravamiento⁷¹.

De las múltiples irregularidades cometidas durante el sexenio Salinista –se denuncia en La Jornada-, en el caso de la venta de Teléfonos de México, adquirida por Carlos Slim, a finales de 1995, Cuauhtémoc Cárdenas y los miembros de la fracción parlamentaria de su partido, presentaron ante la Cámara de Diputados una de las tantas demandas de juicio político en contra de Carlos Salinas. En este caso las anomalías que se resaltan constan en que las acciones se negociaron al 25 por ciento de su valor, pagándose 1,757.6 millones de dólares por un patrimonio de alrededor de 14,500 y, además, se le dio a Slim un plazo de seis meses para pagar, dejándole manejar la empresa para que con las ganancias de la misma, calculadas en 3 mil millones de dólares anuales, liquidara el adeudo. Asimismo, se le

⁷⁰ Ídem.

⁷¹ SHERER GARCÍA, Julio, Salinas y su Imperio, Editorial Océano, México, 1997, pp. 143.

fusionaron sin haberlas licitado y sin costo alguno, las 20 subsidiarias de Teléfonos de México⁷².

Nuevamente Salinas a la defensa: En entrevista con la revista LatinFinance, llevada a cabo el 24 de abril de 1998, en Dublín, y publicada en el número 98, de junio del mismo año, Salinas contestó a las preguntas que le hicieron, resaltando su gran visión para llevar a cabo las reformas promovidas por su administración y que, supuestamente, fueron de gran beneficio para México. Un tema que ocupó más de la mitad de la entrevista, fue lo relativo al Tratado de Libre Comercio. Al respecto, Salinas dijo que todo el proceso fue una verdadera lucha, tanto con Estados Unidos y Canadá, como dentro del propio México y esa lucha, dijo Salinas, continúa hasta la fecha. Esa situación, contestó, se dio porque México era una economía cerrada y un cambio de esa magnitud siempre crea conflictos. Pero el cambio era necesario, era la apertura hacia la modernidad, era el inicio, el camino hacia la globalización, hacia la entrada a otros mercados, como el de la Unión Europea y el de América Latina.

Los beneficios de estos cambios, entre otros, trajeron bonanza a las finanzas de México —explica Salinas—, la distribución de la riqueza fue más justa, el rico se hizo menos rico y el pobre menos pobre. Él, Salinas, sentó las bases para la estabilidad y los problemas de la crisis del 94, se debieron no a errores de su administración, sino a presiones externas y a sucesos impredecibles, pero, la recuperación de la economía en 1997, se debió, dijo

⁷² La Jornada, 1º de diciembre de 1995.
(<http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/1995/dic95/951201/CARDE00-PG.html>)

Salinas, al camino que él abrió y, culmina con una frase de Abraham Lincoln, que ojalá no se cumpla: "And this too shall pass".⁷³

Dado que los problemas del salinismo repercutieron en el gobierno zedillista, durante todo el sexenio se trató de explicar el por qué de la crisis. *"Para entender y salir del atrapamiento hay que revisar el legado salinista. Yo creo que en esencia fue el último experimento criollo de modernización basado en la incorporación de un modelo extranjero. En esto Salinas no fue moderno sino tradicional... El salinismo puso en marcha el más ambicioso (y creo que el último) de todos los proyectos de modernización. Se valió de un sistema político altamente centralizado y corporativo, e intentó no sólo imitar a la economía estadounidense, sino integrarse a ella... El resultado fue un desastre previsible... En esencia, fueron incapaces de promover empleo y mejor ingreso para la población. Dejaron sometido al país a un drama humano y social sin precedentes en nuestra generación y, al "sistema" en peligro de destruirse a sí mismo y arrastrar a toda la nación... Muchos hemos pensado que la clave para explicar los desastres de la modernización está en que ninguna de ellas fue acompañada por una Reforma Política. Es decir, se intentó modificar las estructuras económicas, incluso con audacia y profundidad, pero no se modificaron las relaciones de poder"*⁷⁴.

Más explicaciones: *"La política monetaria no fue consistente con la administración del tipo de cambio y, ante la fuerte apertura comercial, se*

⁷³ LatinFinace, Junio de 1998, Número 98, páginas 29 a 33

⁷⁴ ORTIZ PINCHETTI, José Agustín, Pobre México, tan cerca de sus modernizadores y tan lejos de Dios. La Jornada, 2 de abril de 1995.

(<http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/1995/abr95/950402/ORTIZ000-099.html>).

provocó un enorme crecimiento del déficit de la cuenta corriente. Mientras tanto la inversión productiva y el ahorro interno no lograron crecer en la proporción necesaria para alentar la producción. La creación de empleos se retrasó al igual que los salarios reales y ni el superávit de las finanzas públicas fue suficiente para evitar que el ciclo de débil crecimiento observado durante el sexenio de 1988-94 acabara de la manera más tradicional, con una crisis de divisas y una enorme devaluación del nuevo peso"⁷⁵.

*"La apertura externa intensificó la competencia en los mercados internos y ciertamente redujo las presiones inflacionarias. Pero al mismo tiempo, acrecentó substantivamente el contenido importado de la producción nacional, desplazó a muchos empresarios mexicanos e hizo crecer las compras externas a una velocidad mayor a la reacción de la oferta exportadora"*⁷⁶

En la búsqueda de explicaciones y justificaciones, se destaca un análisis que va más allá de la política de un Presidente, al tratar de encontrar esa explicación en la propia historia del país. En un artículo publicado por *The Economist*⁷⁷, se resaltan las diferencias y contrastes entre América (entiéndase Estados Unidos) y México, así como los propios contrastes dentro de México: "*Mexico and America are as different as salsa and apple pie*". La metáfora se ahonda al decirse que América es dominante y México

⁷⁵ Bendesky, León, Sorpresas que da el mercado. La Jornada, 2 de abril de 1995 (<http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/1995/abr95/950402/BMERCADO2-063.html>).

⁷⁶ Ibarra, David, El Trauma devaluatorio, La Jornada, 31 de marzo de 1995 (<http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/1995/mar95/950331/ibarra.html>).

⁷⁷ FRANKLIN, Daniel, A survey of Mexico: Viva America.- The Second Revolution, *The Economist*, 28 de octubre de 1995. (www.economist.com/archive/view.cgi)

dependiente; América es una de las más viejas democracias en el mundo y México es el campeón del mundo en la dominación de un solo partido; los americanos son el sueño del futuro y los mexicanos escuchan volver al pasado, un pasado de viejas civilizaciones, la inquisición, el feudalismo, la pérdida de la mitad de su país con los Estados Unidos. Este es el verdadero contraste y diferencias entre estos dos países, dice Daniel Franklin.

El Tratado de Libre Comercio celebrado con Canadá y los Estados Unidos –se lee en el citado artículo-, fue parte de esa obsesión por las diferencias entre los dos países, pero el contraste se vuelve a mostrar crudo tal como es. Primero, el Presidente mexicano, es vitoreado y aclamado en todo el mundo y al año siguiente vive en el autoexilio, debido a que el país, dijo, ya está en el primer mundo, y un año después, sufre una de las más profundas crisis. Este intento por romper las diferencias, fue el inicio de una verdadera revolución: la Salinastroika, fue igual de radical que la Perestroika de Gorbachev y, también, igualmente inadecuada y errática, se afirma en el artículo.

Asimismo, se resalta cómo es que las crisis de fin de sexenio se han convertido prácticamente en una regla, a partir de 1976. En el caso de la última o más reciente, de diciembre de 1994, aunque ya no era Salinas el Presidente, sí se le atribuye, en gran medida, la culpa por su política económica, al depender del capital externo, creando un déficit muy elevado y una sobrevaluación del peso.

Sobre estas situaciones, desde 1993 se habló del riesgo que representaban para la economía, pero debido, principalmente a que 1994 fue

un año electoral, nadie se atrevió a tomar medidas sobre el asunto. Aunado a esta situación, Chiapas, Colosio y Ruiz Massieu, fueron temas que agravaron la situación. Al año siguiente, la crisis de los Tesobonos, dieron el tiro de gracia a la economía mexicana. En resumen, *"there is an economic crisis, a crime crisis, a suicide crisis, a you-name-it crisis"*⁷⁸.

Por otro lado, en un artículo del 24 de diciembre de 1994 publicado en el diario Washington Post, se habla no tan solo de las causas de la crisis (un déficit muy alto, la salida intempestiva de capitales foráneos, la violencia que resurgió en Chiapas a finales de año, etc.), sino también de los efectos. A este respecto, se dice algo que hoy, en el año 2001, parece totalmente cierto: tomará meses o hasta años en evaluar y sentir el verdadero nivel y daño de la crisis.⁷⁹

En otro artículo del Banco Mundial, se resalta la vida política en México durante 1994, principalmente a acontecimientos como la rebelión en Chiapas, los homicidios de Colosio y Ruiz Massieu, así como las propias elecciones para la Presidencia de la República y el Congreso. Todo este ambiente influyó, inevitablemente para que la crisis estallara a fines de ese año.⁸⁰

Quizá todo lo que aquí se ha descrito de manera sucinta, podamos resumirlo en las siguientes palabras: *"El salinismo corresponde a un estallido temporal de energía del autoritarismo posrevolucionario en la etapa final de*

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ HAMILTON, Martha y Stan Hinden, Washington Post, 24 de diciembre de 1994, página D01 (www.washington.../inatl/longterm/mexico/stories/941224.htm)

⁸⁰ Mexico in 1994: Politics and Public Life. (www.worldbank.org/html/edi/edimp/mex/ps.html)

*su ciclo vital. Entre 1988 y 1994 al sistema político mexicano le sucedió lo que con frecuencia ocurre a ciertos organismos víctimas de una larga enfermedad: antes de que tenga lugar el desenlace final, experimentan una recuperación temporal, sin embargo, pronto vuelven a recaer a la condición anterior, pero agravada porque han consumido sus reservas*⁸¹.

3.5. Resultados finales en cifras

A continuación se muestran de manera resumida los principales indicadores económicos durante el sexenio 1989-1994, obtenidas directamente de las autoridades de nuestro país, además del Banco Interamericano de Desarrollo.

⁸¹ MEYER, Lorenzo, Agenda Ciudadana/El salinismo como pérdida de tiempo, Reforma 28-10-99

PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS (1)
1989-1994

PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS	1989	1990	1991	1992	1993	1994
BALANZA EN CUENTA CORRIENTE (Millones de Dólares)	-5,825.00	-7,451.00	-14,888.00	-24,442.00	-23,400.00	-29,662.00
BALANZA COMERCIAL (Millones de Dólares)	405.00	-881.00	-7,279.00	-15,934.00	-13,481.00	-18,464.00
SALDO DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL (Millones de Dólares)	93,826.00	104,430.70	114,059.20	112,259.30	131,566.40	140,001.70
PAGOS DEL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL (Millones de Dólares)	15,559.40	11,311.40	13,538.20	20,809.10	24,215.90	21,941.00
RESERVAS TOTALES (Millones de Dólares)	6,329.00	9,863.00	17,726.00	18,942.00	25,110.00	6,278.00
PRODUCTO INTERNO BRUTO (Millones de Dólares)	252,791.10	265,948.00	277,164.40	287,433.20	292,546.10	305,895.00
CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA (Porcentaje)	2.20	3.10	2.30	1.70	0.10	2.60
DEUDA EXTERNA TOTAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB (Porcentaje)	42.10	39.70	36.30	30.80	32.70	33.30
AHORRO CORRIENTE COMO PORCENTAJE DEL PIB	-2.90	-0.20	5.00	6.30	2.30	1.60
SUPERÁVIT O DÉFICIT GLOBAL COMO PORCENTAJE DEL PIB	-4.70	-2.60	2.90	4.10	0.30	-0.70
TIPO DE CAMBIO DE MERCADO (PESOS POR DÓLAR)	2.50	2.80	3.00	3.10	3.10	3.40
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (Porcentaje)	20.10	26.60	22.70	15.50	9.70	6.90

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo (www.iadb.org)

PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS (2)
1989-1994

SALDOS DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA	1989	1990	1991	1992	1993	1994
DEUDA PÚBLICA EXTERNA BRUTA	76,059.00	77,770.30	79,987.80	75,755.20	78,747.40	85,435.80
LARGO PLAZO	75,434.50	76,614.30	78,260.50	72,288.80	74,501.40	79,082.30
CORTO PLAZO	624.50	1,156.00	1,727.30	3,466.40	4,246.00	6,353.50
DEUDA PÚBLICA EXTERNA NETA	75,492.00	70,843.30	68,006.60	68,060.30	69,362.10	76,889.90

PORCENTAJES DEL PIB

DEUDA PÚBLICA EXTERNA BRUTA	35.90	28.60	25.40	21.00	18.30	29.80
LARGO PLAZO	35.60	28.20	24.90	20.00	17.30	27.60
CORTO PLAZO	0.30	0.40	0.50	1.00	1.00	2.20
DEUDA PÚBLICA EXTERNA NETA	35.70	26.00	21.60	18.90	16.10	26.80

* Cifras a fin de periodo en millones de dólares

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.gob.mx)

PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS (3)
1989-1994

SALDOS DE LA DEUDA INTERNA	1989	1990	1991	1992	1993	1994
DEUDA NETA	137,307.90	163,187.90	149,600.00	123,098.80	122,455.30	164,653.10
ACTIVOS FINANCIEROS	-292.80	-2,229.50	-9,507.40	-10,379.20	-12,314.00	-14,307.20
DEUDA BRUTA	137,600.70	165,417.40	159,107.40	133,478.00	134,769.30	178,960.30
BONOS	10,999.30	11,364.10	0.00	0.00	0.00	0.00
VALORES GUBERNAMENTALES	112,267.40	147,013.40	156,885.50	130,958.40	128,430.60	167,853.70
SAR	0.00	0.00	0.00	2,456.90	6,325.60	11,093.50
SANEAMIENTO FINANCIERO	9,606.30	4,564.90	2,221.90	62.70	13.10	13.10
OTROS	4,727.70	2,475.00	0.00	0.00	0.00	0.00
DEUDA NETA/PIB	24.60	20.40	15.50	11.00	9.20	10.80
DEUDA BRUTA/PIB	24.70	20.70	16.50	11.90	10.10	11.70

* Cifras a fin de periodo en millones de pesos

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.gob.mx)

PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS (4)
1989-1994

SALDOS DE LOS VALORES GUBERNAMENTALES	1989	1990	1991	1992	1993	1994
CETES	53,039.30	69,624.40	69,284.10	57,531.40	75,301.40	38,562.00
PAGAFES	573.60	266.60	40.10	0.00	0.00	0.00
BONDES	54,999.20	63,822.50	57,479.70	37,175.20	16,876.60	8,290.00
TESOBONOS	177.20	0.00	914.80	861.70	3,665.70	91,717.40
AJUSTABONOS	2,817.30	10,339.60	29,166.60	35,389.50	32,586.90	29,284.30
UDIBONOS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
OTROS	660.80	2,960.30	0.20	0.60	0.00	0.00
TOTAL	112,267.40	147,013.40	156,885.50	130,958.40	128,430.60	167,853.70

* Cifras a fin de periodo en millones de pesos

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.gob.mx)

Como se puede observar de los cuatro cuadros de principales indicadores económicos, los datos anuales globales reflejan –quizá, más que los discursos e informes de las autoridades- la realidad de la economía. De estos cuadros podemos resaltar lo siguiente:

- A) La balanza en cuenta corriente registró un déficit que se incrementó año con año desde 1989 hasta 1994, iniciando en –5,825 millones de dólares y terminando en –29,662 millones de dólares, producto, principalmente, del déficit en la balanza comercial.
- B) El saldo de la deuda externa total, según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, se incrementó año con año, reportando en 1989, la cantidad de 93,826 millones de dólares y para 1994, un saldo de 140,001.70 millones de dólares.
- C) Las reservas internacionales reportadas para 1989, fueron de 6,329 millones de dólares y en 1994 terminaron en 6,278 millones de dólares.
- D) El tipo de cambio de mercado en 1989 fue de 2.50 pesos por dólar y en 1994 de 3.40 pesos por dólar.
- E) La mayor parte de la deuda interna, está representada por los valores gubernamentales, de los cuales, para 1994, los Tesobonos representaron más del 50 por ciento.
- F) El crecimiento del PIB per cápita iniciado fue de 2.20 por ciento en 1989 y de 2.60 en 1994.

G) La inflación promedio anual para 1989 fue de 20.10 por ciento y en 1994, de 6.90 por ciento.

H) Se observan diferencias entre las cifras proporcionadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las del Banco Interamericano de Desarrollo.

3.6. Conclusiones

El estudio que se ha hecho en este tercer capítulo ha sido esencialmente descriptivo, es decir, que se ha descrito la planeación de la política económica (incisos 3.1. El proyecto económico y 3.2. El Plan Nacional de Desarrollo) y la ejecución y resultados de dicha política económica (incisos 3.3. Informes anuales de Política Económica y 3.4. Los Resultados del sexenio).

De esta descripción se desprenden algunas conclusiones preliminares (ya que las definitivas se plasmarán al final del trabajo), entre las que podemos enunciar las siguientes: La planeación de la política económica para el sexenio 1989-1994, que vimos en el proyecto económico del entonces candidato presidencial Carlos Salinas de Gortari, así como el Plan Nacional de Desarrollo que presentó una vez siendo presidente de la República, realmente sí refleja la intención de cumplir con el mandamiento constitucional que se estudió en el capítulo segundo, pero ya vista la ejecución de esa política económica y los resultados de la misma, aspectos que se describieron en el presente capítulo, realmente hay una gran diferencia entre planeación y ejecución, es decir, que los resultados obtenidos reflejan que

lejos de cumplir con los objetivos planteados, se vio la antítesis de los mismos.

Así pues, en este capítulo se ha visto que el gobierno federal encabezado por el entonces presidente Carlos Salinas, no cumplió con el mandato constitucional relativo a los principios y objetivos rectores de la política económica, puesto que, no obstante que el proyecto inicial plasmó y tomó en consideración dichos principios y objetivos, al ejecutarse esa política, se dejaron de lado los mismos, contraviniendo así

Capítulo Cuarto

La Política Económica en el Periodo 1995-2000 y sus perspectivas en la actualidad

4.1. La Política Económica en el Periodo 1995-2000

4.1.1. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

El 31 de mayo de 1995 (en plena crisis económica), se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual está dividido en cinco capítulos, además de la Introducción, abarcando los siguientes tópicos: 1) Soberanía; 2) Por un Estado de Derecho y un país de leyes; 3) Desarrollo Democrático; 4) Desarrollo Social y; 5) Crecimiento Económico.

En la Introducción al Plan Nacional de Desarrollo que nos ocupa, se precisan los cinco objetivos fundamentales:

- A) Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.**

- B) Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.**

- C) Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- D) Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- E) Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

En materia económica, que es la que más nos interesa para efectos de la presente investigación, el Plan Nacional de Desarrollo (según lo precisa el mismo), tiene como uno de sus objetivos esenciales el que, una vez superada la crisis financiera y habiendo consolidado la recuperación, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual. Asimismo, el Plan propone hacer del ahorro interno la base del financiamiento para el desarrollo, formulando como estrategias principales para el crecimiento económico, el promover una reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión, alentar el ahorro privado garantizando seguridad y rendimientos adecuados, y utilizar prudentemente el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva.

De igual manera, el Plan propone propiciar la certidumbre y la estabilidad económicas. Esta estrategia implica observar una estricta disciplina fiscal; procurar una política cambiaria que aliente en conjunción con

otras políticas al sector exportador; adoptar una política monetaria que contribuya a la estabilidad de precios, y asegurar una coordinación adecuada entre las autoridades hacendarias y financieras para garantizar la congruencia de las políticas, medidas y acciones.

Ya en el capítulo quinto, dedicado al crecimiento económico, el Plan reitera que *"el objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia"*. Asimismo, se precisa en el Plan, que se estima que para absorber a los nuevos demandantes de empleo, la actividad económica debe crecer en casi cinco por ciento anual y si se quiere lograr un mejoramiento continuo en las oportunidades de empleo y abatir los rezagos históricos, la economía mexicana debe alcanzar un crecimiento sostenido a tasas todavía más elevadas, de ahí que una meta de dicho Plan, sea que una vez superada la crisis financiera y consolidada la recuperación económica, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual.

Para alcanzar esos objetivos -dice el Plan-, la inversión total debe exceder anualmente el 24 por ciento del PIB y financiar esa inversión de manera que el ahorro externo sea un sano complemento y no un sustituto del ahorro nacional, por lo que se requiere que éste último aumente significativamente, de tal manera que si *"en 1994 el ahorro interno fue de cerca de 16 por ciento del PIB; es necesario que ahora se incremente*

progresivamente, para que a finales de siglo equivalga a por lo menos 22 por ciento del PIB".

Como se ha dicho, el Plan indica que el crecimiento económico que se ha mencionado, debe ser sustentable y con ese fin, las políticas de aliento al crecimiento económico se aplicarán en conjunción con estrategias, programas y acciones que tiendan a mejorar las condiciones ambientales y a promover el uso racional de los recursos naturales.

Según el Plan Nacional de Desarrollo, la expansión de la capacidad productiva puede alcanzarse sólo por dos vías: incrementando, mediante la inversión, los factores de la producción, y elevando la productividad de esos factores. *"En estos dos puntos se centrará la nueva estrategia de crecimiento económico. En relación con la mayor productividad, conviene destacar que el régimen tributario y el marco regulatorio habrán de desempeñar un papel fundamental. Ello permitirá, al utilizarlos adecuadamente, que con los mismos recursos con que cuenta la economía podamos incrementar el producto nacional".*

En el comercio exterior, en el Plan se precisa que *"afianzaremos la apertura comercial de México y buscaremos suscribir nuevos acuerdos comerciales con otros países, de modo que aseguremos el acceso de nuestros productos a mercados más dinámicos".*

En esta materia económica que nos ocupa, se plasman cinco líneas de estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable:

- A)** Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo.
- B)** Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.
- C)** Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.
- D)** Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.
- E)** Aplicar políticas sectoriales pertinentes.

Por lo que hace al fortalecimiento del ahorro interno, las líneas de acción que propone el Plan, son las siguientes:

- a)** Una reforma fiscal que promueva el ahorro y la inversión.
- b)** La promoción del ahorro privado a través de instrumentos financieros que ofrezcan seguridad y rendimientos competitivos a los ahorradores.
- c)** El fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno.

- d) La consolidación del ahorro público mediante el mantenimiento de finanzas públicas sanas, y de un ejercicio del gasto corriente y de inversión pública que siga criterios de eficiencia social.
- e) El uso prudente del ahorro externo sobre bases de complementariedad con el ahorro interno.

4.1.2. Los resultados económicos

De acuerdo con información obtenida en la página de Internet del Banco Interamericano de Desarrollo (www.iadb.org), la situación económica en cifras macroeconómicas es nada satisfactoria, principalmente por lo que respecta a 1995, año en el que la fuerte crisis económica golpeó al país y, por consiguiente, los años posteriores se han ocupado en la recuperación, caracterizados por la restricción económica y con el objetivo central de abatir la inflación y mantener estable el tipo de cambio, sacrificando con ello el propio crecimiento y financiando esa recuperación con capital externo y una industria mexicana de exportación, dado que el mercado interno aún no se recupera.

De la gran cantidad de datos estadísticos que se observan, resaltamos los que consideramos de mayor relevancia, como lo son los relativos al Producto Interno Bruto, la Balanza de Pagos, Deuda Externa, Tipo de Cambio, Índice Nacional de Precios al Consumidor y las Reservas Internacionales.

Por lo que hace al Producto Interno Bruto Per Cápita, éste presentó resultados negativos en 1995, ya que se contrajo en un 7.8 por ciento y en 1996, 1997 y 1998, creció en 3.4, 5.0 y 3.1 respectivamente, de donde se desprende que el crecimiento se haya estancado, apenas tratando de alcanzar los niveles de 1994. Asimismo, la recuperación económica se ha sostenido en los capitales externos, de tal manera que el Saldo en la Cuenta Corriente, sigue con el mismo ritmo que en el sexenio anterior, ya que si en 1995, por la crisis económica, el saldo fue de -1,576 millones de dólares, para 1998 resultó de -15,960 millones de dólares. Respecto de la deuda externa, éste indicador muestra altibajos, ya que para 1995, era de 166,779.9 millones de dólares, decreciendo paulatinamente para llegar a ser en 1998 de 152,944 millones de dólares, principalmente por los pagos que se han venido realizando, ya que si se revisa el rubro del servicio de la deuda, se observa que si en 1995 fue por 21,941 millones de dólares, para 1998 se pagó más del doble, es decir, la cantidad de 44,013.6 millones de dólares, de tal manera que la deuda como proporción del Producto Interno Bruto ha disminuido de un 58.3 por ciento en 1995, a un 36.9 por ciento en 1998¹.

Finalmente, tenemos que la lucha en contra de la inflación ha dado resultados satisfactorios (por lo menos en los números así lo parece), ya que de un Índice Nacional de Precios al Consumidor de 35 por ciento en 1995, descendió a 15.9 por ciento en 1998, siguiendo ese mismo ritmo para 1999 y se programó de un 10 por ciento para dicho año. Igualmente, el tipo de cambio ha sido estable y hasta se ha detenido prácticamente el deslizamiento del peso, puesto que, a pesar de que de 1995 a 1998 aumentó de 7.6 a 9.9

¹Es importante destacar que las cifras sobre deuda externa que proporciona el Banco Interamericano de Desarrollo, son notablemente superiores a las que presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

pesos por dólar, durante 1999 se mantuvo e, incluso, llegó a descender, afirmándose que se ha sobrevaluado nuestra moneda.

La lucha contra la inflación, la estabilidad de la moneda y la gran entrada de capitales externos, han sido factores que han beneficiado las reservas internacionales, puesto que estas se han incrementado hasta alcanzar en 1998 la cifra récord de 31,799 millones de dólares, reservas que durante 1999 siguieron aumentando, siendo importante la recuperación, ya que hay que recordar que en 1994 el Banco de México terminó con unas reservas de sólo 6,278 millones de dólares.

Durante 1999 la situación económica internacional benefició sobremanera los resultados y expectativas de la economía mexicana. El dinamismo económico de nuestro principal socio comercial, es decir, los Estados Unidos; los altos precios del petróleo y la recuperación de los países asiáticos, fueron los factores que principalmente respaldaron a la economía de nuestro país.

De acuerdo con la información proporcionada por Banco de México, los resultados positivos de la economía durante 1999 se reflejaron en la mayor actividad económica, lo cual trajo consigo la disminución del desempleo y, por otro lado, el aumento de los salarios reales de los trabajadores, debido, también, a la disminución de la inflación durante dicho año.

Los números en el ámbito internacional fueron aún más favorables para nuestro país: *"En resumen, en 1999 la combinación de un déficit en la cuenta corriente por 14,013 millones de dólares, un superávit en la cuenta de capital*

por 14,142 millones y una entrada neta de recursos en el renglón de errores y omisiones por 463 millones, resultó en un incremento de 594 millones de dólares en la reserva internacional neta del Banco de México Así, al 31 de diciembre de 1999 el saldo de la reserva internacional neta cerró en 30,733 millones de dólares, en tanto que el de los activos internacionales netos ascendió a 27,380 millones. De esa manera, los saldos correspondientes a ambas definiciones de reservas se ubicaron en sus niveles históricos más elevados de cierre de año”².

Asimismo, el tema de la inflación siguió siendo el principal objetivo del gobierno, obteniéndose un índice inflacionario para 1999 de apenas el 12.32%, muy debajo de las expectativas tanto del sector privado como del propio gobierno. Este resultado está ligado, desde luego, a la bonanza internacional, así como a la política monetaria restrictiva, en donde la aplicación de los llamados “cortos” influyó activamente para la consecución del objetivo inflacionario. Asimismo, el tipo de cambio estable y un peso fuerte influyeron igualmente en que los resultados macroeconómicos que describe el Banco de México fueran satisfactorios durante 1999, camino que se siguió durante todo el año 2000.

Efectivamente, durante el año 2000 las autoridades financieras tuvieron como objetivo central el lograr una inflación menor al 10%, para lo cual la política monetaria implementada siguió siendo restrictiva con la aplicación y ampliación de los “cortos”, aunque ello hiciera que las tasas de interés no bajaran y que, incluso, aumentaran en algunos meses.

² Banco de México, Informe anual 1999.

Para marzo de 2000 ya se veía un descenso en el índice inflacionario, al llegar al 10.11% y para junio se encontraba por debajo del 10% al situarse en el 9.41%, cerrando el tercer trimestre (septiembre) con una tasa del 8.85%, con lo cual se logró cumplir con el objetivo de una inflación menor al 10%.

El entorno económico internacional durante el año 2000 fue el que al igual que en 1999 impulsó a la economía mexicana, lográndose con ello el cumplimiento de las principales metas, pero esa situación ha cambiado desde finales de dicho año, de tal manera que para el 2001 se ha previsto la desaceleración económica de Estados Unidos y la caída de los precios del petróleo, principales factores que han influido en nuestra economía.

Es importante no olvidar que las cifras macroeconómicas que se han dado, son sólo una imagen de la situación económica que impera en el país, ya que no reflejan con exactitud la realidad económica de la mayoría de la población, que según cifras que hoy en día se manejan, el 40 por ciento de ella se encuentra en la pobreza extrema. Tampoco hay que olvidar todo lo que ha sido el drama del Fobaproa (hoy IPAB), en donde no sólo el gobierno federal decidió asumir deudas bancarias que actualmente rondan los 100,000 millones de dólares, sino que el Congreso de la Unión autorizó esa decisión, temas de gran relevancia y sobre los que se ha dicho y escrito bastante, y que dejarán marcada la administración del Dr. Ernesto Zedillo.

4.2. La Política Económica en la actualidad y sus perspectivas

4.2.1. Criterios Generales de Política Económica para 2001

En este documento, que es una explicación del proyecto económico para el año 2001, enviado por el Ejecutivo al Congreso de la Unión, con la finalidad de respaldar los proyectos de Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos, se describe precisamente de manera general, en qué consiste el proyecto económico del nuevo gobierno³.

Como punto de partida, se plantean dos objetivos centrales: generar más empleos con un mejor poder adquisitivo de los salarios y aumentar los recursos para el gasto social, para lo cual se propone una estricta disciplina fiscal y el fomento de la eficiencia y la competitividad de la planta productiva.

Ya de entrada en esta explicación, se empieza por dar justificaciones de que los resultados no se den de una manera satisfactoria, al precisar que *"el desempeño económico del país durante 2001 estará influido por el comportamiento de algunas variables que se determinan fuera del ámbito de la conducción de la política económica nacional"*, dichos factores son externos, siendo los principales el crecimiento de la economía mundial, en donde la desaceleración de la economía en Estados Unidos es la más relevante, así como los precios internacionales del petróleo, que se espera

³ Este apartado fue elaborado tomando como fuente directa los Criterios Generales de Política Económica para 2001, obtenidos del sitio en Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

sean menores a los de los años recientes. La manera en la que se propone contrarrestar estos factores externos, es con el fortalecimiento de la postura fiscal, a fin de que la economía dependa menos del exterior.

De los objetivos concretos, como son la reducción del déficit fiscal, se habla de lograrlo no aumentando los recursos, sino disminuyendo el gasto, así como fortaleciendo las finanzas públicas mediante una reforma fiscal integral que incluya una mayor recaudación y una programación más eficiente del gasto público.

El proyecto económico se plantea dos retos de carácter coyuntural: a) que el dinamismo de la demanda interna sea compatible con el potencial de crecimiento de la economía y b) inducir un ajuste ordenado ante las condiciones esperadas en el entorno internacional. Para lograr estos retos, se dice que hay tres elementos fundamentales: 1) la convergencia al equilibrio presupuestal; 2) el combate firme y decisivo a la inflación y; 3) el fortalecimiento del ahorro interno. *"En síntesis, los lineamientos principales de política fiscal para los próximos años deben centrarse en asegurar una estricta disciplina del gasto, el fortalecimiento de las fuentes permanentes de ingreso público que permita atender las demandas sociales y la reducción de la dependencia de las finanzas públicas de ingresos petroleros volátiles y de ingresos no recurrentes"*.

De manera concreta, se plantea como objetivo que el déficit público sea del 0.50 por ciento del PIB, es decir, inferior en medio punto al programa económico del 2000; la reducción en el techo del gasto programable y un menor gasto no programable. En la política de ingresos y a fin de

aumentarlos para el 2001, se propone *“que los contribuyentes que en el año 2001 declaren correctamente su impuesto del año 2000, puedan no ser objeto de revisión por los años anteriores”*, condicionado a que el contribuyente siga declarando correctamente en los siguientes ejercicios.

Como se ha visto, la política de gasto es totalmente restrictiva, es decir, se propone tener mayores recursos, simplemente gastando menos. Así, *“el gasto programable aumentará sólo en 0.9 por ciento en términos reales, lo que significa un incremento por debajo del crecimiento esperado de la economía”* de tal manera que respecto del año 2000, representa una disminución del 0.54 por ciento en proporción del PIB. *“La política de gasto público en el 2001 atenderá, entre otros, los siguientes aspectos: i) el abatimiento del rezago social y la vulnerabilidad de las personas; ii) la seguridad pública y la procuración de justicia; iii) el desarrollo económico y regional y; iv) el buen gobierno”*⁴.

Respecto de la política de deuda pública, ésta plantea una orientación hacia alargar sus vencimientos para evitar que se acumulen en el tiempo, así como reducir su financiamiento, de tal manera que se prevé que el déficit público sea financiado mediante colocaciones en el mercado interno, es decir, deuda interna.

De la política monetaria, la meta es continuar con el abatimiento de la inflación, estimando que se reduzca al 6.5 por ciento para diciembre de 2001.

⁴ Es ilógico pensar que gastando menos se logren realmente dichos objetivos, por lo que dicha propuesta resulta demagógica, no obstante que más adelante se diga que el gasto social aumentará en 4.7 por ciento.

Asimismo, en la política monetaria, el plan no muestra cambios, por lo que se conservará el régimen cambiario de la libre flotación.

La política restrictiva que se propone en prácticamente todos los ámbitos, se justifica en la propia desaceleración de nuestra economía, al bajar de un ritmo del 7 por ciento en el año 2000, a un crecimiento estimado de 4.5 por ciento para el año 2001.

"Finalmente –se concluye en los Criterios.–, la nueva Administración desea expresar su firme compromiso de instrumentar una política económica que privilegie la estabilidad, que promueva el crecimiento, que se traduzca en más y mejores empleos y que elimine las desigualdades que hoy persisten en nuestro país entre los distintos grupos sociales y regiones de la Nación. En síntesis, una política económica incluyente, participativa, responsable y comprometida con los deseos y aspiraciones de todas las mexicanas y mexicanos”⁵.

Los anteriores Criterios Generales de Política Económica para el año 2001, realmente no varían de los que se presentaron un año antes, en el último periodo del sexenio del Dr. Zedillo. Basta mostrar unos cuantos ejemplos:

Para el año 2000, la política económica tuvo los siguientes objetivos:

1. Propiciar la mayor expansión posible de la actividad productiva y del empleo.

⁵ ¿Acaso este tipo de discurso nos recuerda algo o a alguien?

2. Perseverar en el esfuerzo de reducción sostenible de la inflación.
3. Canalizar mayores recursos al gasto social.
4. Continuar dotando a la economía de la fortaleza fiscal y financiera necesarias para evitar una crisis como las que México ha sufrido en los últimos cuatro cambios de Administración.

La política de Gasto se centró en los siguientes objetivos:

1. Fortalecer el gasto social y el combate a la pobreza.
2. Avanzar de manera sustancial en la seguridad pública.
3. El fomento a la inversión y al crecimiento económico.
4. Impulsar el desarrollo rural integral.
5. Consolidar los avances en el Federalismo.

Como vemos, realmente no se observa diferencia entre un plan económico y otro, aunque el discurso pretenda separarlos, basta con observar sus objetivos, sus metas e, incluso, los mecanismos previstos para alcanzarlos, los cuales si bien muestran diferencias en el modo de presentarlos, finalmente sus similitudes hacen que no se aprecie ningún cambio entre una administración y otra. Habrá que esperar a ver si los resultados son también los mismos.

4.2.2. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos

Como se ha visto, la concreción de la Política Económica se refleja en la forma de ejercer el gasto público, a través del Presupuesto de Egresos y, desde luego, la manera en la que se van a obtener esos recursos, es decir, la

Ley de Ingresos. La política tributaria de nuestro país ha sido constante en los últimos años, en el sentido de tener una baja recaudación y un ejercicio del gasto que no ha ayudado a mejorar las condiciones de vida de la población, principalmente la de escasos recursos.

En este apartado, vamos a revisar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, ambas de los años 2000 y 2001, a fin de determinar no sólo la manera en la que se han distribuido los ingresos y los gastos, sino para observar si existe diferencia sustancial entre uno y otro, es decir, del año 2000, de la última administración priísta, y del año 2001, la primera administración de oposición, en este caso del Partido Acción Nacional.

**LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN
2000-2001**

Ingresos	2000 (M.N.)	2001 (M.N.)0	Variación (%)
Total	1,195,313,400,000.00	1,361,866,500,000.00	13.93
Impuestos	565,422,300,000.00	665,997,900,000.00	17.79
% del Total	47.30	48.90	
Impuesto Sobre la Renta	232,772,700,000.00	272,967,700,000.00	17.27
% del Total	19.47	20.04	
Impuesto al Valor Agregado	169,062,900,000.00	207,236,500,000.00	22.56
% del Total	14.14	15.21	
Aportaciones de Seguridad Social	77,491,700,000.00	89,890,400,000.00	16.00
% del Total	6.48	6.60	
Contribuciones de Mejoras	10,000,000.00	10,000,000.00	0.00
% del Total			
Derechos	163,651,300,000.00	206,037,200,000.00	25.90
% del Total	13.69	15.13	
Productos	9,626,800,000.00	7,214,400,000.00	-25.06
% del Total	0.80	0.53	
Aprovechamientos	79,838,200,000.00	73,096,700,000.00	-8.44
% del Total	6.68	5.37	
Derivados de Financiamientos	70,992,000,000.00	59,369,700,000.00	-16.37
% del Total	5.94	4.36	

**PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
2000-2001**

Egresos	2000 (M.N.)	2001 (M.N.)	Variación (%)
Total	1,195,313,400,000.00	1,361,866,500,000.00	13.93
Poder Legislativo	3,790,357,474.00	4,398,702,424.00	16.05
% del Total	0.31	0.32	
Poder Judicial	8,075,766,038.00	13,803,465,746.00	70.92
% del Total	0.67	1.01	
Suprema Corte de Justicia de la Nación	1,196,717,335.00	1,667,511,572.00	39.34
% del Total	0.10	0.12	
Consejo de la Judicatura Federal	5,526,633,368.00	11,540,303,944.00	108.81
% del Total	0.46	0.85	
Tribunal Electoral	1,352,415,335.00	595,650,230.00	-55.96
% del Total	0.11	0.04	
Instituto Federal Electoral	8,453,654,073.00	5,294,158,299.00	-37.37
% del Total	0.70	0.39	
Comisión Nacional de Derechos Humanos	283,000,000.00	410,000,000.00	44.88
% del Total	0.02	0.03	
Ramos Administrativos	246,904,942,528.00	298,579,004,545.00	20.93
% del Total	20.66	21.92	
Ramos Generales	555,978,321,245.00	729,441,068,106.00	31.20
% del Total	46.51	53.56	
Deuda Pública	135,578,000,000.00	145,054,016,826.00	6.99
% del Total	11.34	10.65	
Participación a Estados y Municipios	161,712,800,000.00	194,084,700,000.00	20.02
% del Total	13.52	14.25	
Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	40,018,000,000.00	39,177,900,000.00	-2.10
% del Total	3.35	2.88	
Costo Financiero de la Deuda del Gobierno Federal	135,578,000,000.00	145,054,016,826.00	6.99
% del Total	11.34	10.65	

Como se observa de los cuadros anteriores, no existe una diferencia sustancial entre la política tributaria y de gasto público entre un gobierno saliente y el nuevo que empieza. Por lo que hace a la Ley de Ingresos, la variación entre el total que se propuso recaudar es del 13.93%, lo cual significa apenas una diferencia real de unos tres puntos porcentuales, resaltando el rubro de la obtención de recursos mediante el Impuesto Sobre la Renta, ya que el porcentaje que representa del total de los recursos, es de apenas un 20%, mientras que el Impuesto al Valor Agregado representa alrededor del 15%. El total de los impuestos refleja los mismos índices de baja recaudación, ya que no llega ni siquiera al 50% del total de los ingresos que percibe el país, situación que impera tanto para el año 2000, como para el 2001. Si es de considerarse, de manera favorable, la intención del gobierno por reducir los ingresos por financiamiento, es decir, tratar de no acrecentar la deuda pública, lo cual es notorio cuando vemos en que este rubro, los recursos a obtener vía financiamiento, disminuyeron del año 2000 al 2001, en un 16.37%, aunque el porcentaje respecto del total sigue siendo muy alto, al representar el 4.36%, es decir, que existe un déficit en las cuentas del gobierno de más del 4%.

Una situación similar se observa en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que son pocos los rubros en los que se aprecia una diferencia notoria y trascendente, sin que esta se manifieste en los programas sociales, en educación, seguridad pública, etc. Lo que sí refleja el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2001, es un incremento del 70.92% en los recursos que se le otorgarán al Poder Judicial, en el que se ubica la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se verá incrementada en su presupuesto en un 39.34%. Otra de las Instituciones apoyadas para 2001, es

el Consejo de la Judicatura Federal, con un incremento en su presupuesto de más del 100%, mientras que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tuvo un aumento considerable, de casi el 45%.

Otro aspecto a considerar, es que el costo de la burocracia es muy alto, puesto que representa más del 20% de la totalidad de los recursos y, por otro lado, el costo de la deuda pública, ya que los compromisos a cumplir para el año 2001 representan más del 10% del monto total del presupuesto, aunado al costo que representó el programa de apoyo a deudores de la banca, el cual llega casi al 3% del total de los recursos con los que dispone el país, el cual representa más del doble del total de los recursos otorgados al poder legislativo y judicial juntos.

Como vemos, la Política Hacendaria muestra su ineficiencia en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, en la primera al tener una recaudación muy baja y en el segundo, al tener que destinar una gran cantidad de recursos al costo de la deuda pública y al rescate de la banca, sin que sea posible destinar mayores recursos a programas sociales (salud, educación, vivienda, etc). De esta problemática que enfrenta el país, se deriva el proyecto de la reforma Hacendaria, la cual analizaremos en los siguientes apartados.

4.2.3. La Nueva Hacienda Pública Distributiva⁶

4.2.3.1. Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Hacendaria

En la exposición de motivos de la iniciativa de la *Nueva Hacienda Pública Distributiva*, se trata, más que de explicar el por qué de la reforma, se busca justificar el por qué del incremento a los impuestos como medida central de la misma. Esta justificación se basa en la necesidad de recursos, para financiar no proyectos de inversión o infraestructura, sino para que el gobierno esté en posibilidad de cumplir con sus obligaciones financieras derivadas de la deuda externa y de los rescates bancarios, principalmente. Y así se dice en la propia exposición de motivos, cuando se habla de que *"erradicar definitivamente la inflación y la recurrencia cíclica de crisis económicas constituye un imperativo para garantizar un desarrollo económico equitativo. Para lograrlo, nuestra generación debe enfrentar en toda su extensión el peso de los pasivos públicos. Al hacerlo, contribuiremos a eliminar el más nocivo de los impuestos ocultos, que es la inflación"*.

Ahora bien, el proyecto de obtener más recursos con el aumento del IVA, se trata de justificar con el calificativo de que es una reforma distributiva, y que con programas sociales como Progresá y Procampo, se distribuirá la riqueza, es decir, que lo que recaude el gobierno lo regresará a la sociedad

⁶ El presente apartado dedicado a la llamada Nueva Hacienda Pública Distributiva, se aboca a analizar la Iniciativa de reformas en materia Hacendaria que el Ejecutivo Federal envió en el mes de abril al Congreso de la Unión y que aún no ha sido aprobada. Dicha Iniciativa fue consultada para su análisis en el sitio en Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.gob.mx)

no en infraestructura o en servicios, sino con dinero que se entregará directamente a los más pobres, esto es, una política de ayuda a la pobreza no con servicios de salud, educación o alimentación, sino con cien o doscientos pesos mensuales.

La justificación de la intención de gravar con IVA a productos y servicios que tenían tasa cero (alimentos y medicinas, principalmente), se lee en estos términos: *"La estructura de nuestro principal impuesto al consumo, el Impuesto al Valor Agregado, al contar con una base erosionada por muy numerosas exenciones, implícitamente canaliza un cuantioso subsidio fiscal a una población que no lo requiere, limitando la capacidad del Estado de crear una verdadera plataforma para el desarrollo de las familias que viven en la pobreza"*. O sea que la población que adquiere alimentos y medicinas sin IVA no lo requiere y, por ello, la eliminación de esa tasa, incrementándose al 15% general.

Asimismo, en la exposición de motivos se argumenta que ahora sí se trata de una reforma completa (de ahí lo de Hacendaria), ya que no abarca sólo al sector tributario, sino que va más allá al proponer reformar al sistema financiero y, algo muy importante, todo lo que está alrededor de la política del gasto, es decir, que se pretenden reformar no solo las disposiciones relativas a la manera de obtener ingresos, sino también a cómo se van a gastar esos recursos. En resumen, la reforma presupuestal se justifica en los siguientes términos: *"Las estrategias centrales de la reforma presupuestal incluyen la adopción de criterios para la reconducción presupuestal; modificaciones que permitan al Congreso, y al público en general, el acceso a información de calidad acerca del ejercicio del gasto público del Gobierno Federal; adelanto*

de la fecha de entrega del paquete económico que asegure más tiempo para su análisis y discusión; y, modificaciones en los periodos de presupuestación que permitan proyectos de inversión multianuales”.

4.2.3.2. El Proyecto de Reforma Fiscal

“La reforma fiscal sí implica un incremento en la recaudación, pero este incremento permitirá que en el futuro se tenga un menor endeudamiento año con año, y se disponga de mayores recursos que podrán destinarse a atender programas sociales y a la creación de una sólida infraestructura económica”.

La Nueva Hacienda Pública Distributiva que plantea la actual administración se agrupa en cinco grandes líneas:

- A)** Adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del impuesto al valor agregado.
- B)** Apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo.
- C)** Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- D)** Otorgar mayor seguridad jurídica.
- E)** Combatir a la economía informal.

El nuevo sistema tributario que el Ejecutivo Federal propuso al Congreso de la Unión consiste en:

- A) Una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- B) Una nueva Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- C) Reformas, Adiciones y Derogaciones al Código Fiscal de la Federación y a las Leyes del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
- D) Reformas y Adiciones a la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

De este nuevo sistema tributario que propone el Ejecutivo Federal, a continuación se destacan las modificaciones sustanciales en la Nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta y en la Nueva Ley del Impuesto al Valor Agregado. Asimismo, se señalarán las modificaciones propuestas a la Constitución, relativas a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.2.3.3. La Nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta

- A) Reducción de la tasa máxima del 35% a 32% para empresas.
- B) Dedución de inversiones: puede ser lineal o inmediata, sólo cuando se realicen fuera del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

- C) El componente inflacionario pasa de ser mensual a anual.
- D) Se autoriza la deducción de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU).
- E) Deducción de prestaciones de seguridad social: se elimina para las personas físicas y pasa a las empresas.
- F) Los pagos provisionales deberán ser mensuales, suprimiéndose el semestral.
- G) Costo Fiscal de Acciones: se grava la ganancia de capital, obtenida mediante la venta de acciones.
- H) Se incluye el llamado Régimen de Personas Morales Transparentes, en el que la empresa encargada de agrupar a otras, cumple por cuenta de ellas con las obligaciones fiscales.
- I) Se establece un impuesto en caso de cambio de residencia fiscal, al considerársele a este cambio como si fuera una liquidación, para efectos fiscales.
- J) Tratándose de personas físicas, con ingresos por sueldos y salarios, menores a \$50,000.00 anuales, estarán exentos de pagar el impuesto sobre la renta.

- K)** La tasa máxima se reduce del 40% al 32%, tratándose de personas físicas.
- L)** Para las personas físicas con actividades empresariales o profesionales, se suprimen los efectos inflacionarios, ya que tributarán bajo un régimen de flujo de efectivo, en el que efectuarán pagos provisionales mensuales.
- M)** Se crea el llamado Régimen Intermedio, en el que se ubicarán las personas físicas con ingresos menores a 4 millones de pesos durante el ejercicio.
- N)** Se conserva el Régimen de Pequeños Contribuyentes.
- O)** Se suprimen los gravámenes a los dividendos.
- P)** Se establece un crédito fiscal de 20% de las erogaciones que por colegiaturas efectúen los contribuyentes a favor de sus descendientes en línea recta en primer grado, así como la deducción de primas de seguros en gastos médicos.
- Q)** Las aportaciones y rendimientos en Fondos de Ahorro estarán exentos del impuesto, cuando se mantengan invertidos un mínimo de 4 años y el total de la inversión cuando sea de 8 años.
- R)** Los intereses que se obtengan en el sistema financiero, se gravarán considerando la inflación, es decir, se gravará sólo el interés real.

S) Se elimina el trato preferencial a los sectores dedicados a la agricultura, ganadería, pesca, silvicultura, edición de libros y autotransporte.

T) Se combatirá la economía informal facilitando el cumplimiento de las obligaciones fiscales, a través del régimen de la base de efectivo.

4.2.3.4. La Nueva Ley del Impuesto al Valor Agregado

A) El objeto del Impuesto al Valor Agregado, lo es la enajenación de bienes, la prestación de servicios, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y la importación de bienes y servicios. Por lo que hace a la exportación de bienes o servicios se establece una tasa de 0%.

B) En la enajenación de bienes, se prevé que los faltantes de bienes en inventarios sean considerados como enajenación para efectos del IVA.

C) No se considerará enajenación a la transmisión de bienes por la muerte o donación.

D) Se establece una tasa general de 15% para todos los bienes, incluyendo alimentos, medicinas, libros, periódicos y revistas.

E) Se exenta la enajenación del suelo, la de los inmuebles destinados a casa habitación, los muebles usados, salvo cuando los que enajenan son personas morales o físicas con actividades empresariales.

- F) Se exenta del impuesto a la intermediación financiera, bajo el argumento de que no implica un consumo, como en el caso de los créditos, en los que el banco sólo es intermediario al prestar el dinero que los inversionistas depositan, por lo que de gravarse se estaría gravando al ahorro.
- G) Se mantiene el gravamen a la parte de los intereses que excedan a la inflación.
- H) En la franja fronteriza del norte, se prevé una tasa general del 10%.
- I) La reforma propone como uno de sus cambios trascendentes, el establecer el impuesto con base en el mecanismo denominado base flujo, mediante el cual en la enajenación de bienes, la prestación de servicios o en el otorgamiento del uso o goce de bienes, el impuesto se causa en el momento en que efectivamente el contribuyente cubre las contraprestaciones. Así, la obligación de pago surgirá cuando se dé la percepción efectiva del precio pactado y demás cantidades que se cobren al adquirente, a quien recibe el servicio o a quien use o goce temporalmente un bien. Por otro lado, el acreditamiento lo podrán efectuar hasta que efectivamente se pague la contraprestación y hasta por el monto de impuesto efectivamente trasladado, no obstante que con anterioridad al pago hubiese recibido el comprobante de la operación.

- J) El periodo tanto para el cálculo del impuesto como para el acreditamiento será mensual, dejando de ser provisional y pasando a tener el carácter de definitivo.
- K) Se mantendrá el principio de que el impuesto acreditable sólo será el impuesto trasladado en las operaciones estrictamente indispensables para la realización de las actividades afectas al pago del impuesto o a las exportaciones.
- L) Las devoluciones sólo procederán cuando en los 5 meses inmediatos posteriores no se tenga impuesto a pagar ni lo hayan compensado.

4.2.3.5. El Proyecto de Reforma Constitucional

- A) En general, contempla establecer los procedimientos de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el procedimiento a seguir cuando dichas disposiciones no se hayan aprobado y dé inicio el ejercicio fiscal correspondiente.
- B) Se propone adicionar un inciso K) al artículo 72 Constitucional, para prever que la Ley de Ingresos sea aprobada en el primer periodo ordinario de sesiones o en el extraordinario que para tal efecto deba convocar la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
- C) En el artículo 74, fracción III, inciso a), se considera ampliar el plazo para que el Congreso discuta, modifique y apruebe tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos, de tal manera que las

iniciativas correspondientes deberán de presentarse a más tardar el 15 de octubre.

- D) Tratándose de una nueva administración, la cual toma posesión el 1º de diciembre, se plantea la propuesta de que sea la administración saliente, en coordinación con la nueva, la que prepare y presente las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos a más tardar el mismo 15 de octubre. Asimismo, se le otorga a la nueva administración la facultad de presentar modificaciones a las iniciativas hasta el 3 de diciembre y que el Secretario de Hacienda comparezca ante el Congreso a más tardar el 5 de diciembre, condicionando al propio Congreso para que no pueda aprobar dichas leyes antes de la comparecencia del citado Secretario de Hacienda.
- E) La propuesta de reforma constitucional, prevé que existan programas de inversión e infraestructura multianuales, es decir, que implique ejercicios fiscales de varios años, los cuales sólo podrán ser modificados o cancelados por el propio Congreso, por las razones que la misma ley prevea.
- F) Se establece la facultad expresa para que la Cámara de Diputados pueda modificar la iniciativa de Presupuesto de Egresos, siempre y cuando se expliquen los costos y beneficios de esos cambios. Asimismo, cuando dichas modificaciones entrañen la creación de nuevas partidas o gastos, se deberá de precisar de dónde se obtendrán los recursos, sin que éstos puedan provenir de financiamientos.

- G) De igual manera, la propuesta de reforma constitucional, introduce un mecanismo de reconducción presupuestal, para que en caso de que no sea aprobada la Ley de Ingresos e inicie el ejercicio fiscal correspondiente, siga vigente la Ley anterior.
- H) Por lo que hace al Presupuesto de Egresos, también se introduce un mecanismo de reconducción provisional sólo para gastos obligatorios, precisándose cuáles serán considerados como obligatorios para esos efectos.
- I) Finalmente, el proyecto de reforma contempla elevar a nivel constitucional el objetivo de la política presupuestaria, de tener cada año un presupuesto equilibrado y de que en caso de que se obtenga un superávit, éste pueda ser destinado sólo a amortizar deuda o para crear fondos de contingencia. De igual manera, se busca plasmar en la constitución, la posibilidad de que en caso de una reducción en los ingresos, se pueda restringir el gasto, con la finalidad de lograr dicho equilibrio.

4.3. El federalismo fiscal

4.3.1. El artículo 124 constitucional

El artículo 124 constitucional es uno de los pocos que no han sido reformados desde que se promulgó la Constitución de 1917. En dicho precepto se resume lo que conocemos como el federalismo fiscal, al precisar dicho artículo que *“las facultades que no están expresamente concedidas por*

esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Como vemos, el artículo en mención es muy preciso en cuanto a su contenido y alcance, en el sentido de que las contribuciones que se imponen a los gobernados pueden ser impuestas por el gobierno federal, como por los gobiernos locales, salvo cuando exista disposición expresa en la Constitución en el sentido de reservar alguna determinada imposición al gobierno federal, de tal manera que la facultad impositiva en nuestro país es concurrente, debiendo considerarse igualmente la participación del tercer nivel de gobierno, es decir, del municipio, en cuyo artículo 115 se precisan las facultades que tendrán para administrar su hacienda y cuáles serán los recursos que la conformarán.

4.3.2. La Ley de Coordinación Fiscal

En virtud de la concurrencia impositiva que establece el artículo 124 de nuestra Carta Magna y con la finalidad de que el gobernado no sea sujeto de gravámenes excesivos con motivo de la doble tributación, se diseñó el sistema de coordinación fiscal expidiéndose la ley correspondiente. Dicha Ley de Coordinación Fiscal *"tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento"*⁷.

⁷ Artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal.

El sistema de coordinación fiscal debe ser analizado a la luz de dos puntos de vista: en primer lugar, su origen deriva de lo que ya hemos dicho, es decir, de la concurrencia en la potestad impositiva y el tratar de evitar que el gobernado tenga una carga impositiva excesiva, al igual que el tratar de implementar un mecanismo para que tanto los estados como los municipios participen de la recaudación federal. Vista así, el sistema de coordinación fiscal resultaría positivo tanto para el gobernado como para los Estados y los Municipios.

Desde un punto de vista jurídico constitucional, la Ley de Coordinación Fiscal no tiene un sustento constitucional e, incluso, va en contra del artículo 124 de nuestra Carta Magna, en virtud de que con dicha ley el gobierno federal decide cuáles serán las contribuciones que van a establecer de manera restrictiva y cuáles podrán imponer las legislaturas locales, cuando en la Constitución hay disposiciones expresas en cuanto a qué materias son exclusivas de la federación y conforme al artículo 124, las que no lo sean podrán ser objeto de imposición por los Estados. Así, es clara la imposición inconstitucional que el gobierno federal realiza al determinar de manera arbitraria los gravámenes que impondrán de manera exclusiva, pretendiendo mostrar una imagen benévola hacia los Estados y los Municipios, participándoles de un porcentaje de los recursos así obtenidos, cuando dichos Estados bien podrían imponer directamente contribuciones en dichas materias.

4.3.3. El federalismo fiscal en la jurisprudencia

Nuestros más altos tribunales al entrar al estudio de la coordinación fiscal, se han inclinado hacia el primer punto de vista que mencionamos en el inciso anterior, es decir, a validar su creación bajo el argumento de que con ello se evita la doble o hasta triple tributación, soslayando la disposición del artículo 124 constitucional, tal y como observamos con claridad en la siguiente jurisprudencia.

"COMPETENCIA CONCURRENTE. LA COLABORACIÓN FISCAL NO IMPLICA DELEGACIÓN DE FACULTADES, SINO CONCURRENCIA DE LAS MISMAS. ACUERDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESTE ÚLTIMO EN MATERIA FISCAL FEDERAL. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL DÍA VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES. La colaboración fiscal no significa pérdida de atribuciones por parte de la autoridad a la que corresponden, ni tampoco desconcentración, sino una armonización en su ejercicio, **para evitar la doble o triple tributación que se genera en los impuestos en los que existe coincidencia tributaria entre la Federación y las entidades federativas**, o sea en impuestos que pueden ser determinados y liquidados tanto por el gobierno federal, como por los locales, artículos 73, fracción VII, 117 y 124 del Código Político, como sucede, entre otros, con el Impuesto al Valor Agregado. En la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, en torno a la coincidencia tributaria, el legislador señala que, **como la norma suprema no hace una separación respecto de las fuentes impositivas que correspondan a la Federación, por una parte, y a las entidades federativas, por la otra, salvo lo que se previene en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, que determina la competencia exclusiva de la Federación en determinados tributos, pero en cuya clasificación no se encuentran las fuentes de ingresos más importantes como lo es, entre otros, el Impuesto al Valor Agregado, ello provoca una doble y hasta triple tributación, porque existe coincidencia fiscal, según la fracción VII del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, en relación con los artículos 124 y 115 de la norma suprema. La coincidencia fiscal puede superponer desordenadamente varios gravámenes sobre los contribuyentes. Para solucionar este problema, se han realizado acuerdos con objeto de que sólo un nivel de gobierno establezca determinado gravamen compartiendo el ingreso derivado de éste y fijando las bases de colaboración administrativa para la recaudación.** Así pues, interpretando el artículo VIGESIMOPRIMERO del

acuerdo en comento, en concordancia con la exposición de motivos, resulta claro que la coordinación de facultades no implica ninguna delegación, sino una armonía, un concierto o colaboración, tanto en la participación de los ingresos, cuanto en su administración, con el objeto fundamental de evitar la doble o triple tributación, pues **las entidades que celebren los convenios deben renunciar a legislar sobre dichos impuestos o a mantener en suspenso la vigencia de esa legislación**, si la hubiere, en tanto dura el convenio. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO⁸.

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1965 emitió una Jurisprudencia en la que se considera que nuestra constitución efectivamente prevé un sistema de imposición tributaria concurrente, existiendo limitaciones a los Estados sólo cuando la propia constitución determina la exclusividad de la federación en determinados rubros. A continuación se transcribe la jurisprudencia a que nos hemos referido.

"IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS. Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que **no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal**, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a). **Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos** (artículos 73, fracción VII, y 124); b). Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c). Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118)⁹.

⁸ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Parte. II Segunda Parte-1; Tesis: Página: 165

⁹ Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Parte : 151-156 Primera Parte, Tesis Página: 149

4.4. La Inconstitucionalidad de la Política Económica

4.4.1. Análisis constitucional de la Política Económica

Para llegar a determinar si la política económica diseñada y puesta en práctica por el Estado, atenta contra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario confrontar las disposiciones constitucionales que obligan a actuar de determinada manera al gobierno. Así, tenemos que en el capítulo segundo se analizó en qué consiste la Rectoría Económica del Estado, de donde se concluye lo siguiente:

Conforme al artículo 25 constitucional, la actuación del Estado se debe de constreñir a la búsqueda de un desarrollo nacional integral, a fortalecer la soberanía de la Nación, a fortalecer la democracia (entendida esta como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, tal y como lo precisa el artículo 3º, fracción II, inciso a) de nuestra Carta Magna); a fomentar el crecimiento y el empleo, así como fomentar y procurar la justa distribución del ingreso y la riqueza.

Asimismo, el artículo 26 constitucional obliga al gobierno a diseñar una política económica en un Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe de imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación, tal y como lo ordena dicho precepto.

Por lo que hace al artículo 28 de la Constitución, es de resaltar que una de las instituciones más importantes en la vida económica del país, lo es el

Banco de México, el cual tiene la obligación constitucional de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Ahora bien, las obligaciones que nuestra Carta Magna prescribe en materia económica y que se han resumido en los párrafos que anteceden, una vez que se confrontan con la actuación del gobierno y los resultados que han dado a los gobernados, es claro que no se ha cumplido con dichas obligaciones constitucionales, aunque es pertinente aclarar que el diseño de la política económica sí ha acatado en general el mandamiento constitucional, es decir, que en la forma puede aseverarse que sí se ajusta al mandato constitucional, pero en cuanto al fondo y a la ejecución de dicha política económica se está muy lejos de alcanzar esos objetivos.

En este sentido y del estudio que se hizo de los periodos de 1989-1994 y de 1995-2000, así como las perspectivas económicas del sexenio actual, se llega a la conclusión de que la política económica ha cosechado pobreza, concentración de la riqueza, devaluaciones de nuestra moneda, pérdida de su poder adquisitivo, desempleo, una deuda externa exorbitante y un nulo crecimiento económico, de tal manera que todos estos “logros” nos muestran que el gobierno –por lo menos en los periodos analizados-, ha dejado de cumplir con el mandato constitucional, no sólo no acatándolo, sino contraviniéndolo, es decir, que la ejecución de la política económica ha sido inconstitucional, ya que, como se ha dicho, los preceptos constitucionales descritos, obligan al Estado a actuar en un sentido, por lo que al hacerlo en contrario, es claro que se está actuando inconstitucionalmente.

4.4.2. Los medios de defensa ante la inconstitucionalidad de la política económica

Las violaciones a la Constitución deben ser denunciadas ante el Poder Judicial de la Federación, el cual tiene precisamente la función primordial, de velar porque se respete nuestra Carta Magna y de que se mantenga el orden constitucional. Para ello, las controversias constitucionales pueden ser planteadas por los directamente afectados y en su caso, por los representantes del pueblo, es decir, los miembros del poder legislativo e, incluso, los partidos políticos.

Asimismo, las violaciones a la Constitución por parte de la autoridad, en este caso el gobierno federal, principalmente, repercuten directamente en una violación a las garantías individuales del gobernado, máxime cuando se trata de violaciones directas a la constitución y no a leyes secundarias, como se ha visto, debido a que las acciones de política económica, que son actos concretos que lleva a cabo la administración pública, se han realizado en contravención directa a lo preceptuado por los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, razón por la cual el gobernado debe de estar en posibilidad de demandar ante el Poder Judicial Federal que le sean respetadas y restituidas sus garantías individuales, ya que ni en la Constitución ni en la Ley de Amparo existe alguna disposición que niegue la procedencia del Juicio de Garantías por violaciones a los citados preceptos constitucionales.

En este sentido se han pronunciado nuestros más altos tribunales, al determinar que el Juicio de Amparo procede contra cualquier violación a las

garantías individuales e, incluso, a cualquier precepto constitucional, tal y como vemos en las jurisprudencias que enseguida se transcriben.

"AMPARO, FINALIDAD Y NATURALEZA DEL. El juicio de amparo es el instrumento procesal creado por nuestra Constitución Federal **para que los gobernados puedan hacer proteger sus garantías constitucionales de las violaciones que al respecto cometan las autoridades.** Y ese instrumento no sólo debe ser motivo académico de satisfacción, sino que también en la vida real y concreta debe otorgar a los ciudadanos una protección fácil y accesible para sus derechos más fundamentales, independientemente del nivel de educación de esos ciudadanos, e independientemente de que tengan o no, abundantes recursos económicos, así como del nivel de su asesoría legal. Esto es importante, porque la protección que el Poder Judicial Federal hace de las garantías constitucionales de los gobernados debe funcionar como un amortiguador entre el poder del Estado y los intereses legales de los individuos, y en la medida en que ese amortiguador funcione, en vez de sentirse un poder opresivo, se respirará un clima de derecho. **Luego los jueces de amparo no deben hacer de la técnica de ese juicio un monstruo del cual se pueda hablar académicamente, pero que resulte muy limitado en la práctica para la protección real y concreta de los derechos constitucionales real y concretamente conculcados.** De donde se desprende que las normas que regulan el procedimiento constitucional deben interpretarse con espíritu generoso, que facilite el acceso del amparo al pueblo gobernado. En un régimen de derecho, lo importante no es desechar las demandas de amparo que no están perfectamente estructuradas, sino obtener la composición de los conflictos que surgen entre gobernados y gobernantes, y resolver judicialmente sobre el fondo de las pretensiones de éstos. **PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO**"¹⁰.

"GARANTÍAS INDIVIDUALES, ALCANCES DE LAS. Las garantías constitucionales no deben tomarse como un catálogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse por los tribunales de amparo en forma rigorista, porque ello desvirtuaría la esencia misma de dichas garantías. Más bien **debe estimarse que se trata de principios o lineamientos vivos y sujetos a la evolución de las necesidades sociales,** dentro del espíritu que animó al Constituyente al establecerlos. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial de las garantías constitucionales y del juicio de amparo, al entenderlas y aplicarlas en forma que hiciera sentir opresión a los gobernados, y limitación en la defensa de su derechos, en vez de hacer sentir el ambiente de derecho y libertad que con dichas garantías se pretendió establecer en el país. No sería posible aplicar en la actual complejidad política, económica y social de un medio cambiante, rigorismos literales de **normas que contienen principios e ideas generales, pero que no pudieron siempre prever**

¹⁰ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Apéndice de 1995; Parte : Tomo VI, Parte TCC. Tesis: 614; Página: 408.

necesariamente las consecuencias de dichos principios. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO"¹¹.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de **fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla**, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, **su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control**"¹².

Pero no obstante lo anterior, desgraciadamente para el gobernado, la realidad nos muestra que los tres poderes de la Unión se han empeñado en hacer letra muerta las disposiciones constitucionales que se han venido comentando, puesto que no obstante que dichos preceptos constitucionales

¹¹ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte 62 Sexta Parte; Tesis: Página: 39.

¹² Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Septiembre de 1999 Tesis: P./J. 98/99 Página: 703 Materia: Constitucional; Jurisprudencia

obligan al Estado a actuar en un sentido, los resultados nos muestran que no se ha hecho así, sin que exista sanción alguna y prácticamente sin que pase nada. Incluso, se pasan por alto disposiciones como las que contienen los artículos 39 y 41 constitucionales, en los que se prescribe que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”¹³, abusándose de la representatividad que se otorga a los Poderes de la Unión, para ejercer la soberanía que originariamente reside en el pueblo. Ante esta situación, hoy más que nunca están vigentes las siguientes interrogantes: *“¿Será una esperanza visionaria la realización de estas ideas? ¿Tienen raíces insuficientes en las razones que gobiernan la evolución de la sociedad política? ¿Son más fuertes y obvios los intereses que contrarían que aquellos a los que favorecen?”*¹⁴.

4.4.3 La Política Económica y sus efectos en la Sociedad

*“Cuando el gobierno pone en práctica una política económica a sabiendas de que aumentará el desempleo y disminuirá el poder adquisitivo de los salarios, ¿es responsable de violar los derechos humanos?”*¹⁵.

El presente trabajo ha tenido como tesis principal, la afirmación de que la política económica, en los últimos años fue inconstitucional, tesis que después del análisis que se ha realizado resulta cierta, de tal manera que el abordar jurídicamente un tema económico nos ha resultado útil desde el punto de vista del derecho, pero no queremos pasar por alto que algo que es

¹³ Artículo 39 de nuestra Carta Magna.

¹⁴ KEYNES, John Maynard, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 15ª reimpresión, México, 2000, p 337.

¹⁵ BOLTVINIK, Julio, Política Económica y violación de derechos humanos, La Jornada, 14 de abril de 1995 (<http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/1995/abr95/950414/BBOLTV103-PG.html>)

quizá todavía más importante que comprobar que la ejecución de una política económica es inconstitucional, es el observar los efectos que esta situación produce en la sociedad, la cual, como siempre, es la que sufre o padece las consecuencias.

Ya vimos cómo una política económica mal diseñada y aplicada aún peor, se refleja no solo en las variables macroeconómicas, sino directamente en el nivel de vida de la sociedad, la cual llega a carecer no sólo de servicios públicos y de educación, sino de lo más elemental para sobrevivir, como una vivienda y alimentación.

Los grandes errores económicos siempre producen más pobreza en la gente. Aunque el centro del presente trabajo lo fue el sexenio de Carlos Salinas, en los primeros capítulos pudimos observar cómo la historia del país ha sido recurrente; cómo las crisis de 1976, 1982, 1988 y 1994 han tenido denominadores comunes y efectos semejantes. Las pésimas políticas económicas implementadas por el gobierno en turno han provocado siempre que el fantasma de la inflación arrasase con los salarios, ya que no es posible que inflaciones anuales de más de 100% pasen sin dejar más pobre a la población, sino, baste para ello comparar la evolución de los precios de los productos y servicios contra los salarios a lo largo del tiempo; para darnos cuenta de cuánto se ha perdido por esas políticas inconstitucionales. *“La generación de empleo y el aliento al crecimiento, por mencionar dos fines de la política económica plasmados en la Constitución, quedan por ello*

circunscritos a los márgenes que existen entre instrumentos al alcance del estado y las fuerzas económicas"¹⁶.

Ya vimos también, cómo la deuda externa ha sido una carga para el país, ya que desde que México existe, nunca ha sido realmente independiente; siempre ha tenido que pedir prestado al extranjero para intentar salir adelante, apenas lográndolo en las décadas de los cincuenta y sesenta, debido a que los préstamos que obtenía estaban condicionados a ser utilizados en proyectos productivos, de tal manera que esa inversión tenía que producir ganancias y los recursos para pagar el crédito. Pero a partir de 1972, la deuda fue creciendo más y más hasta volverse impagable al grado de que los préstamos que se obtenían eran para pagar intereses o saldos vencidos. Desgraciadamente esta situación se siguió presentando hasta hoy en día.

Las crisis de la deuda han estado siempre vinculadas con otros factores, como por ejemplo el petróleo. El oro negro del que nuestro país es uno de los grandes productores del mundo, lejos de ayudar a que el país alcance un desarrollo viable y sustentable, ha sido motivo de fracasos económicos. Quizá el pensar que con el sólo hecho de tener grandes yacimientos de petróleo, la riqueza iba a venir sola, fue uno de los grandes errores y sino, baste recordar el periodo de la administración de la abundancia, el cual culminó con una gran crisis económica. *"Luego de experimentar altas tasas de crecimiento de alrededor de 6.6% entre 1950 y 1970, la economía mexicana ha registrado varias crisis desde 1976 hasta*

¹⁶ GURRIA TREVIÑO, José Ángel, *Reflexiones en torno a una Política Económica de Estado*, El Mercado de Valores, No. 4/98, p. 4.

1994, con un crecimiento anual promedio de tan sólo 1.4% entre 1981 y 1994¹⁷.

Parte de la política económica es la política fiscal. Ya vimos cómo es tan importante que han pasado años y años con propuestas de llevar a cabo una reforma fiscal que por fin resuelva o por lo menos dé las bases para la salida del problema. *“Esta fragilidad tributaria, aunada a un mal ejercicio y control del gasto, está detrás de las crisis recurrentes y de la baja provisión de bienes públicos fundamentales que dificultan el crecimiento y la estabilidad política”*¹⁸. El problema de la política fiscal podemos centrarlo en dos rubros: Los ingresos y el gasto. Ya hemos visto que una política tributaria deficiente ha provocado que haya escasez de recursos y que, por lo tanto, siempre se tenga que acudir al crédito, principalmente externo, para que salgan las cuentas. La otra cara de la moneda es el gasto público. Mientras las políticas de gasto no tengan como finalidad la distribución de la riqueza y el financiar proyectos de infraestructura no sólo tecnológica sino educativa, siempre tendremos que importar lo principal y necesario para que un país salga adelante: tecnología y educación. *“Un buen gasto público puede tener una mayor rentabilidad social que el gasto privado”*¹⁹. Habrá que esperar el resultado de la llamada Nueva Hacienda Pública Distributiva, esperar los términos en los que se lleva a cabo y, posteriormente lo más difícil, cómo se ejecuta y sus resultados y consecuencia para la población, para la sociedad.

¹⁷ Ibidem, p. 7.

¹⁸ MAYER-SERRA, Carlos Elizondo, *La Fragilidad Tributaria del Estado Mexicano: Una explicación política* El Mercado de Valores, No. 7/99, p. 19.

¹⁹ Ídem.

Por su parte, las políticas monetaria y cambiaria, que deben tener por objetivo principal el dotar de una moneda estable a la economía y de la cantidad suficiente para ello, también han fallado. Los resultados sociales de que la ejecución de estas políticas sea inconstitucional, es que nuestra moneda ha pasado por todo un historial de devaluaciones, que han mostrado que el país sigue bajo el yugo extranjero, ahora un yugo económico en el que cualquier movimiento aprieta más y más a los mexicanos.

Finalmente, tenemos que los problemas económicos siempre atacan al conjunto de los factores principales, siendo uno de esos efectos desastrosos, el desempleo, fenómeno que ya observamos que tiene varias modalidades en las que se encuentra el subempleo, es decir, que las crisis económicas siempre ocasionan despidos y pérdidas del salario real de la clase trabajadora.

En conjunto, los principales factores de la economía han causado que alrededor de la mitad de la población del país sea pobre. Con una moneda devaluada año tras año; con inflaciones que se controlan un tiempo sólo para regresar con mayor peso al final de cada sexenio²⁰; con una política de gasto que privilegia a unos cuantos; con una deuda externa impagable y a la que se tienen que destinar gran parte de los recursos que produce el país; con una fuerza trabajadora mal pagada y en el mejor de los casos subempleada y con un gran déficit en la base del progreso, la educación, el futuro del país no tiene grandes esperanzas, a menos que ahora sí se trate de poner en práctica una verdadera política económica de Estado que cumpla con el mandato constitucional.

²⁰ Con la excepción más reciente hasta los días en que esto se escribe.

“Con el propósito de contribuir al objetivo central de mantener un entorno macroeconómico estable, es necesario observar diversos criterios fundamentales. Primero, el apego a una política fiscal prudente que reconozca la necesidad de guardar congruencia entre ingresos y egresos y que contribuya, a su vez, a un mayor dinamismo económico, no inflacionario, con base en menores tasas de interés. Segundo, perseverar en una política de ingresos que sea eficiente, justa y transparente, y logre ampliar y consolidar la base tributaria nacional. Tercero, mantener una política de egresos que destine cada vez más recursos públicos al combate a la pobreza, así como al gasto en educación, salud, vivienda y bienestar social. Cuarto, desarrollar una política monetaria y cambiaria que cumpla con el mandato constitucional de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional”²¹.

Es claro cómo una política económica que no cumple con los principios constitucionales tiene efectos desastrosos sobre la sociedad. Resulta evidente cómo los objetivos, metas y obligaciones que en materia económica prevé nuestra Carta Magna no son vanos y que realmente fueron impuestos para el bien de la sociedad, pero desgraciadamente, los gobiernos que hemos tenido sólo los han tomado como parte del discurso político. El gobierno ha convertido a nuestra Constitución Política en un instrumento del poder, en demagogia. La base de la solución de los problemas económicos del país, se encuentra en nuestra propia Constitución; cumpliendo con los principios y obligaciones que hemos estudiado en la presente investigación,

²¹ GURRIA TREVIÑO, José Ángel, *Reflexiones en torno a una Política Económica de Estado*, op.cit., p.6.

muchos de nuestros problemas estarían, sino solucionados, sí en vías de solucionarse.

4.5. Conclusiones

Este último capítulo ha sido por demás útil para toda la investigación, ya que se aterriza y concreta todo lo que se ha venido diciendo, confrontando las bases dadas en los dos primeros capítulos, con el contenido de los capítulos tercero y cuarto.

En este capítulo cuarto, se incluyó el análisis de la política económica en el sexenio 1995-2000, así como las perspectivas que se tienen con la actual administración. En el periodo 1995-2000, vimos la planeación económica y su ejecución y resultados, observando que prácticamente fue el mismo proceso y resultado que en el periodo anterior, es decir, que la planeación sí tiene como objetivo el cumplir con el mandato constitucional a que nos referimos en el capítulo segundo, pero, desgraciadamente, su ejecución se alejó de esos principios y objetivos.

Por lo que hace al sexenio actual, se analizó el proyecto económico inicial, en el que se observa la misma tendencia que en los anteriores y cuyos resultados aún parciales y que por ello no ha sido posible analizar en el presente trabajo, los veremos en algunos años, pero con lo que hasta el día en que esto se escribe, observamos que el gobierno sigue soslayando el mandato constitucional, dándole sólo importancia en los proyectos, en los discursos, más no en la ejecución.

El capítulo concluye con el análisis medular de la investigación: la inconstitucionalidad de la política económica. La información que se recopiló y describió durante toda la investigación, fue suficiente para concluir que el Estado no ha cumplido con el mandato constitucional por lo que hace a la política económica, situación que no ha sido reconocida por el Poder Judicial Federal, al no darle mayor importancia a los preceptos constitucionales que contienen los principios rectores de la economía, dejando prácticamente indefenso al gobernado ante los actos de la autoridad que contravienen disposiciones expresas de la Constitución.

Conclusiones

1. Constitucionalmente, la Rectoría Económica corresponde al Estado. En el artículo 25 se establece que *"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución"*.
2. La Política Económica en México, es parte de la rectoría que ejerce el Estado y debe ajustarse a los principios y lineamientos establecidos en la Constitución. De acuerdo con el artículo 25, la Política Económica debe:
 - A) Ser integral.
 - B) Fortalecer la Soberanía de la Nación.
 - C) Fortalecer la democracia.
 - D) Fomentar el crecimiento y el empleo.
 - E) Fomentar y procurar la justa distribución del ingreso y la riqueza.
3. El diseño de la Política Económica corresponde al Poder Ejecutivo, mediante la elaboración y puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo, el cual, además de tener que cumplir con los principios previstos en el artículo 25, debe ajustarse a los lineamientos del artículo 26, en el que se prevé que *"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación"*.

4. Parte de la Rectoría Económica del Estado, descansa en el control de las áreas estratégicas y prioritarias previstas en el artículo 28 Constitucional, además de la intervención de un Banco Central al que se le da el carácter de autónomo y con la función primordial de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros, *“contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia”*.

5. El Congreso de la Unión y de manera más directa la Cámara de Diputados, interviene en la Política Económica, de manera directa en lo que es la Política Fiscal, ya que le corresponde, de conformidad con la fracción IV del artículo 74, *“examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación; discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo (Ley de Ingresos), así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”*.

6. La Política Económica propuesta por Carlos Salinas de Gortari, antes de ser electo Presidente de México, la resumió él mismo en cuatro rubros: a) Financiamiento del desarrollo; b) Mayor profundidad en los cambios estructurales; c) Ampliación prioritaria de la infraestructura y; d) Modernización de los sectores productivos.

7. La propuesta económica de Salinas, se reflejó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el cual se precisa que su objetivo es la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; la

ampliación de la vida democrática; la recuperación del crecimiento con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. Así, dos de las metas principales que se indican en el Plan, son las de lograr *"un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al seis por ciento anual, y reducir gradualmente la inflación interna hasta alcanzar un nivel similar al de la inflación internacional, que en la actualidad es cercana al cinco por ciento anual"*.

8. En general, la propuesta de Política Económica presentada por el Presidente durante el sexenio 1989-1994, resulta acorde con los principios y lineamientos previstos en nuestra Carta Magna, por lo que se puede concluir que esa propuesta de Política Económica sí se encuentra apegada a la Constitución.

9. Como resultado de la economía nacional, encontramos que la balanza en cuenta corriente registró un déficit que se incrementó año con año desde 1989 hasta 1994, iniciando en 5,825 millones de dólares y terminando en 29,662 millones de dólares, producto, principalmente, del déficit en la balanza comercial.

10. El saldo de la deuda externa total, según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, se incrementó año con año, reportando en 1989, la cantidad de 93,826 millones de dólares y para 1994, un saldo de 140,001.70 millones de dólares.

11. Las reservas internacionales reportadas para 1989, fueron de 6,329 millones de dólares y en 1994 terminaron en 6,278 millones de dólares.

12. El tipo de cambio promedio de mercado en 1989 fue de 2.50 pesos por dólar y en 1994 de 3.40 pesos por dólar, mientras que la mayor parte de la deuda interna, estaba representada por los valores gubernamentales, de los cuales, para 1994, los Tesobonos representaron más del 50 por ciento.
13. El crecimiento del PIB *per capita* iniciado fue de 2.20 por ciento en 1989 y de 2.60 en 1994 y la inflación promedio anual para 1989 fue de 20.10 por ciento y en 1994, de 6.90 por ciento.
14. Como se sabe, 1994 concluyó con una crisis económica de la que aún no se recupera el país. Esta crisis fue causada principalmente porque el gobierno salinista dio prioridad al abatimiento de la inflación por encima del crecimiento económico, sosteniendo la actividad económica en la inversión extranjera, lo cual propició que la balanza en cuenta corriente registrara déficit durante todos los años de su gobierno.
15. De igual manera, esta crisis se originó porque la política económica del entonces Presidente Carlos Salinas determinó a las reservas internacionales, las que si bien aumentaron progresivamente los cinco primeros años del gobierno, siempre resultaban menores al déficit de la cuenta corriente, de tal manera que 1994 terminó con unas reservas de 6,278 millones de dólares y un déficit en la citada cuenta corriente por 29,662 millones de dólares.
16. Finalmente, la política económica del gobierno desencadenó a que la mayor parte de la deuda interna, estaba representada por los valores

gubernamentales, de los cuales, para 1994, los Tesobonos representaron más del 50 por ciento, con vencimientos de corto plazo.

17. Durante el sexenio Salinista, la distribución de la riqueza se hizo entre unos cuantos y la lista de pobres se incrementó hasta alcanzar al 60 por ciento de la población total del país.
18. De los resultados económicos presentados se llega a la conclusión de que la ejecución de la Política Económica durante el sexenio 1989-1994, no fue integral, no fortaleció la soberanía de la nación, no fortaleció la democracia, no fomentó el crecimiento y el empleo y tampoco fomentó ni procuró la justa distribución del ingreso y la riqueza.
19. De lo anterior se concluye que la ejecución de la Política Económica durante el sexenio 1989-1994, no cumplió con los objetivos y principios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo ni, mucho menos, con los previstos en el artículo 25 de nuestra Constitución.
20. Asimismo, la ejecución de la Política Económica no le imprimió solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, y no logró la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación, tal y como lo ordena el artículo 26 Constitucional.
21. Si bien es cierto que el diseño y propuesta de la Política Económica en el sexenio 1989-1994, sí se ajustó a nuestra Carta Magna, la ejecución de esa Política Económica resultó Inconstitucional.

- 22.** Las perspectivas y objetivos económicos para el sexenio 1995-2000, que se plantearon en el Plan Nacional de Desarrollo para ese periodo, consistieron en que una vez superada la crisis financiera y habiendo consolidado la recuperación, se alcanzaran tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual.
- 23.** Asimismo, en el Plan se propuso hacer del ahorro interno la base del financiamiento para el desarrollo, formulando como estrategias principales para el mismo, el promover una reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión, alentar el ahorro privado garantizando seguridad y rendimientos adecuados, y utilizar prudentemente el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva.
- 24.** Durante los años de 1996, 1997 y 1998, la economía apenas si se recuperó de los resultados negativos de 1995, ya que en dicho año el Producto Interno Bruto *per capita*, decreció en un 7.8 por ciento, además de que dicha recuperación se cimentó en capitales externos, reflejándose en el déficit continuo de la Cuenta Corriente, el cual en 1998 fue de 15,960 millones de dólares.
- 25.** Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 no se alcanzaron, puesto que apenas se ha recuperado de la crisis, sin poder todavía mostrar un crecimiento real de la economía, además de que dicha recuperación fue sin financiamiento del ahorro interno y sin reforma fiscal, cómo lo proclamó el Plan.

26. La Política Económica propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, continuó con la misma tendencia del periodo anterior y, de igual manera, aunque su diseño y objetivos sí se ajustan a la Constitución, su ejecución y puesta en práctica resultan Inconstitucionales.
27. La Política Económica para el sexenio actual, explicada en un principio en los Criterios Generales de Política Económica, se centra en los siguientes objetivos planteados por el nuevo gobierno:
- A) Generar más empleos con un mejor poder adquisitivo de los salarios.
 - B) Aumentar los recursos para el gasto social.
 - C) Estricta disciplina fiscal.
 - D) Fomento de la eficiencia y la competitividad de la planta productiva.
28. La Política Económica para el año actual (2001), se refleja en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales no muestran grandes cambios respecto del año anterior y sí, por el contrario, reflejan el gran peso de la deuda pública y el rescate bancario.
29. También, se observa la baja obtención de recursos tributarios y un gasto público restrictivo y sin cambio hacia los sectores desprotegidos, por lo que la ejecución de la Política Económica reflejada en el gasto público, no cumple con los objetivos y principios de nuestra Constitución.
30. Dentro de la propuesta económica del nuevo gobierno, se encuentra la llamada Nueva Hacienda Pública Distributiva, cuya iniciativa se encuentra

en discusión en el Congreso de la Unión. La iniciativa proclama como fines y objetivos los siguientes:

- A) Adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del impuesto al valor agregado.
- B) Apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo.
- C) Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- D) Otorgar mayor seguridad jurídica.
- E) Combatir a la economía informal.

31. La Nueva Hacienda Pública Distributiva refleja la necesidad de obtener más recursos vía impuestos, en este caso mediante el Impuesto al Valor Agregado y aunque es una reforma muy amplia que pareciera ser integral, como se ha requerido durante los últimos años, la misma no persigue precisamente los principios y objetivos constitucionales, y los resultados, también contrarios a nuestra Carta Magna, se observarán en los próximos años.

32. La ejecución de una política económica inconstitucional, ha producido efectos nocivos a la sociedad, la cual ha tenido que padecer las devaluaciones, inflaciones, desempleo, carencia de servicios públicos, de educación, altas tasas de interés y, en general, un incremento en los índices de pobreza producto de las crisis económicas.

33. El Poder Judicial de la Federación, ha soslayado el incumplimiento del gobierno, de la autoridad, a los preceptos constitucionales que contienen los principios rectores de la economía, por lo que los tres poderes de la

Unión, incumplen sistemáticamente con el mandato constitucional, quedando indefenso el gobernado para hacer valer derechos que consagra la Carta Magna.

34. La base de la solución a los grandes problemas económicos, es la aplicación de una verdadera política económica de Estado, sustentada en los principios básicos de nuestra Constitución Política, para que éstos no sean sólo instrumentos del poder, dejando de ser sólo parte de los discursos políticos y de la demagogia.

Fuentes de la Investigación

1. Bibliografía

- ALBI, Emilia et. al., *Teoría de la Hacienda Pública*, 2ª edición, Ariel, Barcelona, 1996, pp. 768.
- ARELLANO CADENA, Rogelio, *Incertidumbre Cambiaria y Desarrollo Económico*, CEMLA, México, 1993, pp. 139.
- ARNAUDO, Aldo A., *Economía Monetaria*, CEMLA, México, 1988, pp. 284.
- BANGS, Robert Babbit, *Financiamiento del Desarrollo Económico: Política Fiscal para los países que inician su desarrollo*, Trad. Roberto Reyes Mazzoni, FCE, México, 1971, pp. 236.
- BAZANT, Jan, *Historia de la Deuda Exterior de México (1823-1946)*, El Colegio de México, 1968, pp. 277.
- BENDESKY, L. (Compilador), *El Papel de la Banca Central en la Actualidad*, CEMLA-Banco de España, México, 1993, pp. 371.
- BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *El Banco de México*, FCE-Nafin, México, 1996, pp. 152.
- BORGE, Tomás, *Salinas: los dilemas de la modernidad*, Siglo Veintiuno Editores, Segunda Edición, México, 1993, pp. 230.

BRESCIANI-TURRONI, C., *Curso de Economía Política*, Trad. Alfredo Galletti, FCE, México, 1961, pp. 623.

BROVEDANI, Bruno, *Bases Analíticas de la Política Monetaria*, CEMLA, México, 1961, pp. 144.

CÁRDENAS, Enrique, *La Hacienda Pública y la Política Económica: 1929-1958*, FCE, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1994, pp. 230.

- *La Política Económica en México: 1950-1994*, FCE, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1996, pp. 236.

CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco, *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*, 3ª Ed., Porrúa, México, 1999, pp. 425.

CARRETERO, A., *Derecho Financiero*, Edit. Santillana, Madrid, 1968.

CHANG, Ha-Joon, *El papel del Estado en la Economía*, Planeta, México, 1996, pp. 214.

CÓRDOBA, José y Guillermo Ortiz, *Aspectos Deflacionarios de la Devaluación del Peso Mexicano de 1976*, Banco de México, Dirección de Investigación Económica, México, 1979, pp. 57.

- CORONA, Juan F. y Amelia Díaz, *Teoría Básica de Hacienda Pública*, Ariel, España, 1994, pp. 288.
- CROZIER, Michel, *Cómo Reformar al Estado*, Trad. Rosa Cusminski de Cendrero, FCE, México, 1995, pp. 154.
- CUADRADO ROURA, Juan R. (Compilador), *Introducción a la Política Económica*, McGraw-Hill, España, 1995, pp. 718.
- EINAUDI, Luigi, *Principios de Hacienda Pública*, Trad. Jaime Algarra y Miguel Paredes, Aguilar, México, 1948, pp. 619.
- EINZIG, Paul, *Manual de Política Monetaria*, Ediciones Universidad de Navarra, España, 1977, pp. 472.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*, Porrúa, México, Segunda Edición, 1986, pp. 462.
- FERNÁNDEZ HURTADO, Ernesto (Compilador), *Cincuenta Años de Banca Central: ensayos conmemorativos 1925-1975*, Banco de México-FCE, México, 1976, pp. 480.
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús, *Derecho Fiscal*, McGraw-Hill, México, 1998, pp. 466.

- FLORIS MARGADANT, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Décima Primera Edición, Editorial Esfinge, México, 1994, pp. 296.
- FOREMAN, James, *Historia Económica Mundial*, Segunda Edición, Trad. Esther Rabasco, Prentice Hall, España, 1995, pp. 532.
- FOUSEK, Peter G., *Los Instrumentos de la Política Monetaria*, CEMLA, 1959, México, pp. 189.
- FRIEDMAN, Irving, S., *El Control de Cambios: aspectos técnicos y económicos*, CEMLA, México, 1959, pp. 194.
- FRIEDMAN, Milton y Rose Friedman, *Libertad de Elegir: hacia un nuevo liberalismo económico*, Planeta-Agostini, España, 1993, pp. 437.
- *Los prejuicios del dinero*, Trad. José Antonio Bravo, Grijalvo, México, 1993, pp. 319.
- GÓMEZ OLIVER, Antonio, *Política Monetaria y Fiscal en México*, FCE, México, 1981, pp. 194.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Constitución de Apatzingán*, FCE, México, 1982, pp. 179.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, *¡Escuche, Carlos Salinas!, Una respuesta al villano favorito*, Editorial Océano, México, 1996, pp. 190.

- GURRÍA, José Ángel, *La Política de la Deuda Externa*, FCE, México, 1993, pp. 274.
- HAUSMANN, Ricardo y Liliana Rojas-Suárez, (Compiladores), *Las crisis bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo-FCE, Chile, 1997, pp. 305.
- HAVEMAN, Robert H. y Julius Margolis, *Un Análisis del Gasto y las Políticas Gubernamentales*, Trad. Eduardo L. Suárez, FCE, México, 1992, pp. 669.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo: la política económica, 1982-1997*, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Instituto Politécnico Nacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 485.
- HERSCHEL, Federico J., *Política Económica*, Siglo Veintiuno Editores, Octava Edición, México, 1989, pp. 146.
- IBAÑEZ AGUIRRE, José A. (Coordinador), *México: ciclos de deuda y crisis del sector externo*, Plaza y Valdez Editores, México, 1997, pp. 374.
- IBARRA, David, *¿Transición o Crisis?: Las contradicciones de la Política Económica y el bienestar social*, Aguilar, México, 1996, pp. 125.

- IZQUIERDO, Rafael, *Política Hacendaria del Desarrollo Estabilizador: 1958-1970*, FCE, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1995, pp. 309.
- KEYNES, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 15ª reimpresión, México, 2000, pp. 356.
- KRUGMAN, Paul R. y Maurice Obstfeld, *Economía Internacional: Teoría y Política*, Trad. Joaquín Turmo Garuz et.al., Tercera Edición., McGraw-Hill, España, 1995, pp. 962.
- LOMELÍ, Leonardo y Emilio Zebadúa, *La política económica de México en el Congreso de la Unión (1970-1982)*, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Instituto Politécnico Nacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 306.
- LYDEN, Fremont J. y Ernest G. Miller, *Presupuesto Público*, Trad. Emilio Toussaint, Trillas, México, 1983, pp. 509.
- MANCERA AGUAYO, Miguel (Compilador), *El Banco de México en la Reconstrucción Económica Nacional*, JUS, México, 1996, pp. 165.
- MANERO, Antonio, *El Banco de México: sus orígenes y fundación*, El Banco de México, 1992, pp. 285.

- MANN, F.A., *El Aspecto Legal del dinero*, Trad. Eduardo L. Suárez, Banco de México y FCE, México, 1986.
- MANSELL CARSTENS, Catherine, *Las Nuevas Finanzas en México*, Milenio, México, 1994, pp. 535.
- MARTÍNEZ LE CLAINCHE, Roberto, *Curso de Teoría Monetaria y Política Financiera*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1996.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, Ramón, *México: a ochenta años de la Constitución Política*, UNAM, México, 1998, pp.52.
- MOCCIARIO, Osvaldo A., *Presupuesto Integrado*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1993, pp. 190.
- MORALES JIMÉNEZ, Alberto, *La Constitución de 1857*, Vol. I, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, Biblioteca del Joven Ciudadano Mexicano, México, 1957.
- MUSGRAVE, Richard A. y Peggy B. Musgrave, *Hacienda Pública: Teórica y Práctica*, Trad. Juan Francisco Corona Ramón et. al., Quinta Edición, México, McGraw-Hill, 1995, pp. 779.
- KNIGHT, Harold M., *Introducción al Análisis Monetario*, CEMLA, México, 1964, pp. 202.

- ORTIZ MARTÍNEZ, Guillermo, ***La dolarización en México: causas y consecuencias***, Banco de México, Subdirección de Investigación Económica, México, 1981.
- ORTIZ MARTÍNEZ, Guillermo y Leopoldo Solís, ***Estructura Financiera y Experiencia Cambiaria. México 1954-1977***, Banco de México, Subdirección de Investigación Económica, México, 1984, pp. 80.
- ORTIZ WADGYMAR, Arturo, ***La Política Económica de México 1992-1995: Sexenios Neoliberales***, Tercera Edición, Nuestro Tiempo, México, 1995, pp. 176.
- PORZECANSKI, Arturo C. (Compilador), ***Política Fiscal en América Latina***, CEMLA, México, 1977, pp. 558.
- PREST, Alan Richamond, ***Hacienda Pública***, Trad. Enrique Fuentes Quintana, Gredos, Madrid, 1967, pp. 415.
- REYES VERA, Ramón, ***Curso de Derecho Fiscal***, Editora Laguna, S.A., México, 1994, pp. 264.
- ROETT, Riordan (Compilador), ***La Crisis del Peso Mexicano***, Trad. Carlos González Parrodi, FCE, México, 1996, pp. 195.
- RUBLI KEISER, Federico, ***Autonomía del Banco Central Bajo Tensión Financiera: la experiencia reciente de México***, CEMLA, México, 1996, pp. 71.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, *El Reto*, Editorial Diana, México, 1988, pp. 147.

- *México, un paso difícil a la modernidad*, Plaza & Janés, México, 2000, pp. 1393.

- *Primer Informe de Gobierno*, 1989 (Anexo), Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Edición bajo responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, pp. 410-429.

- *Segundo Informe de Gobierno*, 1990 (Anexo), Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Edición bajo responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1990, pp. 33-41.

- *Tercer Informe de Gobierno*, 1991 (Anexo), Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Edición bajo responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1991, pp. 31-48.

- *Quinto Informe de Gobierno*, 1993 (Anexo), Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Edición bajo responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1993, pp. 17-60.

SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la Historia Constitucional de México*, Editorial Pac, México, 1978, pp. 221.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Deuda Externa Pública Mexicana*, Segunda Edición, FCE-SHCP, México, 1993, pp. 283.

- *Informe de Labores 1993-1994*, México, 1994, pp.11-61.

SERRA ROJAS, Andrés, *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, Porrúa, Décima Edición, México, 1991, pp. 652.

SHERER GARCÍA, Julio, *Salinas y su Imperio*, Editorial Océano, México, 1997, pp. 143.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Quinta Edición, Porrúa, México, 1973, pp. 999.

SMITH, Adam, *La Riqueza de las Naciones*, Publicaciones Cruz, Séptima Edición, México, 1994, pp. 558.

Testimonios de la Actuación de la Banca Central, Edición del 40º Aniversario del CEMLA, México, 1994, pp. 380.

TINBERGEN, J., *Política Económica: principios y formulación*, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1968, pp. 343.

URI, Pierre, *Una Política Monetaria Para América Latina*, CEMLA, México, 1966, pp. 172.

VARIOS AUTORES, *El Banco de México en la Reconstrucción Económica Nacional*, Centro Cultural Manuel Gómez Morín, A.C., México, 1996, pp. 165.

VARIOS AUTORES, *El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX*, Tomo II, UNAM, México.

VARIOS AUTORES, *La Constitución Federal de 1824*, UNAM, México, 1976.

VILLEGAS, Héctor B., *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Depalma, Buenos Aires, 1979.

WATSON, Donald S., *Política Económica*, Editorial Gredos, Madrid, 1965, pp. 942.

ZEDILLO, Ernesto, *Algunos Aspectos de Endeudamiento Público Externo en México*, Cuadernos del Banco de México, México, 1978, pp. 37.

2. Hemerografía

- BENDESKY, León, *Sorpresas que da el mercado*, La Jornada, 2 de abril de 1995.
- BLANCO, José Joaquín, *La Crisis Superada*, La Jornada, 31 de mayo de 1995.
- BOLTVINIK, Julio, *Política Económica y violación de derechos humanos*, La Jornada, 14 de abril de 1995.
- CASTAÑEDA, Jorge G., *El salinismo y la realidad*, Reforma 22 y 23 de julio de 1999.
- FRANKLIN, Daniel, *A survey of Mexico: Viva Amexica.- The Second Revolution*, The Economist, 28 de octubre de 1995.
- GÓMEZ GORDILLO, Ismael, *Hacia una Política Económica de Estado: Un enfoque jurídico*, El Mercado de valores, No. 4/98, pp. 24-33.
- GURRÍA TREVIÑO, José Ángel, *Reflexiones en torno a una Política Económica de Estado*, El Mercado de Valores, No. 4/98, pp. 3-10.
- HAMILTON, Martha y Stan Hinden, *Washington Post*, 24 de diciembre de 1994, página D01.

IBARRA, David, ***El Trauma devaluatorio***, La Jornada, 31 de marzo de 1995.

La Jornada, 1º de diciembre de 1995.

LatinFinace, Junio de 1998, Número 98, páginas 29 a 33.

MAYER-SERRA, Carlos Elizondo, ***La Fragilidad Tributaria del Estado Mexicano: Una explicación política***, El Mercado de Valores, No. 7/99, pp. 18-29.

MEYER, Lorenzo, ***Agenda Ciudadana/El salinismo como pérdida de tiempo***, Reforma 28 de octubre de 1999.

ORTIZ PINCHETTI, José Agustín, ***Pobre México, tan cerca de sus modernizadores y tan lejos de Dios***, La Jornada, 2 de abril de 1995.

REYES VERA Ramón, ***Los Tratados y la Política Tributaria***, Revista de la Academia de Derecho Fiscal del Estado de México, No. 2, Julio-Diciembre 2000, México, pp. 134.

RUIZ, Tomás, ***El Sistema Fiscal Mexicano: Avances y Retos***, El Mercado de Valores, No. 7/99, pp. 3-9.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, ***Artículo publicado en Newsweek*** el 11 de diciembre de 1998.

SUÁREZ DÁVILA, Francisco, *Política Económica de Estado en un Mundo Global: Opciones para México*, El Mercado de Valores, No. 4/98, pp. 11-23.

STUART, Auerbach, *Washington Post*, , Agosto 13, 1992, pág. A01

3. Internet

Banco de México: [**www.banxico.org.mx**](http://www.banxico.org.mx)

Banco Interamericano de Desarrollo: [**www.iadb.org**](http://www.iadb.org)

Banco Mundial: [**www.worldbank.org**](http://www.worldbank.org)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: [**www.cddhcu.gob.mx**](http://www.cddhcu.gob.mx)

La Jornada: [**www.jornada.unam.mx**](http://www.jornada.unam.mx)

Newsweek: [**www.newsweek.com**](http://www.newsweek.com)

Reforma: [**www.reforma.com.mx**](http://www.reforma.com.mx)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: [**www.shcp.gob.mx**](http://www.shcp.gob.mx)

The Economist: [**www.economist.com**](http://www.economist.com)

The Washington Post: [**www.washingtonpost.com**](http://www.washingtonpost.com)