

# QUÓRUM

Año VII, No. 69, noviembre-diciembre, 1999



## Economía nacional, deuda y nuevo presupuesto

DIP. RICARDO GARCÍA SAINZ - DIP. CUAUTÉMOC VELASCO OLIVA - DIP. RAUL MARTINEZ ALMAZAN - DIP. ALBERTO CIPUENTES NEGRETE - DIP. ERNESTO A. MILLAN ESCALANTE - SEN. JORGE CALDERÓN - DIP. OMAR ALVAREZ ARRONTE - SEN. ROSA ALBINA GARAVITO - ROBERTO MICHEL PADILLA - MARCELA ASTUDILLO - JUAN CARLOS GARCÍA NÚÑEZ - ANDRÉS PENALOZA MENDEZ - OCTAVIO GARCÍA RAMÍREZ - JORGE ALBERTO LARA RIVERA - PABLO AMILCAR SANDOVAL BALLESTEROS - JORGE LUIS GONGORA GÓMEZ - LUIS SANDOVAL RAMÍREZ - ORLANDO DELGADO SELLEY - EDUARDO MANZO RAMOS

Año VIII, No. 69, noviembre-diciembre 1999

# QUÓRUM

*Director General:* DIPUTADO BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ

Economía nacional, deuda y nuevo presupuesto



# Contenido

<b>I REFORMA DEL ESTADO: ECONOMÍA NACIONAL, DEUDA Y NUEVO PRESUPUESTO</b>		
<i>Visión de los legisladores</i>	5	Marcela Astudillo Moya <i>La hacienda pública de México en el año 2000</i> 87
Diputado Ricardo García Sainz <i>Presupuesto y rendición de cuentas en México</i>	7	Juan Carlos García Núñez <i>Presupuesto 2000: economía, política y ética</i> 105
Diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva <i>Consideraciones sobre la evolución de la economía en el presente sexenio con relación al presupuesto 2000</i>	16	Andrés Peñaloza Méndez <i>¿Dónde pones tu corazón? Por un presupuesto con rostro humano</i> 113
Diputado Raúl Martínez Almazán <i>Reflexiones sobre la economía nacional y el federalismo</i>	25	Octavio García Ramírez <i>Agenda neoinstitucional del presupuesto y su relación con la economía nacional</i> 129
Diputado Alberto Cifuentes Negrete <i>El gasto social en México</i>	28	Jorge Alberto Lara Rivera <i>El presupuesto de egresos en la jerarquía normativa</i> 141
Diputado Ernesto A. Millán Escalante <i>Aproximación ética en la formulación y aprobación del presupuesto para el desarrollo integral en México</i>	31	Pablo Amilcar Sandoval Ballesteros <i>Redistribución de competencias fiscales en una lógica federalista</i> 153
Senador Jorge A. Calderón Salazar <i>Consideraciones en torno al proyecto de presupuesto 2000 presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i>	41	Jorge Luis Góngora Gómez <i>Gasto público: dinámicas gubernamentales del sometimiento nacional</i> 166
Diputado Omar Álvarez Arronte <i>Responsabilidad legislativa ante el IPAB</i>	54	Luis Sandoval Ramírez <i>Las ondas largas del capital financiero internacional y del endeudamiento externo de México y América Latina (1822-1996)</i> 182
Senadora Rosa Albina Garavito Elías <i>Presupuesto: hacia una nueva relación Ejecutivo-Legislativo</i>	61	Orlando Delgado Selley <i>Los bancos: crisis de concepción, crisis de gestión</i> 193
<b>REFORMA DEL ESTADO: ECONOMÍA NACIONAL, DEUDA Y NUEVO PRESUPUESTO</b>		Eduardo Manzo Ramos <i>Los molinos de viento del Banco de México. Inflación y salarios</i> 214
<i>Perspectiva académica</i>	71	<b>II INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS</b> 223
Roberto Michel Padilla <i>Los retos de la economía mexicana para el siglo XXI</i>	73	Diputado Francisco Ordaz Hernández <i>La ética del auditor</i> 225
		<b>III RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS</b> 229
		Israel Alvarado Martínez <i>El cadáver</i> 231

---

**Reforma del Estado:  
Economía nacional,  
deuda y nuevo  
presupuesto**

*Visión de  
los legisladores*



“Sin título”, aguafuerte-aguatiinta sobre zinc/2 placas, 20 × 15 cm, 1999

# Presupuesto y rendición de cuentas en México

Diputado Ricardo García Sainz\*

LA RENDICIÓN de cuentas es una cultura que aún no está presente en nuestra vida pública. Nuestro sistema político, originalmente diseñado para garantizar el equilibrio entre tres poderes, en realidad impulsó al Poder Ejecutivo para prevalecer sobre el Legislativo y el Judicial, debido a que un solo partido político ocupó todos los espacios de la vida pública nacional. Las prácticas políticas y administrativas de nuestro país han distorsionado el espíritu del texto constitucional y evitado que cada uno de los poderes cumpla con la función que les corresponde.

La Constitución le otorga amplias facultades a la representación popular, la Cámara de Diputados para analizar, aprobar o modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El presupuesto nacional es el instrumento por medio del cual el Estado mexicano asigna recursos para atender las necesidades de la sociedad. El gobierno federal es el responsable de administrar dichos recursos de acuerdo con el orden de prioridades establecido por la Cámara de Diputados en el Decreto de Presupuesto de Egresos. La pro-

pia Cámara debe de vigilar que el ejercicio de los recursos públicos sea el adecuado, se utilice de manera eficiente y se apegue a lo determinado en el decreto presupuestal. Por desgracia, la relación de subordinación que hasta fechas recientes prevaleció entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo impidió que la Cámara de Diputados fuera un actor decisivo en los asuntos presupuestales del país y en la fiscalización de éstos.

Las elecciones federales de 1997 dieron por resultado una composición de la Cámara de Diputados en la que ninguna fracción parlamentaria cuenta con la mayoría de los votos. Los ciudadanos decidieron modificar la correlación de fuerzas que favorecían al Ejecutivo, debido al control legislativo que ejerció el PRI, e iniciar la construcción de un Poder Legislativo independiente, que sirviera de contrapeso para evitar la discrecionalidad y la toma unilateral de las decisiones públicas.

En principio, los dos presupuestos que fueron aprobados por la actual legislatura representaron cierto avance respecto a los anteriores ya que establecieron algunos me-

\*Diputado Federal miembro de la fracción parlamentaria del PRD, Presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la LVII Legislatura.

canismos para reducir el margen discrecional del gobierno federal, sin embargo, éstos han sido de poca utilidad práctica dada la ambigüedad con la que fueron establecidos en el decreto correspondiente y a la falta de interés de las autoridades por respetar el mandato de la Cámara de Diputados. Como muestra de lo anterior se puede citar el hecho de que a la fecha los legisladores no conocemos con exactitud fenómenos presupuestales de magnitud considerable como el detalle de los hechos que explican la disminución en el remanente de la operación del Banco de México o el retraso en el ingreso por la venta de los aeropuertos del país, situaciones que utilizaron las autoridades para no destinar al gasto social los ingresos extraordinarios provenientes del incremento en el precio del petróleo durante 1999.

Desgraciadamente, las fallas institucionales y legales que enmarcan la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en México, así como la falta de disposición del gobierno federal para respetar al Congreso de la Unión, rendir cuentas a la ciudadanía y desempeñarse con transparencia, ha obstaculizado y en buena medida impedido el trabajo de los legisladores que busca garantizar que el gasto público mexicano se ejerza con transparencia y de manera eficiente.

La primera limitación es la más obvia, el corto tiempo que transcurre entre la fecha en la que el Ejecutivo presenta el proyecto de presupuesto (el 15 de noviembre) y día límite para que sea aprobado (el 31 de enero en el caso más extremo). En dicho lapso es prácticamente imposible realizar un análisis exhaustivo del presupuesto, mucho menos proponer modificaciones sustanciales al mismo. El plazo permite al gobierno federal limitar la facultad de los diputados de participar de

manera decisiva en la determinación de las prioridades que debe seguir el gasto público del país, mientras que facilita el presionar a los legisladores para que aprueben de manera íntegra la propuesta del Ejecutivo. Las propuestas alternativas tienen un plazo muy corto para ser formuladas y discutidas, lo que hace muy complicado que puedan incluirse en el decreto final. Es por eso de que, a pesar de la obvia necesidad de modificar el calendario presupuestal, el gobierno federal y el PRI se niegan a cualquier cambio legal al respecto.

Las autoridades federales argumentan que presentar el proyecto presupuestal en una fecha anterior impediría estimar de manera precisa las principales variables que lo componen. Sin embargo, el inconveniente se resolvería con establecer las salvaguardas necesarias para permitir la modificación del proyecto que se discute ante un cambio considerable en alguno de los supuestos financieros o económicos utilizados en su elaboración. Habría que recordar que en otras naciones, como por ejemplo Estados Unidos de América, la discusión presupuestal en el Congreso dura alrededor de diez meses, en los cuales los legisladores y ciudadanos pueden presentar y analizar a detalle propuestas para la modificación del proyecto original. No existe una dificultad técnica tal que impida adelantar la presentación del proyecto presupuestal, sólo hace falta voluntad política para hacerlo.

A pesar de que no hubo voluntad política para modificar el periodo de discusión relativo al presupuesto del año 2000, la actual legislatura debe considerar la posibilidad de realizar las modificaciones pertinentes para el futuro. En lo que respecta a la ampliación del plazo para el examen, discusión y aprobación del Proyecto Decreto del Presupuesto

de Egresos de la Federación, es necesario reformar el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que es ahí donde se establece el plazo para que el Ejecutivo haga llegar a la Cámara de Diputados el Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. De igual manera es en este precepto constitucional en donde se debe contemplar la conducción presupuestal, es decir qué pasaría en caso de que el Presupuesto de Egresos de la Federación no fuese aprobado dentro del plazo establecido, para neutralizar las presiones del Ejecutivo sobre la Cámara.

La segunda limitación es la posibilidad real con la que cuenta el gobierno federal para modificar las partidas presupuestales en cualquier proporción, durante el periodo de ejercicio presupuestal, sin que se vea obligado a pedir autorización o sea sancionado de manera alguna si cambia las prioridades aprobadas por los legisladores. Las modificaciones presupuestales realizadas por el gobierno federal en los últimos años han rebasado los 30,000 millones de pesos en determinadas partidas, lo que representa cambios de más de 1,000 por ciento. Se podría afirmar, con una buena dosis de razón, que sirve de muy poco la intensa discusión que se realiza en la Cámara de Diputados al final de cada año, ante la posibilidad, que normalmente se concreta, de que el Poder Ejecutivo no respete las decisiones del Poder Legislativo establecidas en el presupuesto. Las fallas de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, así como de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, sirven como pretexto para ignorar lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que cada año aprobamos los diputados. Lo anterior explica el hecho por el cual el PRI se niega a

discutir en el Senado las modificaciones que en la materia ya han sido aprobadas por diputados de todas las fracciones parlamentarias.

Por otro lado, se carece de reglas uniformes que rijan la presentación del presupuesto federal y los reportes sobre su ejercicio. El presupuesto es una colección de “hoyos negros” compuestos por instituciones públicas cuya información presupuestal es francamente inexistente. Pemex, CFE, la banca de desarrollo, entre otras dependencias, no se apegan a los controles presupuestales del resto de la administración pública y jamás se especifica con claridad qué recursos ejercen, en qué tipo de endeudamiento incurren y qué ingresos generan. A manera de ejemplo, se puede mencionar la manipulación que se realiza al remanente de la operación del Banco de México, que se utiliza para justificar lo mismo el incremento no autorizado de ciertas partidas, que para evitar destinar al gasto social recursos públicos extraordinarios. Lo mismo sucede con la partida de deuda pública en la que para el presente año se registra un incremento de más de 50 por ciento, sin que se proporcione la información necesaria para su justificación.

Son evidentes las irregularidades que se presentan en el actual ejercicio presupuestal y la falta de información al respecto. Uno de los casos más graves es el que se reporta en los esquemas de inversión diferida, denominados *Pidiregas*, por medio de los cuales se realiza la mayor parte de la inversión pública del país. Dichos proyectos se han desarrollado sin cumplir con las normas presupuestales más elementales (como la licitación de los proyectos), además de que varias de las compañías privadas que participan en los mismos han dejado de cumplir con sus compromi-

sos, lo que ha implicado derogaciones no previstas de recursos públicos. Sin embargo, la negativa de las autoridades a proporcionar información y las deficiencias del proceso de fiscalización del gasto en México no permiten intervenir y evitar el deterioro de importantes proyectos de inversión y un mayor gasto público.

Es por eso la urgencia de involucrar el Poder Legislativo en la fiscalización y toma de decisiones de carácter presupuestal en el periodo mismo en el que el gasto público es ejercido. Lo legisladores debemos de cumplir con nuestras responsabilidades precisamente cuando las circunstancias obligan a realizar modificaciones significativas o se detectan irregularidades evidentes en el gasto, no cuando lo único que se debe decidir es cómo pagar los costos. Actualmente los mexicanos estamos asumiendo un enorme costo fiscal por decisiones unilaterales, irregulares y equivocadas que tomaron las autoridades del país en relación con el sistema financiero nacional. Sin embargo, no hemos aprendido la lección y al día de hoy el Congreso mexicano no cuenta con los elementos necesarios para evitar situaciones de esa naturaleza, derivadas del exceso de facultades discrecionales por parte de la administración pública y del uso inadecuado de las mismas. El Congreso debe servir como un contrapeso que evite tomar decisiones de alto riesgo sin la información y las salvaguardas necesarias para que se sigan afectando las finanzas públicas del país, de otra forma no podemos ofrecer certidumbre económica y un uso eficiente de los recursos públicos.

Otra limitación grave es la carencia de información que prevalece en todo el proceso de discusión del presupuesto federal. El Ejecutivo presenta los elementos informativos

que de manera unilateral considera convenientes para justificar su propuesta presupuestal, pero en un sinnúmero de ocasiones se niega a responder a los requerimientos específicos de información que realizan los legisladores y que tienen el fin de profundizar en determinado aspecto del gasto público. Es frecuente que funcionarios federales presenten al Congreso información parcial, maquillada o que simplemente mientan con respecto a un tema que en su opinión es delicado y puede afectar la imagen del gobierno federal. No se han establecido sanciones precisas para quienes no faciliten información sobre el estado de la administración pública o para quienes mientan al respecto, tampoco se cuenta con los mecanismos necesarios para que la información fluya de manera institucional, constante y oportuna.

A las deficiencias del marco legal que impiden hacer efectivo el derecho de los diputados de contar con la información que requieren para cumplir sus responsabilidades en materia presupuestal, se suma la falta de voluntad que prevalece en la administración pública federal para cooperar con el trabajo legislativo. No solamente el gobierno y el PRI no han manifestado el menor interés por discutir modificaciones legales para asegurar el flujo de información oportuna y veraz, sino que la mayoría de los funcionarios públicos consideran la actividad fiscalizadora del Congreso como un obstáculo a la actividad pública que debe de ser evitado a toda costa. El tratar de conocer a detalle cómo se utilizan los recursos de la sociedad es visto como un exceso en el que incurren los legisladores y, por lo tanto, se deben buscar las alternativas para disfrazar los datos o posponer en lo posible la entrega de la información. Se puede afirmar que el proceso de democratización

que ha vivido el país en los últimos años no ha correspondido con un cambio de actitud en la administración pública nacional que facilite la transparencia en la instrumentación de los programas federales de gobierno.

Si no se cuenta con la información suficiente para analizar el proyecto presupuestal del siguiente año, mucho menos es posible conocer a detalle lo que sucede con el presupuesto en el momento mismo en el que se ejerce. Es el propio gobierno federal el que decide qué, cómo y cuándo informa al Congreso en relación con los recursos que gasta y de las modificaciones que realiza al presupuesto aprobado por los legisladores. Los informes trimestrales de la finanzas públicas se convierten en folletos publicitarios que en lugar de ofrecer información que permita evaluar la acción del gobierno utiliza todos los trucos posibles para justificarla. En dichos informes se sustituye la argumentación y el análisis de las políticas de gobierno por meros intentos de enviar “señales” de optimismo sobre el desarrollo de ciertas variables económicas que se consideran clave. Es necesario reglamentar la manera de cómo el gobierno federal debe informar de la evolución del presupuesto, con el fin de asegurar que dicha información se encuentre a disposición de todos los ciudadanos interesados en conocer cómo están siendo gastados los recursos que pertenecen a la sociedad.

Por otro lado, los requerimientos de información de los legisladores son contestados o no de acuerdo con lo que de manera unilateral decida un funcionario público. Se puede afirmar que el no tener garantizado el derecho a la información es un obstáculo muy serio para garantizar el rendimiento de cuentas por parte del gobierno federal. Las comparecencias de los funcionarios públicos no se hacen bajo

protesta de decir verdad, por lo que sin ninguna consideración ofrecen a los legisladores la información que más les convenga. Parece ser que el gobierno federal considera que puede dejar de responder los cuestionamientos de los legisladores, ya que finalmente nadie ha sido sancionado por no informar o por mentir al Congreso. Un mejor proceso presupuestario requiere de la voluntad del gobierno federal de aclarar e informar sobre todos y cada uno de los temas relacionados con el gasto público del país, así como de un marco legal que castigue a quienes no cumplan con dicho compromiso. Se debe considerar la posibilidad de legislar para que exista responsabilidad, incluso penal, para aquellos funcionarios que mientan, oculten o nieguen información a los diputados.

La oportunidad de la información también es determinante para la labor del legislativo, sin embargo el posponer la entrega de la información es una práctica común la manipulación oficial de la información del gobierno. En varias ocasiones los legisladores federales nos hemos visto en la necesidad de aprobar dictámenes presupuestales o referentes al resultado de la Cuenta de la Hacienda Pública sin que el gobierno federal haya proporcionado información relevante que se le solicitó con la debida anticipación. Se debe garantizar que el flujo de información veraz y oportuna sea una práctica institucional que nos ofrezca mayor transparencia en la vida pública.

La falta de claridad y transparencia en el proceso presupuestal puede tener altos costos para el país en los próximos años, ya que las autoridades tratan de esconder indicadores relevantes de finanzas públicas. Por ejemplo, el gasto en inversión realizado por medio de los llamados *Pidiregas* no se registran como

déficit público, a pesar de que en el futuro tendrán que ser pagados con recursos que ingresen a entidades de la administración pública (como CFE o Pemex), lo que facilita presentar una situación artificialmente sana de las finanzas públicas. El déficit esperado para 1999 de 1.5 por ciento del PIB en realidad sería de 3 por ciento del producto en caso de que dichos proyectos de inversión fueran considerados para su cálculo. Las deficiencias de información pueden ser la causa de decisiones equivocadas de política y de una valoración errónea de la tendencia que siguen las finanzas públicas nacionales.

Ahora bien, ¿cómo se ejerce la facultad exclusiva que tiene la Cámara para revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que no es otra cosa más que el informe del Ejecutivo de cómo ejerció lo que le aprobó la misma Cámara?

Por desgracia, las limitaciones del Poder Legislativo en materia presupuestal se gravan debido a que no contamos con un sistema de fiscalización que permita al Poder Legislativo servir de garante del correcto uso de los recursos públicos desde el momento mismo en que éstos son ejercidos. El gasto público es revisado por los legisladores seis meses después de ejercido y la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano contralor de la Cámara de Diputados, emite un informe final al respecto un año y medio después. Es decir, la evaluación final del ejercicio del gasto público se presenta cuando es muy complicado imponer sanciones legales y políticas a quienes hayan incurrido en irregularidades a la hora de ejercer los recursos públicos.

La Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, elabora un dictamen sobre la Cuenta Pública y el Informe Previo que elabo-

ra la Contaduría Mayor de Hacienda. En este dictamen se hacen recomendaciones y se ordenan auditorías. Unos años después, la Contaduría entrega el resultado de estas auditorías y recomendaciones pero la Cámara ya no emite ningún dictamen sobre las mismas. La ausencia de un debate en el pleno de la Cámara sobre el resultado de las auditorías, aunado al largo periodo transcurrido y los vacíos legales, ayuda a que no se cierre el círculo de la fiscalización y a que se diluyan las responsabilidades y las irregularidades encontradas por la Contaduría Mayor.

Por otro lado, los órganos técnicos con los que cuenta la Cámara de Diputados apenas han comenzado a fortalecerse y son todavía insuficientes para analizar y fiscalizar a fondo el presupuesto federal. La creación de la Unidad de Finanzas Públicas es una decisión correcta que contribuye a que los diputados contemos con mejores instrumentos de análisis en relación con el estado que guarda la administración pública. Sin embargo, es necesario que sea el Órgano Superior de Fiscalización el que participe en todas las etapas del proceso presupuestario del país, de tal forma que la revisión técnica del presupuesto sea permanente y se facilite la participación de los legisladores en la toma de decisiones en materia de gasto público. Se requiere establecer un nuevo tipo de relación institucional con el Poder Ejecutivo de tal forma de que la Cámara de Diputados sirva de contrapeso real al Ejecutivo y contribuya a mejorar la calidad del gasto público en nuestro país desde el momento mismo en el que le gasto está siendo ejercido.

Hay algunos otros obstáculos que limitan seriamente la capacidad fiscalizadora del Poder Legislativo. Por ejemplo, las Comisiones Investigadoras de la Cámara de Diputados

están limitadas a los organismos paraestatales, por lo que se limita la posibilidad de que la Cámara conozca a detalle lo que sucede en otras entidades de la administración pública. Estas comisiones tienen algunos obstáculos básicos para su funcionamiento como el no poder llamar a comparecer a particulares de manera obligatoria, lo que deja abierta la posibilidad de que individuos o empresas que realizan actividades con un impacto significativo en el gasto público no respondan ante el Congreso de su presunta responsabilidad por haber incurrido en irregularidades con un alto costo fiscal para el país. A pesar de los cada vez mayores recursos federales que ejercen los particulares, la Cámara de Diputados no puede investigar a los responsables de la forma en que se ejercieron los recursos. El marco legal debe ser modificado para que el Congreso tenga mayores facultades de llamar a cuentas a los particulares que participan en esquemas como los de concesiones, asesoría externa o proyectos de inversión financiada por medio de los cuales se ejercen cantidades muy elevadas de recursos públicos.

Debido a que el gobierno y el PRI se han negado a discutir cambios trascendentes en las principales leyes que afectan el presupuesto federal, las graves limitaciones mencionadas deben de ser contrarrestadas por un decreto presupuestal que no deje abierta la posibilidad del uso discrecional y oscuro de los recursos; que establezca plazos y condiciones precisas en materia de información; que delimite con claridad los márgenes en los que las autoridades podrán modificar el presupuesto y cuándo el Congreso tendrá que intervenir; que incluya calendarios de gasto que impidan concentrar el uso de los recursos en un periodo del año determinado; ade-

más de que permita la fiscalización del uso de los recursos públicos durante al año en el que el presupuesto es ejercido. Se deben también establecer restricciones para revertir tendencias de gasto que benefician muy poco a la población, como los recursos erogados por concepto de publicidad o el de representación para funcionarios.

El presupuesto para el año 2000 cobra una relevancia particular debido a que es el último de la primera legislatura con mayoría opositora, por lo que debe sentarse un precedente importante que marque el tipo de controles que deberán de incluirse en el decreto presupuestal hacia el futuro, independientemente de la composición política en el Congreso. Es necesario que la nueva pluralidad política del país se vea reflejada desde la presente legislatura en la manera como se ejercen y se vigilan los recursos públicos del país. De otra forma la sociedad no verá una correspondencia entre su interés de participación en la toma de decisiones pública y el proceso por medio del cual el Estado responde a las necesidades sociales por medio del gasto.

Por otro lado, se trata de un presupuesto que será ejercido durante el año en el que se realizará una elección presidencial que seguramente estará caracterizada por la intensa competencia política. De no establecerse las salvaduras necesarias, el país corre el riesgo de que el gasto público se utilice para influir en el resultado de la elección, lo que evidentemente pondría en un riesgo muy serio el proceso de transición hacia la democracia que ya se ha iniciado. Por supuesto que el uso electoral del presupuesto público se reflejaría en políticas equivocadas de gasto público que agraven el proceso de deterioro de los servicios públicos que se presenta en el país desde hace varios años. Tenemos el reto de asegu-

rar que ante la proximidad de las elecciones el gobierno federal no pueda modificar ni el calendario ni las prioridades de gasto establecido por los legisladores, con el fin de asegurar que no se afecte la eficacia social del mismo ni se utilicen para modificar el resultado de los comicios.

Por otro lado, la adecuada intervención de la Cámara de Diputados en el proceso presupuestal es una oportunidad para tratar de evitar una crisis económica como las que se han presentado de manera recurrente en el país al final de una administración presupuestal. Tradicionalmente, el exceso de poder y las presiones a las que se veían sujetos los presidentes mexicanos originaron decisiones equivocadas de política con efectos muy costosos para los ciudadanos. Hoy y por muchos años más seguiremos pagando por las políticas de la pasada administración durante el año electoral en materia cambiaria y de deuda pública. Se buscó conservar el poder mediante un uso altamente riesgoso de importantes instrumentos de política económica. Por desgracia ni la sociedad ni el sistema de poderes pudieron servir de contrapeso ante el poder omnipresente del Presidente. Ahora, tenemos la oportunidad de hacer del presupuesto un instrumento que asegure a los ciudadanos contar con la información necesaria que advierta de posibles manejos indebidos de las variables económicas, así como de alternativas para evitar la toma de decisiones equivocadas.

Debido a las insuficiencias de gasto que enfrentamos, es necesario que en el Presupuesto de Egresos de 1999 se busquen alternativas para ampliar el margen de recursos necesario para hacer crecer en términos reales los recursos a los programas que representan beneficios concretos para la población.

Desafortunadamente, el margen de maniobra que tiene la Cámara en ese sentido es cada vez menor, debido a que las grandes decisiones del presupuesto se toman fuera del proceso legislativo. Se requiere de un compromiso entre todos los actores políticos para que por medio de mayores recursos públicos y de la disminución de ciertas partidas de carácter no prioritario se responda a las urgentes necesidades de gasto en educación, salud, sector agropecuario y combate a la pobreza. Es necesario terminar con los "presupuestos de emergencia" que han caracterizado a la presente administración y acordar una política presupuestal de largo plazo que por medio de la transparencia, el uso más racional de los recursos y nuevas fuentes de ingreso se obtengan los recursos necesarios para atender necesidades elementales de la población. Tenemos que volver hacer del presupuesto un instrumento que contribuya a mejorar en el corto plazo la calidad de vida de millones de mexicanos.

La discusión en relación con el presupuesto para el 2000 no puede centrarse sólo en los aspectos cuantitativos del decreto, ya que la parte cualitativa es fundamental para lograr los objetivos propuestos de transparencia, control y uso eficiente de los recursos. Dadas las condiciones políticas prevalecientes y la mayoría priísta en la Cámara de Senadores, que impiden realizar cambios en las leyes relativas al presupuesto, se deben buscar alternativas para que, sin contravenir el actual marco jurídico, se incorporen en el decreto presupuestal disposiciones que permitan mejorar la transparencia y acoten la discrecionalidad que goza el gobierno federal.

El decreto presupuestal debe determinar de manera clara y precisa todo lo relativo a ingresos adicionales, gastos no devengados y

recortes presupuestales. Las inexactitudes de decretos anteriores han permitido que el gobierno federal actúe sin tener que seguir regla alguna cuando decide recortar el presupuesto o gastar ingresos adicionales. Más aún, las autoridades federales, a pesar de lo establecido en el decreto aprobado por los diputados, ni siquiera informan con oportunidad y precisión al Congreso cuando toman decisiones de esta naturaleza. Es por eso que se debe estipular la calidad y oportunidad de información con la que debe contar la Cámara de Diputados para realizar una verdadera función de evaluación del proyecto de presupuesto y posteriormente la supervisión y evaluación del ejercicio del gasto. Además, es posible establecer en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000, los plazos y el contenido de la información que el Ejecutivo debe enviar a la Cámara de Diputados para el proceso de evaluación del ejercicio del gasto.

En lo referente a ingresos adicionales, montos presupuestarios no devengados y flujo de información necesario para la evaluación del proceso presupuestario, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el 28 de abril de este año con 237 votos a favor y 217 en contra, el proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con la finalidad que sea la Cámara de Diputados la que determine los lineamientos que el gobierno federal deberá seguir para ejercer los ingresos que se registren de manera adicional a los previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación así como los montos presupuestarios no devengados, la cual fue turnada a la Cámara de Senadores para su

dictamen, donde el PRI la tiene congelada. Es importante retomar el acuerdo alcanzado por legisladores de todos los partidos para aprobar dicha modificación legal e incorporarlo en la redacción del decreto presupuestal.

Otro asunto que será determinante para asegurar el adecuado desarrollo del proceso de rendición de cuentas en nuestro país es la manera como quedará constituido el texto de la Ley Orgánica del Órgano Superior de Fiscalización, ya que ahí se detallarán las atribuciones y alcances de este organismo. Una reglamentación adecuada permitiría iniciar en el corto plazo un proceso de fiscalización más estricto y eficaz; es por eso que la definición de dicha ley debe ser considerada como parte de la estrategia para mejorar el proceso presupuestario a partir del año 2000.

Estamos en el tiempo y en las circunstancias adecuadas para construir un nuevo presupuesto de egresos que refleje un orden de prioridades distinto al que ha mantenido el gobierno y el PRI en los últimos años. No tenemos por qué esperar a que el gobierno trate de volver a imponerle al Congreso un presupuesto que le permita actuar con discrecionalidad, destinar los recursos públicos a rubros que no fueron aprobados ni discutidos por los legisladores y negarse de manera sistemática a informar sobre los ingresos y el gasto público. La voluntad para construir acuerdos y avanzar en el cambio democrático del país debe ser aprovechada para que los recursos públicos comiencen a ser mejor asignados de forma transparente y dejen de ser considerados como el patrimonio de un partido político y, por lo tanto, un instrumento para conservar el poder.

# Consideraciones sobre la evolución de la economía en el presente sexenio con relación al presupuesto 2000\*

Diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva\*\*

## INTRODUCCIÓN

SE ESPERA concluir el año fiscal de 1999 con un crecimiento real del PIB de 3.4 por ciento; con una tasa de aumento de los precios de 13 por ciento y con un déficit fiscal de 1.25 por ciento respecto del PIB.

En la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2000, el secretario de Hacienda y Crédito Público, José Ángel Gurría, afirma que “el crecimiento se ha reflejado en mayor empleo, mientras que el abatimiento de la inflación ha permitido un incremento gradual del poder adquisitivo de los salarios”. Más adelante, se especifica que los salarios reales han tenido una recuperación, en 1999, de 2.5 por ciento para el sector manufacturero. Las cifras anteriores, que se festinan como altamente positivas, sólo indican en realidad que son los trabajadores los que soportan sobre sus espaldas la lenta recuperación de la economía mexicana.

Con relación al empleo, la Secretaría de Hacienda señala que en “octubre de este año

el número total de trabajadores asegurados al IMSS se situó en un máximo histórico de 12'078,000 trabajadores.

## EL PROGRAMA ECONÓMICO DE ERNESTO ZEDILLO

El mantenimiento de finanzas públicas sanas, dice la Secretaría de Hacienda, evitará la recurrencia de las crisis económicas sexenales; propicia el ahorro y la inversión del sector privado, sin generar presiones sobre los mercados financieros y las tasas de interés.

El programa económico para 1999 se apoyó en tres líneas de acción:

- i) solidez de las finanzas públicas;
- ii) política monetaria congruente con el objetivo de abatir la inflación, y
- iii) avances en el cambio estructural con el fin de impulsar la productividad y la competitividad de la planta productiva.

Con relación al programa económico se debe aclarar que el gobierno se ha negado sis-

\* Agradezco la colaboración del licenciado Demetrio Rojas Torres, Secretario Técnico de la Coordinación de Finanzas Públicas.

\*\* Diputado Federal, miembro el grupo parlamentario del PRD, Secretario de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la LVII Legislatura.

temáticamente a realizar la Reforma Fiscal Integral que le permitiría fortalecer efectivamente a las finanzas públicas del país. La reducción de los déficit públicos se han logrado a través de la contracción del gasto social y de inversión gubernamental. Adicionalmente, se ha reducido a su mínima expresión el consumo de las familias de las clases trabajadoras.

En lugar de llevar a cabo la Reforma Fiscal Integral, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, propone en la Ley de Ingresos para el 2000 que las entidades federativas adopten voluntariamente la creación de un impuesto al consumo local, a una tasa que no exceda del 2 por ciento, previa autorización de los congresos locales.

Dicha medida debe rechazarse ya que es una manera amañada de aumentar los impuestos indirectos al consumo, como el del IVA, que afecta principalmente a los asalariados. En lugar de pretender seguir aumentando los impuestos regresivos, como es el caso de los tributos al consumo, lo que debería gravar el gobierno federal son los ingresos de los rentistas y de los sectores de la población de altos ingresos.

En México los grupos que deben contribuir con el erario público son los grandes grupos comerciales, los especuladores en la Bolsa de Valores, las empresas transnacionales, los grandes magnates de la televisión, de la radio y de las telecomunicaciones en general, los grupos de personas que reciben cuantiosas herencias, los sacadólares, etcétera.

## LA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO

De acuerdo con las apreciaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las presiones

en el renglón del gasto público aumentarán debido a que el próximo año se deberán atender compromisos adicionales derivados del proceso electoral, lo que implica destinarle mayores recursos (8,000 millones de pesos) al Instituto Federal Electoral (IFE) y para la realización del censo de población. Por otro lado, también se deberán atender los requerimientos adicionales que han presentado los poderes judicial y legislativo.

Adicionalmente, se menciona que se agrega el impacto presupuestal de la aplicación de la Ley en Materia de Inversiones Productivas de Largo Plazo (Pidiregas), que son inversiones que lleva a cabo la iniciativa privada con el pleno respaldo del gobierno federal, y por lo tanto, en realidad son compromisos que se traducen finalmente en deuda pública.

Sin dejar de reconocer que hay nuevos renglones presupuestarios que hay que atender, como los antes mencionados, el gobierno federal menciona como pecata minuta el hecho de que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2000 incorpora cuantiosos recursos para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de las leyes de Deuda Pública y de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), que es el sucesor del Fobaproa. Afirma Hacienda que el monto total del costo financiero de la deuda se estima alcance 201,515 millones de pesos, equivalente a 3.85 por ciento del producto interno bruto.

## LA ESTRATEGIA ECONÓMICA

El análisis de la estrategia económica del gobierno federal es un aspecto muy importante ya que en este renglón se fijan las prioridades de las políticas públicas y que deben reflejarse en las asignaciones presupuestales.

En el documento enviado por la Secretaría de Hacienda a la Cámara de Diputados se dice que la estrategia económica de Zedillo se basa en cinco líneas de acción principales: gasto social, fortalecimiento del federalismo, desarrollo rural integral, seguridad pública y fortalecimiento de la inversión pública.

En este punto vale la pena señalar que una cosa es lo que dice el gobierno federal y otra la realidad de la política económica del país, que, a través del sexenio, ha privilegiado el uso de los recursos públicos para beneficio de los sectores bancario y financiero, para los grandes exportadores y ha transferido hacia el sector privado de la economía grandes porciones del capital nacional, al otorgar a precio de remate: bancos, aeropuertos, puertos, ferrocarriles, telecomunicaciones, autopistas, medios de comunicación, los fondos de pensiones, etcétera. Además ahora pretende privatizar al sector eléctrico y a Pemex.

El presupuesto nacional que deberá aprobar la Cámara de Diputados tiene que responder a las prioridades, necesidades y demandas de la población del país, en lugar de seguir privilegiando a los banqueros, a través del IPAB. Lo que está en riesgo para México es su viabilidad como nación independiente y soberana. Lo que está en riesgo es la paz y la seguridad nacional. Los ingresos públicos se deben utilizar y canalizar hacia el beneficio social y económico de los mexicanos en general y no para uso exclusivo de los grandes capitalistas extranjeros.

Para el ejercicio fiscal del 2000 el PEF plantea un gasto neto total por un billón 187,819.1 millones de pesos, distribuido de la siguiente manera: 809,670.1 millones de pesos al gasto programable; 201,515.1 millones a cubrir el costo financiero de la deuda pública; 160,883.3 millones al pago de participa-

ciones a entidades federativas y municipios y 15,750.6 millones para cubrir los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

El gasto neto total registra un aumento de 4.5 por ciento en términos reales respecto del cierre estimado para 1999. Su proporción dentro del PIB ascenderá a 22.7 por ciento, el mismo nivel que el de 1999. Con ello, el nivel de gasto neto total propuesto representará uno de los más bajos en las dos últimas décadas con relación al tamaño de la economía.

#### COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA PÚBLICA PRESUPUESTARIA

Para el año 2000 se destinarán 201,515 millones de pesos al costo financiero de la deuda pública presupuestaria; de este monto 135,578 millones se asignarán a las obligaciones del gobierno federal y 25,519 millones a las entidades paraestatales de control directo. Por su parte, las erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores serían de 40,418 millones de pesos. Las erogaciones por concepto de intereses de la deuda aumentarán en 7.3 por ciento en términos reales.

#### ANÁLISIS DEL GASTO PROGRAMABLE

El gasto programable mide la disponibilidad de recursos del gobierno federal para proveer de bienes y servicios a la sociedad conforme a sus funciones y responsabilidades.

El nivel propuesto para el año 2000 es de 809,570.1 millones de pesos, equivalente

a 15.46 por ciento del PIB, y a un aumento real de 4.1 por ciento con respecto a 1999. Excluyendo el costo de las obligaciones derivadas de la nueva Ley del Seguro Social, el gasto programable alcanzará el 14.35 por ciento como proporción del PIB, y representa también el nivel más bajo en los últimos 20 años.

### CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL GASTO PROGRAMABLE

Esta clasificación permite identificar a cada uno de los ejecutores del gasto público de acuerdo con la estructura y organización del sector público.

### CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PROGRAMABLE

El sentido de las acciones realizadas con el gasto programable se identifica por medio de su agregación funcional; ésta muestra puntualmente la orientación de los recursos en tres grandes rubros: hacia el desarrollo social, en actividades productivas y, por último, para actividades de gestión gubernamental.

El gasto social aumenta en 5.9 por ciento en términos reales y representará el 60.7 por ciento del gasto programable.

El gasto hacia actividades productivas, principalmente de los sectores desarrollo agropecuario, energético y comunicaciones, disminuye en 2.8 por ciento real, respecto de 1999, y representa el 26.5 por ciento del gasto programable.

Por último, las funciones de gestión gubernamental, vinculadas con las actividades de legislación, procuración e impartición de

justicia, procesos electorales, medio ambiente, defensa y soberanía del territorio nacional, tendrán un presupuesto que supera en 11 por ciento real al del presente año.

### CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO PROGRAMABLE

El gasto programable también se puede clasificar dependiendo del tipo de bienes o servicios que se adquieren para la operación del sector público.

Para el año 2000 el 45.1 por ciento del total se destinará al pago de servicios personales; su monto es de 365,215 millones de pesos, superior en 6.9 por ciento real al de 1999.

Por otro lado, el rubro de pensiones y jubilaciones revela un crecimiento anual de 4.1 por ciento con relación al presente año. Por lo anterior, ambos rubros representarán en conjunto el 56.8 por ciento.

Para el gasto de operación e inversión se canalizarán 349,379.4 millones de pesos, 1.3 por ciento más en términos reales respecto a 1999. La inversión física presupuestaria aumentará 4.2 por ciento con relación al presente año.

#### *Balance de la Producción Nacional*

De acuerdo con la visión del gobierno federal el comportamiento del producto interno bruto registrado en el presente sexenio muestra que la economía nacional se ha estabilizado y ha recuperado su capacidad de crecimiento.

Sin embargo, las cifras reales demuestran lo contrario, porque se olvida que el PIB del país cayó en 1995 en casi 7 por ciento, por lo que la evolución posterior del crecimiento económico –en 1996 (5.1 por ciento); en 1997

(6.8 por ciento); en 1998 (4.8 por ciento), y el previsto para 1999 de 3.4 por ciento— apenas mostró una incipiente recuperación de la capacidad productiva del país.

En realidad la tendencia de la economía de México es hacia la baja: si se toma como referente el PIB real de 1994 (4.5 por ciento), se tiene que en 1996 hubo un decrecimiento de 1.3 por ciento. Si bien en 1997 el aumento del PIB fue de 6.8 por ciento, en realidad comparándolo con el de 1994 se tiene que fue de sólo 5.6 por ciento. En suma, el crecimiento promedio en el presente sexenio fue de sólo 2.5 por ciento, muy por debajo de la tasa fijada en el Plan Nacional de Desarrollo de 5 por ciento.

En el caso del crecimiento registrado en 1998 (4.8 por ciento), éste fue positivo, pero a costa del sacrificio de los mexicanos, ya que el PIB por habitante se mantuvo en 14.5 mil pesos en términos reales. Cabe mencionar que en 1981, hace 18 años, el nivel del PIB per cápita era de más de 15,000 pesos.

En los criterios se proyecta por la Secretaría de Hacienda una tasa de crecimiento del 4.5 por ciento, que consideramos que es optimista si se toma en cuenta la creciente carga del servicio de la deuda interna y externa.

## DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO

Otro importante indicador del fracaso de las políticas económicas aplicadas por el gobierno zedillista es la creciente concentración del ingreso en México. De acuerdo con los datos de la última Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares, realizada por el INEGI, en el tercer trimestre de 1996, ejemplifica la polariza-

ción de la riqueza y de la pobreza en México, lo que se manifiesta negativamente en el equilibrio entre la oferta y la demanda, de manera señalada en los rubros del consumo, de la inversión y sobre todo en la baja recaudación fiscal.

Actualmente, el número de pobres extremos ha llegado a la cantidad de 25 millones y de 30 millones a los que se les considera que apenas sobreviven con sus miserables ingresos. La acumulación de la pobreza en 1999 simplemente confirma la tendencia hacia el empeoramiento de la distribución del ingreso que ya se tenía en 1996, con los siguientes datos: el 10 por ciento de los hogares más ricos captó el 38 por ciento del ingreso nacional y el 20 por ciento de las familias con más altos ingreso captó el 54 por ciento del ingreso total, mientras que los hogares de menor ingreso solamente recibieron (del I al decil VII) el 35 por ciento de los ingresos. Con la política presupuestaria que hoy propone Zedillo se continuará agudizando la concentración de la riqueza y del ingreso en México.

## EL ANÁLISIS DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO EN FUNCIÓN DEL PIB

Los ingresos del sector público pasaron de representar el 16.3 por ciento del PIB en 1994 al 13.4 por ciento en 1998. La caída más fuerte sucedió en 1995 ya que el porcentaje de ingreso del sector público cayó al 14.7 por ciento, 1.6 por ciento del PIB, aunque también es notable la caída ocurrida entre 1997-1998 al pasar de 14.8 a 13.4, es decir un deterioro de 1.4 por ciento del PIB. De la mano de esta caída en los ingresos totales está la disminución en la captación tributaria que pasó del

9.3 por ciento del PIB al 7.8 por ciento, observándose el mismo comportamiento entre 1994 y 1995 ya que los ingresos tributarios pasaron del 9.3 al 7.8 por ciento del PIB lo que representó un deterioro de 1.5 por ciento en los ingresos impositivos, aunque de 1997 a 1998 la caída fue menor al situarse en 0.4 por ciento del producto interno bruto.

Esta situación ha puesto de relieve la ineficiencia de las políticas tributarias de expansión de la base gravable, ya que los ingresos públicos continúan altamente sensibles al comportamiento de los precios de los hidrocarburos. Los ingresos petroleros pasaron del 36.5 por ciento de los ingresos tributarios en 1994 al 58.5 por ciento en 1997. Disminuyendo en 1998 como consecuencia del comportamiento del mercado petrolero internacional, al 42.3 por ciento, porcentaje aún muy elevado.

La estrategia del gobierno zedillista se ha basado en los impuestos indirectos: la suma del IVA, IEPS e ISAN que gravan el consumo, representan el 49 por ciento de la recaudación tributaria total. Dicha estrategia privilegia los impuestos regresivos por encima de los impuestos distributivos, es decir, la estructura tributaria empeora la distribución del ingreso en el país y las finanzas gubernamentales.

Las fallas estructurales de la política tributaria son diversas: la recaudación se ha concentrado en la clase media y los asalariados, mientras desgrava a los grandes grupos corporativos, a quienes se apoya a través del régimen simplificado o las empresas que utilizan el régimen de consolidación fiscal.

## FINANZAS PÚBLICAS

Resulta fundamental no olvidar que el gobierno federal, al igual que las empresas que eva-

den impuestos, lleva una doble contabilidad en sus finanzas. La contabilidad oficial muestra una situación sana con déficit moderados, financiados como dice la Secretaría de Hacienda. Por otra parte, la contabilidad escondida incluye los pasivos generados por el rescate bancario, como los originados por la reforma de la seguridad social, como por los montos escondidos en la banca de desarrollo y en los Pidiregas. Los datos oficiales que tanto se festinan están destinados a simular una situación sana para garantizar los flujos de la inversión extranjera. Se quiere sostener la imagen mientras que termina el sexenio. Dicha simulación es apuntalada por el blindaje financiero ya que una interrupción de los flujos financieros llevaría a una crisis financiera que ineludiblemente se le dejaría al próximo gobierno.

Pero los pasivos escondidos buscan situarse de manera explícita en las finanzas públicas. Así como la baja en los precios obligó a explicitar los pasivos del Fobaproa al no poder seguir financiándolos con los ingresos petroleros como lo hizo en 1996 y 1997. Los Pidiregas son en realidad deudas escondidas que empiezan a salir en el 2000; los gastos por la reforma al IMSS están escondidos pero se previnieron en el presupuesto de 1997.

Aunque el gobierno ha tratado de esconder estos costos financieros es sabido que todos los pasivos se pasaron al IPAB, y otras instituciones, como el Banco de México, se quedaron con 60,000 millones de pesos que serán pagados con las utilidades de los remanentes de la operación de esta institución; los créditos carreteros por 87,000 millones de pesos se concentraron en un fideicomiso en Banobras, el FARAC, y otros pasivos en Nafinsa y Bancomex.

Una primera estimación completa del costo del rescate bancario indica que éste asciende, a finales de 1999 a una insólita cuarta parte del PIB, reduciendo el costo ya pagado en los últimos 5 años (a valor presente para que sea comparable), quedan los pasivos netos, aún pendientes de pago, en alrededor de 973.5 miles de millones de pesos, entre los que se incluyen los 750,000 estimados por Hacienda para los nuevos bonos del IPAB y los demás montos escondidos en otras instituciones.

Así las cosas los festinados resultados fiscales, las finanzas sanas se convierten en desastre. Los déficit cercanos a cero en 1995, 1996 y 1997, alcanzan un nivel promedio de casi 5 por ciento del PIB, para situarse en 1998 en 14 por ciento del PIB, al tomarse en cuenta los pasivos del Fobaproa en este año. El déficit del 5 por ciento para 1999 resulta del aumento del valor de la deuda anterior y de los nuevos rescates de Serfin y Bancreser.

Es muy importante enfatizar que en los cálculos anteriores no se incluyen estimaciones de los pasivos adquiridos por la reforma del IMSS, de los Pidiregas, autorizados en los últimos años y de los muchos pasivos adquiridos y aun simulados en la banca de desarrollo.

## ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO

En 1980, el gasto público representaba el 25 por ciento del PIB; éste baja a 16.5 en 1989, se incrementa a 17.65 en 1994 y vuelve caer en 1998 al 15.8 por ciento; para 1999 se sitúa en alrededor de 15 por ciento y para el 2000 se ubica en ¿14.8 por ciento? Es decir que la política de austeridad continúa y se agudiza.

Si relacionamos esta disminución en el gasto público con el comportamiento del gas-

to social y sustraemos los costos de la reforma al IMSS, por tratarse más que de un aumento, en uno más de los programas de rescate financiero, llegamos a conclusiones muy diferentes a las del gobierno zedillista. Al inicio del actual gobierno el gasto representaba el 58.55 de programable, sin embargo, para 1998 representó 57.9 por ciento, pero si deducimos el costo de la reforma al IMSS el gasto social sólo representó el 53.3 por ciento.

A ese comportamiento debemos añadir los recortes presupuestales cuyos efectos en el gasto social derivaron en una disminución del 0.2 por ciento como proporción del PIB, al reducirse en 8,974 millones de pesos esta cantidad equivale al 62.4 por ciento del recorte total al gasto programable (14,372.8 millones de pesos).

Esta situación de menor gasto ante crecientes necesidades obedece no sólo a la escasez del sector público sino a toda una concepción de la política económica; se trata del dogma de la austeridad, conocido como disciplina fiscal, como condición para la estabilidad y ésta como determinante del crecimiento económico. Lo que registra el modelo aplicado en México es un desequilibrio que consiste en gastar menos de lo que recibe en ingresos generando un superávit primario que se destina al pago de intereses, por lo que para esta doctrina, en realidad, el equilibrio fiscal se orienta hacia el gasto financiero.

En el año 2000 el gasto social respecto del PIB será de 9.4 por ciento, es decir dos décimas más que los dos años anteriores y 3 décimas más respecto a 1994, algo muy lejano de las necesidades que enfrenta el país para finales de siglo, pese a las manipulaciones estadísticas que lo ponen como el mayor gasto social en la historia reciente del país.

¿Cómo hablar de un mayor bienestar Si ha generado sólo el 21 por ciento de empleos estables y bien remunerados, que demanda la población, lo que representa menos de la mitad de los empleos estables que se requieren? ¿Cómo hablar de mayor bienestar cuando 2 terceras partes de los trabajadores ganan 2 salarios mínimos o menos, y este salario mínimo ha perdido cerca del 30 por ciento de su poder adquisitivo de 1995 a la fecha?

De la misma forma cuando se hereden por parte de este régimen 15 millones más de pobres, al término de esta administración y además el trabajo informal representa la mitad de la población económicamente activa y el 85 por ciento de las nuevas ocupaciones generadas.

El Ejecutivo propone 52,884.4 millones de pesos para combatir la pobreza extrema; esa suma dividida entre 26 millones de pobres extremos significa que el gobierno piensa destinar 2,034.0 pesos por pobre, 169.5 mensuales, equivalente a 5.65 pesos diarios, la sexta parte de un salario mínimo promedio nacional. Con esas cantidades no sorprende que los programas de combate a la pobreza hayan aumentado de 1995 al 2000 en 19.4 por ciento, pero que la pobreza extrema crezca 73.3 por ciento, al pasar de 11 a 26 millones de acuerdo con cifras oficiales.

## CONCLUSIONES

Los resultados de esta política son ya conocidos: crecimiento económico reprimido y por lo tanto inestable, insuficiente, desigual y desintegrado; abandono del mercado interno, que se traduce en contracción de la inversión productiva y del consumo; déficit crónico; dependencia del exterior; desequilibrio fiscal

permanente; concentración del ingreso; aguda reducción salarial; desempleo y propagación de la crisis financiera en toda la economía. Si bien, parte de estos problemas ya existían al principio del sexenio, éstos no se han superado y por el contrario se han agudizado alarmantemente.

### *Reflexiones finales*

En suma, no se trata de que la Cámara de Diputados simplemente se dedique a parchar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000. El objetivo es que se reestructure a fondo el presupuesto nacional, de modo que éste responda a un modelo de desarrollo económico y social del país, que se oriente hacia el uso pleno de todos los recursos naturales, humanos y de capital del país.

No se debe continuar con la instrumentación de una política económica de corte neoliberal, que siga sacrificando el bienestar de la población con políticas fiscales recesivas de continuo ajuste, tendientes al control del nivel de los precios, a través de la reducción del consumo popular.

Los equilibrios macroeconómicos deben ser el resultado de una gestión económica que sea capaz de elevar el empleo permanente y bien remunerado. La generación de ahorro debe ser el resultado de aumentos en el ingreso y no de la disminución indiscriminada del nivel de vida de la población en general. El ahorro forzoso que se ha generado a través de la privatización de los fondos de pensión, sólo beneficia a los grupos bancarios y financieros, que obtienen así fondos de inversión a costos muy bajos.

La inversión pública debe seguir siendo el motor del desarrollo nacional. La llamada inversión financiada de largo plazo (Pidiregas), se ha instrumentado con el único propósito

de beneficiar a los capitalistas privados, con fondos públicos.

Desde luego, también hay que destacar que es necesario crear un sistema de fomento efectivo para impulsar a los pequeños, medianos y grandes empresarios con

verdadero espíritu empresarial, que arriesguen su capital y se la jueguen por México. La creación de fuentes de empleo permanente se garantiza, fundamentalmente, a través de la pequeña y mediana empresas, con influencia en los mercados locales y regionales.

# Reflexiones sobre la economía nacional y el federalismo

Diputado Raul Martínez Almazán\*

Somos una nación que al finalizar el siglo tendrá 100 millones de habitantes en el marco de una economía global que enfrenta desafíos nacionales e internacionales.

Estamos lejos de los 15 millones de mexicanos de 1917, cuando los constituyentes de Querétaro emprendieron la empresa extraordinaria de imaginar la construcción de un país libre y soberano, y aprobaron la Constitución que hoy nos rige.

Hemos transitado por periodos de crecimiento económico, etapas de estancamiento y crisis que se han reflejado en lo político y lo social.

La magnitud de la crisis exigía una respuesta eficaz, y la tuvimos, fue una respuesta oportuna del gobierno de la República y de la sociedad para proteger el ahorro y evitar la quiebra del sistema financiero.

Hoy vivimos tiempos en los que los acuerdos entre las diversas fuerzas políticas del país son una necesidad para avanzar en las reformas que México necesita.

La crisis de 1994 nos llevó a una tasa de crecimiento negativa del 6 por ciento del PIB y una inflación del 52 por ciento, a la pérdi-

da de miles de empleos y al deterioro del nivel de vida de la población.

Pudimos crecer y bajar la inflación a pesar de un entorno internacional difícil: las crisis en Asia, Rusia y Sudamérica, la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés.

Para el año 2000 la economía crecerá de 3.4 por ciento a 4.5 por ciento del PIB y la inflación bajará de 13 por ciento a 10 por ciento. Así, la política económica se orientará a lograr un crecimiento económico con justicia social para generar miles de empleos.

No son tiempos de triunfalismos sino de darle continuidad al esfuerzo realizado, haciendo cada uno nuestra propia tarea.

El programa económico para el año 2000 busca el mantenimiento de finanzas públicas sanas lo que implica lograr un déficit público de 1 por ciento del producto interno bruto.

Dicho déficit permitirá que el ahorro generado se canalice a la inversión, mantener baja la inflación, una tasa de crecimiento del producto más elevada y la generación de empleos.

\*Diputado Federal miembro del grupo parlamentario del PRI, Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la LVII Legislatura.

Se requerirá, también, de un esfuerzo en materia de disciplina fiscal al disponer de ingresos tributarios suficientes para atender las demandas crecientes de la sociedad sobre las siguientes líneas de acción:

1. Avanzar en la simplificación del sistema fiscal y fortalecer la seguridad jurídica de los contribuyentes.
2. Combatir la evasión y elusión fiscales.
3. Adecuar las disposiciones fiscales al entorno económico para eliminar distorsiones.
4. Apoyar el fortalecimiento del federalismo.

## PRESUPUESTO DE EGRESOS

La política del gasto público para el año 2000 plantea realizar una asignación de recursos más selectiva y eficiente, destacando lo siguiente:

Financiamiento del proceso electoral y del censo de población.

El gasto social crece en un 5.9 por ciento en términos reales; este rubro representa el 60 por ciento del gasto programable, el mayor gasto social por habitante registrado en la historia reciente del país.

En relación con 1999, el gasto en educación aumentará en 7.9 por ciento real; en salud el incremento real será de 6.4 por ciento; la seguridad social aumentará 4.9 por ciento y en el combate a la pobreza aumentará 8.4 por ciento.

## FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO

El ejecutivo federal sometió a la consideración del Congreso de la Unión tres mecanismos: las participaciones federales, las aportacio-

nes presupuestales y los convenios suscritos con las entidades federativas.

A través de ellos en el año 2000 por cada peso de gasto por parte de la administración pública centralizada, los estados y municipios erogarán 1.49 comparativamente con 1994 que fue de 90 centavos. El gasto federalizado representa 60 por ciento de la recaudación federal participable contra con el 47 por ciento de hace seis años. Los recursos a los municipios crecieron 138 por ciento real con respecto a 1994.

Las demás líneas prioritarias del presupuesto de egresos son la promoción del desarrollo rural integral con un crecimiento real de 6.7 por ciento; el fortalecimiento de la seguridad pública con un aumento de 17.7 por ciento real y el fortalecimiento de la inversión pública con un aumento del 14.4 por ciento real.

## TEMAS DE DEBATE

En torno a la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, los grupos parlamentarios centraron su trabajo en cuatro temas que generaron un amplio debate e intensas negociaciones.

- Impuesto estatal al consumo.
- Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los estados.
- Presupuesto del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, IPAB.
- Endeudamiento del Distrito Federal.

## AGENDA DE LA REPÚBLICA PARA EL AÑO 2000

- Consolidar la reforma financiera.
- Realizar la reforma fiscal.

• Avanzar en el federalismo hacendario a partir de una revisión de las relaciones fiscales y financieras de la Federación con los estados y los municipios.

- Porque el actual sistema es inequitativo por el nivel de evasión y elusión fiscales.
- Por la inequidad que genera la economía informal y el tratamiento especial para algunos sectores.
- Porque es ineficiente, presentando serios obstáculos al causante para cumplir con sus obligaciones fiscales.
- Federalismo hacendario.
- Nuevos rubros de impuestos federales cuyo rendimiento pase a estados y municipios.
  - Buscar que el volumen total de recursos a distribuir sea más grande.
  - Aumentar las tasas participables lo que nos daría un mayor volumen de recursos a repartir sin desproteger fiscalmente a nadie.

## REFORMA FISCAL, ¿PARA QUÉ?

- Para disponer de ingresos suficientes para atender el gasto público particularmente el gasto social.
- Para disminuir la dependencia hacia los ingresos del petróleo (de más del 30 por ciento).
  - Por que el actual sistema es obsoleto, inequitativo e ineficiente.
  - Frente al proceso de globalización internacional.
  - Frente a las expectativas en materia de federalismo.
  - Frente a las demandas de bienestar nacional.
  - Por la baja carga fiscal (16 por ciento del PIB) por abajo de países como Nicaragua, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile.
  - Dar credibilidad para generar confianza en el causante, mediante el combate a la corrupción y el destino de nuestros impuestos.

# El gasto social en México

Diputado Alberto Cifuentes Negrete\*

## IMPORTANCIA DEL GASTO SOCIAL

EN EL umbral del siglo XXI, nuestro país enfrenta como uno de los desafíos más importantes disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población.

La Constitución postula garantías y derechos puntuales que se refieren a la igualdad de oportunidades y al establecimiento de condiciones para el desenvolvimiento de los individuos, las familias, las comunidades, los pueblos indígenas, los trabajadores y los sectores productivos. De este modo se establece el derecho de todos los mexicanos a una educación básica gratuita, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la justicia y al trabajo, el derecho de las familias a una vivienda digna, entre otros.

Sin embargo, nuestro país enfrenta una serie de rezagos sociales que se manifiestan en una disminución de la calidad de vida de la población mexicana como consecuencia de la excesiva concentración de la riqueza, de la ampliación de las desigualdades sociales, de la caída del poder adquisitivo de los sala-

rios y del creciente abandono en el que se encuentra el sector rural, entre muchos otros problemas.<sup>1</sup>

De acuerdo con los resultados del Informe de Desarrollo Humano 1999, presentado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el cual clasifica a los países a partir de un Índice de Desarrollo Humano (IDH) que considera los ingresos reales, la expectativa de vida y los niveles de educación de la población; nuestro país presenta un retroceso al ocupar el lugar 50 y al ser desplazado del grupo de países con alto nivel de desarrollo e integrarse con aquéllos considerados con desarrollo humano medio.

De esta manera, existen seis países latinoamericanos que cuentan con una mejor posición que nuestro país: Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica, como integrantes del grupo con alto nivel de desarrollo, y Venezuela y Panamá que forman parte del grupo de países de desarrollo medio.

Ante estas circunstancias, el gasto social constituye uno de los mecanismos más importantes de distribución de ingresos que

\*Diputado Federal miembro del grupo parlamentario del PAN. Secretario del Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVII Legislatura.

permite a los gobiernos reducir esos rezagos y amortiguar las desigualdades que resultan tanto de los factores estructurales como de las fluctuaciones de las variables macroeconómicas.

## SITUACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

De acuerdo con estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), durante la década de los ochenta en América Latina predominó una correlación negativa entre las variables pobreza y desigualdad y los indicadores de prioridad macroeconómica y fiscal del gasto social, lo que sugiere que este último no fue un elemento prioritario de la política pública de la región. Es así que solamente en el caso de Chile –país con niveles relativamente altos de pobreza y desigualdad en el contexto latinoamericano– se observó una prioridad macroeconómica y fiscal alta del gasto social durante los años ochenta. Por el contrario, ninguno de los países con niveles altos de pobreza y desigualdad (Bolivia, Perú, Paraguay y Colombia) exhibió niveles de gasto social significativos como proporción al PIB o del gasto público agregado.<sup>2</sup>

En síntesis, el nivel de gasto social durante los años ochenta y la baja prioridad social reflejaron con mucha medida las restricciones que enfrentaron las economías de la región y la prioridad otorgada al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos. Esto implicó una reducción generalizada del gasto social en la región, en algunos casos, la postergación de reformas destinadas a mejorar la eficiencia de la gestión pública en el área social.

A partir de la década de los noventa el monto de los recursos públicos destinado a los sectores sociales registró avances significativos en la región, puesto que aumentó en 14 de 17 países analizados y permitió que en 12 de ellos se compensara de manera importante el descenso que sufrió en los años ochenta. El promedio regional del gasto social per cápita presentó un crecimiento de 38 por ciento al pasar de 331 a 457 dólares entre 1990-1991 y 1996-1997.<sup>3</sup>

Países como Perú, Paraguay, Bolivia y Colombia destacan por haber duplicado el monto de los recursos destinados al gasto social. Por su parte, Chile, El Salvador y República Dominicana lo incrementaron entre 60 y 70 por ciento, mientras que Uruguay lo hizo en cerca de 50 por ciento, y Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá, entre 15 y 40 por ciento. Honduras y Nicaragua prácticamente mantuvieron el mismo nivel, en tanto que en Venezuela se redujo 6 por ciento.

Si bien existe heterogeneidad entre los países de la región respecto al volumen de los recursos destinados a los sectores sociales, el crecimiento que éste ha experimentado en los años noventa ha permitido atenuar esta situación, ya que los países que contaban con el gasto social más bajo presentaron un mayor ritmo de expansión, como es el caso de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana, cuya tasa de crecimiento anual fue de 10.7 por ciento, que es superior al que presentaron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela que fue de 5 por ciento.

Las razones del aumento del gasto social varían entre cada uno de los países. En aquellos donde el gasto presentó los niveles más

altos, dos tercios del incremento se debió, principalmente, al crecimiento económico. En cambio, en los países con niveles medio y bajo, los principales factores fueron el incremento de la participación del gasto social en el gasto público total y el aumento de éste en relación con el PIB.

En cuanto a la evolución sectorial, 44 por ciento del incremento del gasto se concentró en educación y salud (25 y 19 por ciento respectivamente), mientras que el 41 por ciento se dirigió hacia la seguridad social. Varios países realizaron importantes reformas en estos sectores que significaron aumentos de los gastos corrientes y de inversión. En los países con gasto medio y bajo predominaron los sectores de impacto más progresivo –educación y salud– que aportaron 61 por ciento del total del incremento, mientras que la seguridad social sólo contribuyó con 21 por ciento. Por su parte, en los países de mayor gasto, esta última representó aproximadamente 50 por ciento del aumento.

## COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO

En nuestro país la política social se ha caracterizado por diferentes matices sexenales, que ha su vez han influido en la canalización del gasto social.

Durante la administración de Luis Echeverría, se llevaron a cabo una serie de subsidios enfocados tanto a la oferta como a la demanda con el propósito de mejorar los ingresos de la población. Es decir, mediante la creación estatal de empleos y subvenciones que le permitieran al ciudadano común experimentar un notable aumento en su nivel de vida. Sin embargo, ello implicaba una escalada en el endeudamiento externo.

El excesivo gasto gubernamental continuó al llegar José López Portillo a la presidencia, pues ello se sustentaba en la equivocada percepción de que la riqueza petrolera sustentaría la creciente deuda. Se planteó por primera vez, de forma explícita, el combate a la pobreza por lo que se crearon programas como el Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Marginadas (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano. Sin embargo, el aumento de la justicia social mediante la obesidad del Estado se derrumbó en 1982 ante el derrumbe en los precios del crudo y la consecuente salida de capitales, lo que provocó que la ineficiente economía mexicana entrara en una espiral descendente.

A partir de la crisis de 1982 una nueva generación de funcionarios gubernamentales (conocida bajo el mote de tecnócratas) se propuso abrir la economía mexicana a partir del modelo dominante en Inglaterra y Estados Unidos: el liberalismo social. Bajo este nuevo proyecto de nación se sostiene que el bienestar social sólo será posible mediante la desvinculación del Estado de la actividad productiva.

De 1985 a 1994, durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, se emprenden privatizaciones, reformas financieras, recortes presupuestales, eliminaciones de aranceles y una serie de modificaciones constitucionales que, de manera implícita, marcan el final de la concepción posrevolucionaria de la política social.

Como una forma de contrarrestar los costos sociales del nuevo modelo, en diciembre de 1988 se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual presentaba avances teóricos significativos. Por un lado, era consistente con la nueva ortodoxia económica del liberalismo y, por otro, se centraba en el mejoramiento de las capacidades pro-

ductivas de la población marginada, en lugar de promover el derroche del gasto social.

Sin embargo, en la práctica se vio contaminado por factores políticos ajenos al combate a la pobreza. Así, durante la administración de Carlos Salinas el programa se convirtió en un medio para legitimar su cuestionable llegada al poder. A pesar de que se lograron algunos avances en materia de salud e infraestructura, se destinaron recursos a proyectos con un alto grado de cuestionabilidad cuya rentabilidad política era indudable, pero que muy poco contribuían en términos reales a la atención y satisfacción de las necesidades de las comunidades en situación de pobreza.

Así, este programa no logró la integralidad en la política para superar la pobreza, ni la concurrencia plena de todas las instituciones públicas en los mismos tiempos, lugares y con la misma intensidad. Dejó pendientes, entre otros puntos, una descentralización de recursos creciente y la formulación de compromisos para profundizar este proceso entre los tres órdenes de gobierno, sobre todo en la complementación de inversiones y en la formulación de programas integrales.<sup>4</sup>

Durante la presente administración del presidente Ernesto Zedillo aparece el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), el cual plantea que la política social dirigida al combate a la pobreza se debe basar en la protección al ciudadano y en el desarrollo de capital humano mediante la intervención integral y dirigida en rubros mutuamente complementarios, como son los medios educativos, alimenticios y de salud a través de los siguientes componentes:

1. Apoyos educativos mediante becas y útiles escolares, para fomentar la asistencia escolar de niños y jóvenes;

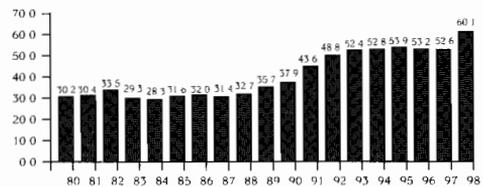
2. Atención básica de salud de todos los miembros de la familia y dotación gratuita de suplementos alimenticios a las madres embarazadas y lactantes, y niños menores de dos años, y
3. Transferencia monetaria base para apoyar el consumo alimentario y el estado nutricional familiar.<sup>5</sup>

Desde una perspectiva de diseño de política pública son pocas las objeciones que se le pueden hacer al Progresa, incluso supera metodológicamente en buena medida al Pronasol al perfeccionar los mecanismos de asignación de recursos públicos para los pobres. Sin embargo, tal como sucedió en el caso del Pronasol, su operación se ha visto desvirtuada por factores políticos.

## EL PAPEL DE LOS LEGISLADORES DENTRO DEL GASTO SOCIAL

Uno de los factores que inciden en la capacidad de contención y reducción de los niveles de pobreza es el monto de los recursos destinados a financiar los programas sociales.

### GASTO SOCIAL/GASTO PROGRAMABLE



De 1980 a 1998 el gasto social ha incrementado su participación en 29.9 puntos porcentuales. Mientras en 1980 mantenía una proporción de 30.2 por ciento respecto del gasto programable, para 1998 dicha proporción se incrementó a 60.1 por ciento.

Sin embargo, la eficacia de la política social depende en última instancia no solamente del diseño de los programas sociales y del monto de los recursos destinados al financiamiento de estos últimos, sino también, y en una medida importante, de la composición y focalización del gasto social.

Es así que el reto de los legisladores consiste no sólo en pugnar por alcanzar un incremento del gasto social, sino por lograr una utilización eficiente de los recursos, donde exista transparencia en cuanto a los criterios de operación, una calendarización de los recursos por entidades federativas y municipios que permita una adecuada evaluación y fiscalización de los mismos, evitando con esto sesgos y corrupción en la repartición de los recursos públicos.

Acción Nacional ha logrado avances significativos a este respecto:

Los recursos que se presupuestaban de origen en los ramos 23 y 26 del presupuesto de egresos ya se asignan directamente por conducto de las dependencias correspondientes y por los gobiernos estatales y municipales, fortaleciendo, de esta manera, el federalismo al evitar la centralización de los recursos que antes operaban, exclusivamente, desde la Federación.

Gracias a la fiscalización de Acción Nacional, el ramo 33 cuenta con reglas claras para la integración, distribución y ejecución de los recursos que lo componen. Así como en el ramo 33 se publica calendario con fecha

de pagos por fondo y por estados, se pugnará porque todos los recursos que vayan destinados a estados y municipios cumplan con estas características y requisitos.

Finalmente, Acción Nacional exigió al Ejecutivo, con el propósito de reducir la discrecionalidad en el ejercicio presupuestal, medidas en el decreto de presupuesto de egresos tendientes a delimitar el nivel de ingresos públicos cuando se encuentren por encima o por debajo de lo estimado al inicio del ejercicio fiscal correspondiente. De tal forma, que al existir ingresos adicionales, tengan un destino definido previamente para evitar desvío de recursos hacia rubros o programas no prioritarios.

En el mismo sentido, se busca que cuando los ingresos públicos sean inferiores no se afecten programas o rubros necesarios para el cumplimiento de los principales compromisos de la nación, entre los cuales el gasto social debe ser uno de ellos.

## NOTAS

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

<sup>2</sup> CEPAL, *El gasto social en América Latina: Un examen cuantitativo y cualitativo*, Santiago de Chile, 1994.

<sup>3</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998*, núm. 4, Santiago de Chile, mayo de 1999.

<sup>4</sup> DEL VAL, Enrique, *Los programas contra la pobreza en México*, Fundación Rafael Preciado Hernández, México, agosto de 1998. Documento de trabajo núm. 8.

<sup>5</sup> *Idem*.

# Aproximación ética en la formulación y aprobación del presupuesto para el desarrollo integral en México

Diputado Ernesto A. Millán Escalante\*

## PARADIGMA DE LA PRESUPUESTACIÓN: ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL

LA FORMULACIÓN del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000 se inscribe en un contexto internacional, que si no en su totalidad es incierto en todas sus variables, en algunas de ellas se encuentran en un rango de revisión que trastoca los paradigmas que la globalización estableció desde que se empezó a gestar.

Entre otras cabe destacar el no acuerdo para la liberalización del comercio mundial en su totalidad, al actuar las economías desarrolladas con procedimientos proteccionistas, sobre todo con barreras no arancelarias y el mantenimiento de subsidios a sus producciones primarias; el no control del sistema financiero mundial de conformidad a las bases establecidas de utilizar los grandes avances de la información en aras de beneficiar los aspectos productivos y su consecuente inversión y la reducción concertada de las

transferencias de fondos especulativos; la canalización de ayuda hacia los países del ex bloque socialista en forma discriminada por cuanto a una orientación más de carácter político que productivo y económico.

La sustitución de materias primas en términos de intercambios desfavorables, fundamentalmente aquellas que tienen su origen en los países periféricos, al ser sustituidas por innovaciones tecnológicas que han dado lugar a su incorporación a los nuevos productos; al incremento del servicio de las deudas externas y la renegociación de las mismas en condiciones que evitan la acumulación de capital y que propicien el desarrollo económico, situación que permite participar más activa y crecientemente en el mercado mundial.

Entre otras, éstas son variables externas que influyen en la formulación del presupuesto y que por tanto son insoslayables, toda vez que la pertenencia del país en la globalización es inevitable.

Este contexto económico se ha agudizado con las crisis internas en los países con los que el nuestro tiene relación, más que en aspectos comerciales, en aspectos financie-

\*Diputado Federal por el grupo parlamentario del PRI; Presidente de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la LVII Legislatura.

ros y cuyos ahorros vía inversión extranjera en bolsa se encuentran canalizados como inversión de tipo especulativo, y que al tener problemas los países de donde provienen, repercuten en nuestra economía, toda vez que dan lugar al retiro de estas inversiones, obligando al país a aumentar sus tasas de interés para retener dichas inversiones, las que permiten financiar la importación de bienes y las remesas al exterior por conceptos de regalías y servicios de la deuda.

En virtud de que estas variables y su contexto constituyen el entorno en el que está inserta nuestra economía, obliga entonces a la misma a adoptar criterios de política económica racionales, factibles y equilibrados que influyan primeramente en las variables macroeconómicas como son: la inflación, el PIB, la cuenta corriente, las tasas de interés, en una estrategia que contemple la reducción de los embates del exterior y el fomento al crecimiento económico del país.

Por cuanto a las variables internas, se hace necesario en primera instancia, controlar la inflación, elemento que es el más caro de los impuestos y no es predecible cuando está fuera de control y que paga una población, pero sobre todo la de menores recursos. Ello implica entonces controlar el gasto gubernamental, la emisión de dinero y la priorización con responsabilidad de los montos de financiamiento y endeudamiento externo.

Otro elemento fundamental es el que corresponde a la generación de empleos, con prioridad en los aspectos productivos y con salarios remuneradores, es decir, que compensen la inflación interna y la exigencia de consumos igualmente racionales a la población.

En este tenor, así también se ubica el adecuado equilibrio de las finanzas públicas

en relación a la capacidad de pago derivada del crecimiento económico, ya que entre mayor desequilibrio se tenga en las finanzas públicas ese déficit debe ser financiado de alguna forma, y la tradicional y más recurrente es que el Estado recurra al endeudamiento interno en una primera instancia y por tanto la emisión de este tipo de deuda repercute sustancialmente en la demanda de recursos del sistema financiero, y en una segunda instancia a la elevación de las tasas de interés con su lógica repercusión en el aparato productivo nacional.

El equilibrio adecuado de la balanza de pagos en sus diversas cuentas se convierte también en un indicador de atención prioritaria; por lo que se refiere a la balanza comercial que al empezar a experimentar cuellos de botella en ciertas ramas industriales que generan empleo provocan un mayor cúmulo de importaciones, lo que implica entonces déficit que no compensan las otras cuentas que integra la gran cuenta corriente.

Esta experimentación de déficit, lógicamente genera inflación de demanda y de costos, provocando presión sobre el tipo de cambio. Y cualquier alteración de éste, repercute en la economía en general; por ello su cuidado se convierte también en prioritario. Esta situación también se manifiesta en el pago del servicio de la deuda externa, no tan solo la pública sino también la concierne al sector privado.

La aproximación al marco descrito anteriormente constituye los considerandos que al ejercicio gubernamental, en términos de política económica, le exigen alta responsabilidad, toda vez que de no atenderse con compromisos se agudizan los problemas de convivencia social.

Ante esto, se hace necesario y fundamental que la formulación del presupuesto,

no tan solo atienda las prioridades de las variables macroeconómicas, sino que también propicie el crecimiento económico equilibrado de los sectores agrícola, industrial, comercial, de servicios y financiero con equilibrio regional de conformidad a los recursos naturales y al establecimiento y ubicación de la población.

### MEDIDAS NECESARIAS DE OBSERVANCIA PERMANENTE PARA APROXIMARSE AL PARADIGMA: LA EXPERIENCIA RECIENTE DE MÉXICO

En la década de los ochenta<sup>1</sup> vivimos la caída de las tesis que sustentaban que un Estado participe en la economía puede ser motor de desarrollo. El modelo se agotó y con ello se recurrió a la implementación del llamado ajuste estructural, no sólo en México sino en todos los países en desarrollo.<sup>2</sup> El ajuste estructural<sup>3</sup> contiene tres apartados que afectan el funcionamiento de la administración pública:

1. Apertura comercial.
2. Saneamiento de las finanzas públicas.
3. Reestructuración del sector paraestatal.

Las tres vertientes han sido implementadas en México. Los resultados son notorios. En el primer punto, podemos sustentar que México pasó de ser una de las economías más cerradas en 1983 a una de las más abiertas para principios de los noventa.<sup>4</sup> Las tasas de aranceles pasaron de un 100 por ciento a un máximo de 11 por ciento. Con ello, la apertura comenzó un camino que aún no cesa. La apertura no sólo se ha limitado al campo de los bienes y servicios, sino que también a

los flujos de mercado de capital. La apertura comercial obligó a las instituciones públicas a readecuar mecanismos, el caso más notorio es el caso de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), al haber reestructurado sus delegaciones estatales otorgándoles mayores atributos a finales de los ochenta y principios de los noventa, con el objetivo de lograr un mejoramiento del comercio nacional.

El saneamiento de las finanzas públicas, ha provocado que los gastos del Estado hayan sufrido una serie de readecuaciones en el entorno macroeconómico. Las más importantes comenzaron en la administración del presidente De la Madrid, cuando éste anunció la disminución del gasto corriente en un 4 por ciento en promedio a principios de 1986. La disminución del gasto público ha provocado que en ciertas áreas de la sociedad se presente un impacto a veces no tan favorable. El principio de exclusión se ha visto concretizado en esta situación. Por lo que se refiere a los ingresos públicos, la administración fiscal logró aumentar la base gravable, adecuar las tasas impositivas y ajustar el precio de las tarifas de los servicios públicos, lo que ha ocasionado una disminución gradual de los subsidios. La disminución o cancelación de subsidios dudosos ha generado un ahorro al erario público, aunque una disminución en los ingresos familiares, por lo que no es secreto alguno que se haya agudizado la pobreza extrema, en los ochenta.

Por lo que se refiere a la reestructuración del sector paraestatal, las entidades públicas comenzaron a presenciar el fenómeno de las desincorporaciones. Éstas se han dado en cuatro vertientes:

- a) Transferencia
- b) Liquidación

- c) Fusión
- d) Venta

Las ventas o también llamadas privatizaciones han sido considerables. De acuerdo con un estudio de la OCDE, México ocupa el segundo lugar en materia de privatizaciones, por lo que respecta a ingresos brutos en relación con el PIB.<sup>5</sup> Es interesante que el proceso de desincorporaciones haya provocado una notable disminución del sector paraestatal, de 1,155 empresas existentes en 1982, la cantidad se redujo a 217 en 1992.<sup>6</sup> En el rubro de privatizaciones ha existido mucho debate en el tema, ya que las privatizaciones no sólo traen una transferencia de recursos, sino reacomodos del poder estatal. Las privatizaciones han dado un matiz muy peculiar al papel de la administración pública, puesto que ésta ha comenzado un proceso paralelo de reestructuración. Las privatizaciones han impactado no sólo al ámbito federal, sino también a los gobiernos municipales, con el caso de privatizaciones de algunos servicios públicos, aunque la tónica de estos últimos cobre una situación particular.<sup>7</sup>

El ajuste estructural ha provocado una readecuación de la administración pública. La dimensión del tamaño del Estado (en cuanto a número de unidades administrativas) se ha visto reducido. Con esta serie de cambios, sería prudente preguntarse: ¿Cuál debe de ser el marco teórico metodológico necesario a abordar para explicar el papel del administrador público, en esta nueva dinámica, añadido a las creciente participación ciudadana y demandas de mayores espacios políticos y de pluralidad? Sin duda alguna, la eventual respuesta demanda una posible solución con alto rigor académico.

Por tanto, quien formula el presupuesto en su carácter de legislador es un servidor público y está sujeto a asumir la responsa-

bilidad, compromiso y consecuencias de su actuar más allá de sus libertades para expresarse y no ser compelido por ello.

## EL REENCAUSAMIENTO HACIA LA RACIONALIDAD DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE

La desestabilización de la economía mexicana iniciada en el gobierno de José López Portillo entre 1977 y 1982 durante el auge petrolero generó una confianza excesiva en el gobierno para dejar crecer el déficit presupuestal, financiándolo con créditos provenientes de la banca internacional. De esta forma la crisis de la deuda en 1982 obligó a emprender un viraje trascendental en el modelo de desarrollo a partir de 1983.

Durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas (1983-1994) se emprendió la transformación del modelo de desarrollo económico, aplicándose uno de los programas de reforma económica más importantes y más radicales en el mundo, partiendo de la necesidad de contar con una estrategia que permitiera avanzar en la siguiente dirección: lograr la disciplina fiscal; plantear nuevas prioridades en los gastos públicos; impulsar una reforma fiscal; promover la liberalización financiera; controlar el tipo de cambio; acelerar la liberalización comercial; facilitar el flujo de inversión extranjera directa, y promover la privatización y la desregulación.

A continuación presentamos de manera sucinta cada una de las características de dicha estrategia que caracterizó el modelo de desarrollo económico:

1. Disciplina fiscal. El saneamiento financiero fue, durante el periodo 1983-1994, piedra angular

de la política económica, desde la perspectiva que el equilibrio fiscal era la única estrategia viable para la instrumentación del cambio estructural.<sup>8</sup> La reducción del déficit financiero del sector público fue toda una obsesión para la tecnocracia mexicana y si bien pudo lograrse, tuvo un gran costo en términos de la caída de la inversión pública.

2. Nueva prioridad en los gastos públicos. Entre 1983 y 1991, el gasto público se redujo de 41.4 a sólo 27.7 por ciento. La política de austeridad repercutió, sin embargo, en áreas como salud, educación, inversión pública y subsidios. Tanto los salarios de los trabajadores del sector salud como los recursos asignados a las instituciones de seguridad social experimentaron una fuerte contracción en este periodo. Una situación quizás más marcada se produjo en el sector educativo donde el gasto se redujo de 5.3 por ciento del PIB en 1982, a 3.5 por ciento en 1988. En cuanto a la inversión pública, ésta experimentó una importante caída fundamentalmente en el mantenimiento de carreteras y redes de conducción de aguas. Finalmente, en materia de subsidios el gobierno ha venido eliminando lo que consideraba como subsidios no justificados, enfocándolos cada vez a los sectores más necesitados.
3. Reforma fiscal. Entre 1988 y 1992 se implementó una reforma de la política fiscal, a partir de la consideración de que era imposible la estabilización de una economía sin un sistema impositivo eficiente,<sup>9</sup> con una amplia base gravable y un sistema efectivo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
4. Liberalización financiera. A partir de 1988, el gobierno mexicano emprendió la desreglamentación total de los mercados financieros; los bancos que habían sido nacionalizados en 1982 fueron reestructurados y privatizados una vez que se conformó el marco para la competitividad en esta área.
5. Tipo de cambio. Entre 1982 y 1987 se emprendieron esfuerzos para controlar la inflación, sobre todo reduciendo el déficit presupuestal y el crédito del sector público. A partir de 1987 se inició una segunda etapa, ante la incapacidad para controlar la inflación, se fir-

mó un acuerdo con las cúpulas obrera y empresarial a través del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), endureciendo la política presupuestal y monetaria, el control de precios y salarios y el congelamiento del tipo de cambio con respecto al dólar.

6. Liberalización del comercio. Con el fin de consolidar una economía abierta, los productos sometidos a licencia de importación se redujeron del 92 por ciento en 1985 a sólo 20 por ciento en 1990.

También se simplificó el conjunto de trámites aduanales sobre importaciones y exportaciones y se redujeron las tarifas de importación de 100 por ciento en 1985 a 20 por ciento en 1994.

Es necesario destacar que la apertura de la economía fue marcada no solamente por la desreglamentación comercial, sino también por cambios a nivel institucional como la entrada en el GATT en 1986 y, más recientemente, con la firma del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN). En estas condiciones, la economía mexicana se convirtió en muy poco tiempo en una de las más abiertas del mundo.<sup>10</sup> Este conjunto de cambios institucionales forman parte de un amplio proceso de desregulación que tenía como fin lograr una mayor flexibilidad y competitividad económica, promoviendo la privatización y la liberalización de la inversión extranjera directa, abriendo sectores que tradicionalmente se habían negado a través de la venta de activos públicos y el régimen de concesiones.

- a) Inversión extranjera directa. Paulatinamente durante el periodo que estamos analizando, nuevos sectores de la economía nacional se abrieron a la inversión extranjera, por ejemplo los bancos comerciales, las compañías de seguros y algunas actividades relacionadas con la petroquímica. Los neoliberales mexicanos consideraron, en este aspecto, que la inversión

extranjera llega con nuevas tecnologías, mayor productividad, mejor administración, empleos bien remunerados y mayor acceso a los mercados, de ahí las facilidades otorgadas.

b) Privatización. Con el supuesto fin de aumentar la eficacia económica y fortalecer las finanzas públicas, se desarrolló un importante programa de privatizaciones que se dividió en tres fases: entre 1983 y 1985 se liquidaron o fusionaron aquellas empresas no viables. Entre 1986 y 1988 se vendieron las pequeñas y medianas empresas en manos del sector público. A partir de 1988 se inició la venta de las grandes empresas, tales como las industriales y mineras, las compañías aéreas Mexicana y Aeroméxico, la compañía Teléfonos de México, los bancos comerciales, etcétera. De esta forma, entre 1982 y 1993 se privatizaron, liquidaron o fusionaron 1,008 empresas de un total de 1,155. Actualmente existen sólo 223.

Los ingresos obtenidos por concepto de las privatizaciones ascendieron al 6.3 por ciento anual del PIB, nivel superado sólo por países como Reino Unido y Nueva Zelanda, dentro de la OCDE. Estos ingresos fueron canalizados a un fondo especial que sirvió para el pago de una parte de la deuda pública, es decir, con el proceso de privatización se favoreció fundamentalmente a los diferentes grupos financieros, con el afán de revitalizar la economía y dinamizar el mercado como parte de la estrategia de apertura.

c) La desreglamentación. Desde mediados de la década de los ochenta se inició un proceso de reforma de las disposiciones reglamentarias que representaban un obstáculo para la competitividad en la actividad económica, principalmente en áreas como el sector financiero, el sector de los transportes, el sector telecomunicaciones, el sector eléctrico y el sector manufacturero.

De trascendental importancia resultó la reforma al artículo 27 constitucional hecha con el fin de transformar el modelo de propiedad, asociación y producción que había predominado en el campo mexicano desde la posrevolución.

## PRIORIDADES INSOSLAYABLES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL CONTEXTO DEL PRESUPUESTO

En el umbral del siglo XXI, el principal desafío que debe enfrentar México, sin lugar a dudas, consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población. Es por ello que el desarrollo social debe guardar una relación armónica de fortalecimiento mutuo con la democracia, con la economía y con el desarrollo regional integral, incluyendo de manera decidida a los gobiernos estatales y municipales en las acciones que desarrolla el gobierno federal.

En ese mismo sentido, tomando como punto de partida los objetivos centrales que persigue la política de desarrollo social, mismos que son los de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución.

En virtud de lo anterior, se considera urgente e impostergable la necesidad de ampliar y mejorar los servicios públicos que ofrecen directamente los gobiernos municipales en materia de educación, salud, vivienda, alimentación, seguridad, etcétera que son los aspectos fundamentales que conforman la parte central de la política de desarrollo social.

Por tanto, es innegable la necesidad de armonizar tanto el ritmo de crecimiento de la población como su distribución geográfica; asimismo, se considera necesario promover el desarrollo equilibrado de las regiones; abatir las desigualdades e impulsar un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han

tenido opciones claras de bienestar. En consecuencia, es muy importante que la política de desarrollo social contribuya y se oriente a lograr una mayor justicia con la superación de los rezagos.

En este contexto debe reconocerse y aceptarse al federalismo como el eje determinante para la ejecución de las políticas sociales. El federalismo tiende a considerarse, en ocasiones, como una forma clave para la solución de los problemas nacionales.

Por tanto, el federalismo es un aspecto fundamental que por su importancia en la vida nacional exige una revisión profunda, seria y objetiva, tendiente a lograr una renovación del pacto federal que restablezca el equilibrio entre los poderes de la unión, entre los distintos órdenes de gobierno y que fortalezca la participación social para resolver problemas locales y regionales, respetando y tomando siempre en consideración los principios básicos de unidad, equidad y justicia.

Fortalecer las capacidades político-institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales es un imperativo del federalismo.

Por esa razón debe buscarse una relación de los órdenes de gobierno federal y estatal con el municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que este gobierno comunitario cuente con los instrumentos y los recursos necesarios para responder a las demandas que le compete atender y resolver.

En consecuencia, la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos debe estar guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación

adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos, tendientes a resolver los problemas públicos e imprimirle un impulso claro a las aspiraciones regionales y comunitarias.

Asimismo, el federalismo debe avanzar hacia la correspondencia entre gasto público necesario para realizar funciones asignadas a los órdenes de gobierno y los mecanismos de recaudación y asignación de recursos provenientes de las contribuciones públicas. La consolidación del federalismo implica necesariamente que se cuente con una nueva cultura política, administrativa, económica y jurídica.

Por tanto, hacer del bienestar social una realidad perdurable y generalizada debe ser una tarea enorme que reclama tenacidad, imaginación y firme decisión del gobierno y de la sociedad. Es claro que el desarrollo social ha sido heterogéneo en las diversas regiones del país. Los indicadores de bienestar, particularmente de educación y salud, infraestructura y grado de industrialización, muestran y hacen evidentes los desequilibrios profundos que hay en esta materia.

Para ser congruentes con la estrategia de crecimiento económico y de mejoramiento y ampliación de la infraestructura física para el desarrollo, consideramos que el gobierno debe impulsar acciones específicas y diferenciadas para cada región, apoyando las iniciativas de los gobiernos de los estados que hagan posible la concurrencia de varias entidades y la Federación en programas que tengan importancia estratégica para la nación en su conjunto y que, a la vez, sean de interés prioritario para los gobiernos locales. Esto se traduce indudablemente en acciones que

pueden contribuir a la consolidación del federalismo.

Finalmente, es muy importante reconocer que la política de desarrollo social debe constituirse y erigirse como una *Política de Estado*. Es decir, una política que esté al servicio de la comunidad en su conjunto. Por tanto, ello obligará a mantener una visión de largo plazo en el esfuerzo común de forjar y construir una sociedad cada vez mejor preparada y con mayores espacios y oportunidades para todos los mexicanos.

En tanto que se reconozca como *Política de Estado*, deberá ser capaz de conciliar ideologías y articular los esfuerzos de todos los grupos sociales, a fin de sumar esfuerzos y hacer realidad los efectos multiplicadores y positivos que tienen la cooperación, la solidaridad, la participación social y la iniciativa ciudadana para la construcción de una sociedad cada vez más justa y más equitativa.

Sin duda los considerandos anteriores son de observancia en el ejercicio plural legislativo de México.

<sup>1</sup> La llamada década perdida de acuerdo a la CEPAL.

<sup>2</sup> En México comenzó a implementarse el ajuste estructural a mediados de los ochenta, sin embargo, existen países que todavía están en proceso de implementación, tal es el caso de la región Sub-Sahara del continente Africano.

<sup>3</sup> Éste comenzó a ser diseñado a raíz del Plan Baker en 1985.

<sup>4</sup> Para mayor profundidad del llamado ajuste estructural, véase Nora Lustig, (1993), *Mexico: The Remaking of an Economy*, The Brookings Institution, Washington, Estados Unidos.

<sup>5</sup> OCDE (1993), *México: A Survey 1991-1992*, París, Francia.

<sup>6</sup> secogef (1993), *Public Administration in Mexico Today*, secogef-FCE, México, p. 28.

<sup>7</sup> Para mayor profundidad, véase Alejandro Herrera, "La privatización como alternativa en la prestación de servicios públicos municipales", en *Problemática y desarrollo municipal*, Plaza y Valdés-UIA, México, capítulo VII.

<sup>8</sup> José Córdoba Montoya, "Diez lecciones de la reforma económica en México", en *Nexos*, 158, febrero de 1991, p. 31.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>10</sup> Héctor Guillén Romo, *op. cit.*, p. 36.

# Consideraciones en torno al proyecto de presupuesto 2000 presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Senador Jorge A. Calderón Salazar\*

EL PROYECTO presupuestal presentado por el Ejecutivo resulta inaceptable. Está basado en supuestos teóricos falsos y definiciones modificables; hace referencia a problemas tributarios reales, pero que son atribuibles a la propia administración y no al Legislativo; es presentado como un hecho consumado que no se puede alterar por lo que pretende sea aprobado sin modificaciones; según el Ejecutivo “no se prevén márgenes de maniobra ni grados de flexibilidad”; contiene aspectos financieros deliberadamente erróneos que deben analizarse a detalle pues pueden y deben ser modificados, así el presupuesto debe ser diferente al presentado.

El gobierno estima que para el año 2000, si la economía crece en 4.5 por ciento, el “techo del gasto programable devengado” será de 733.449 mil millones de pesos (mmp), que incluyen un incremento de 31.584 mmp en relación con el de 1999, pero estima al mismo tiempo “gastos adicionales”, sobre los de 1999, por 45.360 mmp de donde habría una “presión por reducir otros rubros de gasto” en 13.776 mmp (a precios de 1999). Nada

menciona respecto al monto del gasto no programable, excepto que éste representó el 87 por ciento del gasto neto aprobado para 1999 e insinúa que no puede ser alterado.

La pretensión gubernamental de que su proyecto es inamovible debe ser rechazada. No tiene por qué haber presiones adicionales de gasto, como afirma el gobierno. La política de rescate bancario puede y debe ser modificada por el Legislativo. Debe rechazarse la posibilidad de que se aumente la carga impositiva (IVA e ISR) para sectores económicamente débiles, o que sean reducidos el gasto social, las transferencias a estados y municipios así como los subsidios a productos y actividades básicos. La crisis presupuestal y financiera se mantiene sin ser resuelta debido a que los puntos básicos que las originan: condiciones y montos del servicio de la deuda externa y erróneas políticas petrolera internacional, financiera (incluida la reforma y privatización de las pensiones de seguridad social) y de rescate bancario, no son abordados en la política presupuestal.

---

\* Senador miembro del grupo parlamentario del PRD, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores Cuarta y Secretario de la Comisión de Comercio del Senado de la República.

## FALACIAS TEÓRICAS

El Ejecutivo, en su afán de imponer a toda costa el dogma del equilibrio presupuestal y al mismo tiempo evitar que el Legislativo introduzca adecuaciones convenientes a su proyecto de presupuesto, hace afirmaciones insostenibles en las condiciones actuales de nuestra economía. Según el gobierno, “una política fiscal expansiva tiene diversos efectos adversos sobre la economía, que propician un eventual estancamiento de la actividad productiva:

1. *Incrementa la inflación:* Al aumentar la demanda por bienes y servicios por encima de la capacidad productiva de la economía, un mayor gasto público presiona los precios al alza.
2. *Aumenta las tasas de interés:* Al requerir un mayor financiamiento, un mayor déficit público presiona las tasas de interés en el mercado financiero.
3. *Desplaza la inversión privada:* El mayor uso de recursos por parte del sector público, junto con la consecuente alza en los réditos, limita la inversión privada y afecta con ello el crecimiento potencial.
4. *Aprecia el tipo de cambio real:* La presión sobre los precios que propicia la política fiscal expansiva distorsiona el valor real del tipo de cambio. Eventualmente, ello puede causar devaluaciones bruscas en la moneda.
5. *Deteriora la cuenta corriente:* La mayor demanda sobre la capacidad productiva del país causa que eventualmente se observe un mayor déficit de la cuenta corriente. Esto se ve intensificado por la apreciación del tipo de cambio real que genera una política fiscal expansiva.
6. *Mayor endeudamiento:* Un mayor déficit fiscal obliga al sector público a endeudarse para cubrir la diferencia entre sus ingresos y sus gastos. El servicio de esa deuda eventualmente limita el crecimiento e implica sacrificar parte de las erogaciones con alto contenido social.

La anterior argumentación oficial es falsa porque cada uno de los seis efectos supues-

tamente negativos parten de un supuesto implícito básico: que la economía está funcionando en el límite de su capacidad productiva, que se encuentra en pleno empleo o muy cerca de él.

La afirmación oficial sería válida si el supuesto subyacente se cumpliera, pero no es el caso. Hay sectores importantes de la economía, como el de la construcción que está operando al 75 por ciento de su capacidad, que están muy lejos del pleno empleo. Desde luego puede haber sectores con más altos niveles de ocupación, sin embargo, el gobierno no ha señalado cuáles son éstos, y en todo caso serían sectores que podrían ser estimulados para que incrementen su inversión con el propósito de que amplíen su capacidad de producción. Todo lo cual hace que el gasto público moderado y pertinentemente expansivo no tenga los efectos que erróneamente señala el gobierno.

En consecuencia, dadas las condiciones actuales de la economía, un mayor gasto público no incrementaría la inflación pues primero induciría el funcionamiento de la capacidad ociosa afectando a la producción y sólo después se empezarían a elevar los precios.

Un mayor gasto público tampoco aumentaría las tasas de interés ni desplazaría a la inversión privada. En sus afirmaciones, el gobierno está suponiendo tácitamente que un mayor gasto público:

- a) sólo se financia con endeudamiento financiero, lo cual no es cierto pues también puede aumentar algunos rubros tributarios y, si se considera esta vía de financiamiento, no necesariamente presionaría al alza las tasas de interés; y
- b) está determinado por las mismas razones que la inversión privada; esto es asimismo falso. Las motivaciones del sector privado para invertir son distintas a las del sector público para gastar o invertir, para cada uno de ellos el nivel de la tasa de interés es sólo uno de los criterios

para decidir sobre la toma de créditos y para realizar inversiones. No hay competencia entre la inversión pública y la inversión privada por los recursos crediticios, pues tienen funciones de inversión distintas. Tan es así que en la actualidad, cuando el gasto público se mantiene restringido, el sistema bancario prácticamente ha dejado de otorgar créditos al sector privado, éste no solicita créditos bancarios por el alto nivel de las tasas de interés, aunque el gasto público está casi en equilibrio.

De la misma manera, tampoco es cierto que hoy un incremento moderado en el gasto público necesariamente aprecie el tipo de cambio real o deteriore la cuenta corriente; ambos sucesos ocurrirían después de que fuera alcanzado el nivel de pleno empleo.

La idea de que el gasto produce mayor endeudamiento, supone que el gobierno no puede allegarse recursos por otra vía más que por la deuda financiera, esto es falso. Por otro lado, la aseveración de que “el servicio de esa deuda eventualmente limita el crecimiento e implica sacrificar parte de las erogaciones con alto contenido social”, en todo caso es válida para toda la deuda, incluida aquella en que ha incurrido el gobierno para salvar a los bancos y para las campañas políticas oficiales.

La insistencia oficial en que no se puede incrementar el gasto público no es sostenible. Sí puede incrementarse, pero el gobierno ha decidido por motivos políticos no hacerlo. Sus argumentos son falsos. Es una decisión política, no un impedimento técnico.

## DEFINICIONES MODIFICABLES

Cuando el gobierno insiste en la inmovilidad de su presupuesto, es decir, del “techo presupuestal para el gasto programable” y para ello arguye que “tomando en consideración

las metas en materia económica, se establece el objetivo para el balance público, dado el nivel de los ingresos públicos estimados con base en las proyecciones de las variables macroeconómicas, de las políticas tributaria y de precios y tarifas, y dado el nivel del gasto no programable, estimado en función del pago de intereses, de las participaciones y de los Adefas se estima el techo presupuestal para el gasto programable”, está mostrando una fórmula que no es inamovible por sí misma por razones técnicas o financieras sino que está definida por criterios y decisiones políticos, los cuales sí son modificables. El problema es que el gobierno ha decidido no variar su política presupuestal ni afectar a los beneficiarios de la misma.

Técnicamente esa fórmula puede ser alterada. Puede tomarse como objetivo alcanzar un determinado “techo presupuestal para el gasto programable”, con las implicaciones sociopolíticas que conlleva y dejar como residuos entonces también inmodificables el balance público y/o el gasto no programable; la fórmula oficial puede desarrollarse en sentido inverso, sólo que ello tiene condicionantes e implicaciones sociopolíticas además de económicas y financieras. En el actual proyecto de presupuesto el gobierno ha tomado partido en favor de los banqueros que aún van a sobrevivir, el gasto social le es absolutamente secundario.

Es falso que la definición oficial sea una razón para no modificar el proyecto.

## PROBLEMAS ATRIBUIBLES A LA ADMINISTRACIÓN

Otra falacia oficial es su afirmación de que “la estructura del presupuesto es poco flexi-

ble a modificaciones en el corto plazo”. Señala como elementos inflexibles por el lado de los ingresos la estructura tributaria así como la política de precios y tarifas; y por el lado de los gastos al continuo incremento en el gasto comprometido, el costo de la reforma a la seguridad social, la descentralización del gasto programable, el costo financiero sobre el saldo de la deuda pública, y el costo de los programas de alivio a deudores y de saneamiento financiero.

La inflexibilidad presupuestal no depende del tiempo sino de las decisiones políticas por las que se opte. El problema del Ejecutivo no es la falta de tiempo sino que ha optado por favorecer a unos cuantos predilectos en perjuicio de la mayoría de la población; es esto último lo que le “impide” proponer modificaciones, o aceptarlas, al presupuesto.

Por ejemplo, la mayoría de las iniciativas del Ejecutivo para modificar la estructura impositiva o de precios y tarifas son enviadas, estudiadas y aprobadas en el transcurso de un periodo legislativo, tal fue el caso del incremento del IVA, del incremento al precio de la gasolina o a las tarifas eléctricas, los cuales no requirieron más de un periodo para su aprobación. El problema en este momento es que Hacienda ya no incluyó otras medidas en su actual iniciativa, pero de haberlo hecho bien podrían haber sido aprobadas en el presente periodo legislativo, si no lo hizo es debido a la decisión política que ha tomado. Su afirmación entonces un simple pretexto para imponer su proyecto.

Además, los “problemas” que el gobierno llama de “inflexibilidad a corto plazo”, eran absolutamente previsibles. El PRD señaló en su momento que no era conveniente la reforma al seguro social impuesta por el gobierno precisamente por lo que represen-

taría presupuestalmente más adelante, hoy, el costo de dicha reforma.

Lo mismo ha venido sosteniendo en relación con el “costo financiero sobre el saldo de la deuda pública” y con el “costo de los programas de alivio a deudores y de saneamiento financiero”, estos son exagerados, injustos, injustificables e impagables y ahora más por lo oneroso y estéril del rescate bancario de Serfin y Bancrecer. El PRD se ha pronunciado por una política financiera así como por una nueva y verdadera renegociación de la deuda pública externa, precisamente en previsión de situaciones como la actual. En este punto el gobierno vuelve a mentir.

Por otra parte, las afirmaciones del Ejecutivo respecto a la estructura tributaria nacional, siendo ciertas como lo veremos en detalle más adelante, encierran en el mejor de los casos verdades a medias e inexactitudes pues tratan de ocultar responsabilidades gubernamentales fundamentales.

Cuando el Ejecutivo sostiene que “la estructura y evolución de los ingresos presupuestarios muestran límites para su crecimiento; México cuenta con una de las cargas fiscales más bajas de los países de occidente”, dice una verdad, sólo que ello es responsabilidad del gobierno mismo, es él quien determina la política tributaria. El PRD ha pugnado por el diseño de una reforma fiscal integral progresiva, pero Hacienda ha desestimado esta idea.

También cuando dice del ISR que “se incrementaron los porcentajes de deducción inmediata y se amplió su aplicación a empresas pequeñas y medianas en tres zonas metropolitanas; se amplió en tres ocasiones el crédito al salario, más del 70 por ciento de los trabajadores no pagan el impuesto o reciben un subsidio; se redujo la tasa del im-

puesto el activo de 2 a 1.8 por ciento y se eximió a las empresas pequeñas y medianas, y México registra una de las menores cargas de ISR empresarial a nivel mundial”, reconoce un hecho real. No obstante, el Ejecutivo se ha negado a adecuar la estructura impositiva en el sentido de que las grandes empresas y quienes perciben mayores ingresos paguen mayores contribuciones, y si hoy decidiera cobrar más a pequeñas y medianas empresas o cobrar el ISR a ese 70 por ciento de los trabajadores en lugar de mejorar la situación económica del país, la deterioraría.

O al afirmar del IVA que “la multiplicidad de tasas y la existencia de exenciones y tratamientos preferenciales han provocado que se pierdan las principales ventajas. México presenta la base tributaria menos incluyente del mundo, pues la tasa efectiva promedio del IVA en México es del 8.9 por ciento, hay baja eficiencia del IVA”, y que como instrumento distributivo resulta totalmente ineficaz, si se mira como la medida en que se puede financiar el gasto social con este impuesto, el Ejecutivo sólo expresa una verdad, en la cual muestra también su ineficiencia recaudatoria, administrativa y su falta de imaginación para mejorar el estado de cosas actual.

Lo mismo sucede al referirse al impuesto a la importación y a las tarifas eléctricas.

La revisión de los indicadores de las finanzas públicas mexicanas, contenidos en el anexo del 5o. informe presidencial, comprueban lo ya sabido y revelan la crisis fiscal del país que el actual gobierno no ha sabido o querido enfrentar. Esto es, que la estructura presupuestal del país es inflexible, insuficiente, mal estructurada y no responde a las necesidades de crecimiento y justicia social del país.

### *Ingresos*

Prácticamente todos los indicadores de ingreso público muestran un comportamiento insatisfactorio. Sus montos son insuficientes frente a la magnitud de las necesidades y su estructura resulta inadecuada, concentrada y regresiva.

Considerando la información de los años 1988, 1994, 1995, 1997, y 1998 para una serie de indicadores vemos que:

Los ingresos ordinarios totales del sector público federal como proporción del PIB descienden: en 1988 eran del 28.1 por ciento y en todos los años señalados se reduce hasta llegar en 1998 al 20.7 por ciento. Sus dos componentes, ingresos del gobierno federal y de organismos y empresas de control presupuestario directo, también decrecen, pero lo hacen en mucha mayor medida los ingresos de los organismos y empresas que, como proporción del PIB pasaron del 11.6 al 6.3 por ciento. Es decir, caen los ingresos públicos, pero principalmente los generados por el sector paraestatal, lo cual resulta congruente con la política neoliberal de retirar al Estado de las actividades productivas estratégicas. El resultado es lógico, el gobierno se ha desprendido de actividades rentables perdiendo así importantes fuentes de ingresos y conserva las actividades que sí le cuestan dinero, en consecuencia, en vez de mejorar su estructura presupuestal por las privatizaciones la ha empeorado.

Al mismo tiempo la estructura de ingresos empeora. Los ingresos tributarios como proporción del PIB caen del 11.6 al 10.7 por ciento entre 1988 y 1998; aunque la caída fue mayor en 1995 y 1997 cuando llegaron al 9.3 y 9.8 por ciento respectivamente; éste es uno de los principales problemas fiscales del país. También los ingresos no tributarios han

descendido al pasar del 4.9 al 3.7 por ciento en los años mencionados, aunque en 1995 y 1997 alcanzaron niveles de 6 y 6.2 por ciento.

Otra forma de ver la problemática anterior es que los ingresos petroleros como proporción del PIB son muy inestables: en 1988 representaron el 5.3 por ciento, en 1994 cayeron al 4.2 por ciento, en 1995 y 1997 se recuperaron al 5.4 y 5.7 por ciento respectivamente, y para 1998 cayeron de nuevo al 4.5 por ciento. Esta inestabilidad se debe a la variación de los precios internacionales del petróleo, sobre los cuales México tiene muy poco control y el que pudiera tener no lo ejerce adecuadamente; además, los recursos excedentes cuando los precios internacionales son favorables para el país son destinados a servir la deuda pública externa, por lo cual en la práctica no se cuenta con ellos. Dicha inestabilidad repercute en la dificultad para poder estimar los montos de ingresos obtenidos por tal concepto.

Un hecho que el gobierno publicita como un avance es que la economía nacional está “despetrolizada”, pues los ingresos de Pemex como proporción del PIB se han reducido al pasar del 4 por ciento en 1988 al 2.2 por ciento en 1998; sin embargo, este descenso esconde el hecho de que más bien son los precios internacionales del petróleo los que han caído pues, excepto en este año como resultado de la acción concertada a nivel internacional, la plataforma de exportación petrolera se ha sostenido irracionalmente a los mismos niveles con independencia de los precios internacionales, y no tanto que la economía nacional dependa ya menos de la exportación petrolera.

En el mismo sentido, se tiene que los ingresos petroleros con relación a los ingresos del sector público han representado el

33.3, 27.9, 35.5, 36.2, y 32.3 por ciento en los años 1988, 1994, 1995, 1997 y 1998, respectivamente. Es decir, los ingresos por petróleo significan la tercera parte de los ingresos públicos totales, con descensos mínimos sólo en los años en que los precios internacionales caen; en consecuencia no se puede hablar de una “despetrolización” de la economía ya que sin estos ingresos el gasto público sería muy distinto cuantitativa y cualitativamente y por lo tanto el funcionamiento de la economía sería también diferente, recordemos que en algunos años la inversión en el país en realidad ha sido en lo fundamental inversión pública aunque oculta en los rescates a constructores y banqueros.

Hay otra manera de ver lo antes dicho. Los ingresos petroleros como proporción del gasto neto total han pasado de significar el 25 por ciento en 1988, al 35.2 por ciento en 1995, el 35.7 por ciento en 1997 y el 30.7 por ciento en 1998. Cada vez se financia más gasto con recursos petroleros. Ésta es una de las inflexibilidades indeseadas de nuestro sistema fiscal que habrá que modificar mediante una reforma fiscal integral.

Otras comparaciones de los ingresos arrojan resultados por lo menos dudosos. El porcentaje de ingresos ordinarios en relación con el gasto neto total ha variado del 75.2 al 100.8 por ciento y al 95.1 por ciento en 1988, 1994 y 1998, respectivamente. Significa que en el primer año se tenía un déficit de ingresos con relación al gasto de casi 25 por ciento, en el segundo hubo un pequeño superávit y en el último hay un déficit de 5 por ciento. Para quienes proponen alcanzar un equilibrio en las finanzas públicas a toda costa, como creencia doctrinal, ésta es una tendencia positiva aunque aún insuficiente, ya que incluso hay quienes postulan la necesidad de llegar

a niveles de superávit para alcanzar “finanzas sanas” y “ahorro público”; pero en una visión distinta, que asigna un papel importante al Estado en la economía resulta inadecuada. La visión neoliberal se está imponiendo. Por otra parte, resalta cómo en 1988, año electoral, el déficit es mayor, lo mismo que podría suceder para el próximo año.

Con un mayor grado de desagregación, obviamente las tendencias son también malas. Los ingresos por impuesto a la renta como porcentaje del PIB fueron en 1988 del 4.8 por ciento y en 1998 del 4.5 por ciento, con una alta variabilidad entre ambos años, lo cual refleja la inadecuada e injusta estructura fiscal prevaleciente, ya que el monto es muy bajo y con tendencia a reducirse relativamente. Lo mismo sucede con el IVA en relación con el PIB: en 1988 fue del 3.3 por ciento y en 1998 del 3.2 por ciento, a pesar del incremento del 50 por ciento en la tasa aprobado por el PRI y del oficialmente alto crecimiento económico registrado en los años recientes. Además de su significado fiscal, lo anterior muestra que el consumo general de la población no se ha incrementado como el conjunto de la economía y que las políticas restrictivas para contener la inflación a través de la contención del incremento en el consumo son equivocadas.

### *Participaciones*

Éste es un rubro en el que aparentemente la situación ha mejorado, aunque no como debería ser. Si bien hay una tendencia positiva en cuanto a las participaciones pagadas a las entidades federativas como porcentaje del ingreso público ordinario, pues han aumentado del 17.3 por ciento en 1988 al 20.8 por ciento en 1998, estos “mayores recursos” canalizados a los estados son eso precisamente,

transferencias pero no nuevos y adicionales recursos, antes los gastaba la Federación y ahora lo hacen los estados. Lo mismo ocurre con las participaciones pagadas a las entidades federativas como porcentaje del gasto neto total, las cuales se incrementaron del 7.7 al 13.8 por ciento en los años señalados. Lo anterior se aclara más cuando se comparan esas mismas participaciones pagadas a las entidades federativas con relación al PIB, pues entonces hay un estancamiento y no un crecimiento, en 1988 eran el 2.9 por ciento y en 1998 fueron el 3 por ciento. El federalismo oficial es hoy más una ficción para propaganda política que una realidad y un cambio verdadero.

### *Gasto*

Naturalmente, la misma tendencia negativa que muestran los ingresos se reproduce con el gasto y evidencia la reducción de la acción del estado en la economía.

El gasto neto devengado como proporción del PIB ha caído de manera constante, en 1988 era el 37.3 por ciento y en 1998 fue el 21.7 por ciento. Esta caída del gasto neto devengado es incluso más fuerte que la del ingreso ordinario total, en el periodo señalado el ingreso cayó 7.4 puntos porcentuales en tanto que el gasto lo hizo en 15.6 puntos.

El gasto programable como proporción del PIB también cae, aunque en menor proporción, pues pasa del 17.8 al 15.8 por ciento entre ambos años.

Otro renglón que el gobierno resalta con fines propagandísticos es el costo financiero del sector público con relación al PIB, éste ha caído desde 1988 en que era el 16.6 al 2.9 por ciento en 1998. El descenso del costo no significa que haya menos deuda pública, sino que el costo de ésta se ha trasladado en el

tiempo, mediante plazos mayores que se cargan a futuras administraciones; es el caso de la deuda por concepto de Fobaproa, ahora IPAB, que será liquidada en 30 años, es decir, durante los próximos 5 sexenios.

Consecuencia de la política neoliberal impuesta y de la evolución analizada del ingreso público, la composición del gasto ha sido alterada. El gasto de capital en relación con el gasto programable cayó del 21.7 por ciento en 1988 a 17.4 por ciento en 1998, por lo tanto, el gasto de capital como proporción del PIB, que ya era muy baja, continúa su descenso, en el primer año era del 4 por ciento y en segundo del 3 por ciento; es decir, el gobierno ya no invierte en proyectos productivos, pero ni con esta reducción de gasto, o mejor dicho precisamente debido a ella, han mejorado las finanzas públicas, tampoco el funcionamiento de la economía en su conjunto, ni las condiciones de vida de la población.

### *Inversión*

Reflejo inmediato de la evolución del gasto de capital, la inversión pública también ha caído. La inversión física total como proporción del PIB cayó entre 1988 y 1998 del 4.6 al 2.9 por ciento, la proporción de la inversión física presupuestal respecto al PIB lo hizo del 3.4 al 2.8 por ciento, la inversión física del gobierno federal respecto al PIB del 0.8 al 0.5 por ciento en dichos años, y la inversión en organismos y empresas bajo presupuestación directa con relación al PIB del 2.7 al 2.4 por ciento. Como la inversión privada no ha crecido de manera suficiente para compensarla, la caída de la inversión pública se traduce en bajo ritmo de crecimiento de la economía real. La inversión pública debería crecer y aumentar su participación en la economía

al tiempo que debería ser mejor canalizada por sector suprimiéndose el apoyo y rescate a inversionistas privados nacionales y extranjeros.

### *Subsidios y transferencias a organismos y empresas*

Este renglón presupuestal tiene la apariencia de haber mejorado pero oculta diversos problemas. Los subsidios y transferencias a organismos y empresas de presupuestación directa en relación con el gasto programable de las mismas se duplicaron entre los años mencionados al pasar del 12.2 al 24.2 por ciento, sin embargo, como proporción del PIB están prácticamente estancados, pues fueron del 1.4 y 1.7 por ciento respectivamente. Las transferencias a estados y municipios con relación al gasto programable del gobierno federal, por su parte, pasaron del 21 por ciento en 1994 al 35.2 por ciento en 1998, no obstante, como proporción del PIB sólo aumentaron del 2 al 3.1 por ciento en tales años. Lo mismo sucede con la educación pues las aportaciones a educación básica en los estados como proporción del gasto programable del gobierno federal se incrementaron del 21 por ciento en 1994 al 23.5 por ciento en 1997, no obstante, como proporción del PIB se encuentran estancadas en 2 y 2.1 por ciento en los mismos años. No hay recursos adicionales para los estados sólo hay propaganda política oficial.

### *Saldo en cuenta corriente*

El saldo de la cuenta corriente como proporción del PIB muestra un excedente con tendencia al equilibrio aunque descendente; en 1988 significó un déficit del -2.5 por ciento, pero a partir de 1994 muestra excedentes: en 1994 fue de 6.4 por ciento y desde entonces

se viene reduciendo para alcanzar en 1998 el 4.7 por ciento. Tales excedentes muestran el ahorro público corriente obtenido, que se traduce en peores condiciones salariales para la burocracia menor o inclusive desempleo, pero no la afectación de los privilegios de la alta burocracia, como fue detectado por la fracción del partido en el Senado el año pasado.

#### *Saldo en cuenta de capital*

El saldo de la cuenta de capital como proporción del PIB muestra un déficit decreciente que equivale a una tendencia al eventual equilibrio. En 1988 había un déficit del -3.9 por ciento y desde entonces éste se viene reduciendo hasta ser en 1998 del -2.6 por ciento; resultado del estancamiento en los ingresos y una reducción del gasto de capital, lo cual representaría que el gobierno aún realiza gastos de inversión pero está dejando de tener los correspondientes ingresos. Si estas tendencias no se modifican podrían causar problemas en un futuro próximo en este renglón. Por ejemplo, en el actual proceso privatizador de aeropuertos el gobierno, al vender los más rentables tendrá ingresos una sola vez por la venta, después dejara de percibir ingresos y en cambio al quedarse con los no rentables si retendrá los gastos, con ello sus cuentas serán deficitarias sin haber mejorado la estructura presupuestal.

#### *Balance presupuestal*

El balance presupuestal como relación del PIB tiene un pequeño déficit: ha pasado de un superávit de 0.4 por ciento en 1994 a un déficit del -1.1 por ciento en 1998. Esto es resultado de la política económica basada en el dogma del equilibrio fiscal.

La actual estructura y estado de las finanzas públicas presentan tendencias preo-

cupantes, revelan la fragilidad de nuestra economía y el grado de dificultad para enfrentarla con éxito. El proyecto presupuestal no ayuda a resolver la problemática.

## MARGEN Y FLEXIBILIDAD

Toda la argumentación del Ejecutivo se encamina a tratar de convencer a los legisladores de que su proyecto presupuestal es el único y el mejor, por lo tanto también inmodificable: "La reducción de las erogaciones públicas ha obedecido a la necesidad de mantenerlas en niveles congruentes con un sano financiamiento". "Existen ciertos gastos que no pueden estar sujetos a modificaciones en el corto plazo." "Los gastos obligatorios determinan alrededor del 87 por ciento del gasto neto total en 1999." "En el 2000 la recaudación tributaria pudiera llegar a ser inferior a la registrada en 1944." "No se prevén márgenes de maniobra ni grados de flexibilidad."

No obstante sí hay una cierta inflexibilidad presupuestal, pero ésta no es la que dice el gobierno sino que se deriva de un punto que ha querido mantener olvidado: la inflexibilidad es causada por los términos desfavorables en que está pactada la deuda pública externa mexicana.

En la "renegociación" de la deuda externa de 1989, el entonces Director General de Crédito Público, luego Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales de la Secretaría de Hacienda y negociador en jefe por México, José Ángel Gurriá Treviño, aceptó que si después de 1996 el precio del petróleo y sus ingresos reales por exportaciones petroleras aumentaban sustancialmente, la tasa de interés acordada (para los nuevos bonos) podría subir hasta tres puntos porcentuales

más; en contrapartida, la banca comercial internacional se comprometía a conceder al país mayores recursos frescos si el precio del petróleo caía por debajo de un mínimo de referencia.

El precio mínimo del petróleo estipulado, para que operaran los nuevos créditos, fue de 10 dólares por barril a precios de 1989, en tanto que el precio superior, para incrementar la tasa de interés, era de 14 dólares a precios de 1989 y de cumplirse este último supuesto el aumento de intereses a pagar podría ser de hasta 30 por ciento de los ingresos adicionales por exportación de crudo.

Además el negociador aceptó un programa de intercambio de deuda por capital accionario, es decir *swaps*, por 3,500 millones de dólares a ejecutarse en un periodo de tres años y medio (Guadalupe Mántey de Anguiano, *La inequidad del sistema monetario internacional y el carácter político de la deuda del Tercer Mundo*, UNAM, 1989, pp.116-117).

Como puede verse, por el lado del gasto público, las condiciones de pago de la deuda pública externa sí han sido inflexibles además de exorbitantes y de que de todos modos la deuda no se ha reducido ni lo hará en las condiciones actuales; por el lado del ingreso público, las condiciones impuestas en la “renegociación” también son inflexibles ya que México no puede beneficiarse de las condiciones favorables en el mercado internacional del petróleo, sus eventuales mayores ingresos petroleros están comprometidos para servir la deuda externa. Esto explica la reciente declaración del secretario de Energía, Luis Téllez, de que los recursos excedentes por la exportación petrolera a precios altos obtenidos en el transcurso del presente año no podrían dedicarse a otro propósito, sino

que serían canalizados al pago de la deuda externa.

Ésta es la verdadera inflexibilidad y falta de márgenes de maniobra que inciden en las finanzas públicas nacionales.

Dado lo anterior, el problema actual de las finanzas públicas es que el gobierno carece de una estrategia real, pues el ajuste del gasto, generalmente a la baja, ha sido la única variable de ajuste presupuestal en la medida en que tampoco existe una estrategia seria por el lado del ingreso, ése fue el caso de las sucesivas reducciones del gasto público efectuadas en 1998 como respuesta a la caída de los precios internacionales del petróleo habidas en ese momento. El equilibrio presupuestal, en consecuencia, viene adquiriendo una justificación meramente contable más que económica y así las añoradas, por el gobierno, finanzas públicas “sanas” en realidad esconden la crisis fiscal actual.

Toda la demás argumentación oficial es falsa, la situación fiscal es difícil pero, precisamente por ello se requiere modificar el proyecto presupuestal, según veremos con detalle más abajo.

## ASPECTOS FINANCIEROS

Adicional a lo ya argumentado en contra de la posición oficial, el Ejecutivo presenta tres aspectos financieros particulares sobre los cuales se pueden hacer modificaciones sustanciales:

1. Una reducción del déficit fiscal objetivo con respecto al de 1999, equivale a 0.25 puntos de producto. En pesos de 1999, ello implica una reducción en dicho déficit de alrededor de 12,000 millones de pesos.
2. De acuerdo con la estrategia de que no se incremente en términos reales la deuda del

IPAB en el mediano y largo plazos, habría que realizar un esfuerzo por cubrir en el 2000 el pago del componente real de los intereses sobre las obligaciones del instituto, pago que se estima en alrededor de 60,000 millones de pesos. Esta última cifra proviene de un saldo estimado de los pasivos del IPAB al cierre de 1999, excluyendo sus obligaciones con Banxico y Nafin, de aproximadamente 750,000 millones de pesos, y de una tasa real de interés proyectada para el financiamiento de los pasivos, de 8 por ciento para el próximo año. El pago de tales intereses sería de entre 45.5 y 35.5 mil millones de pesos con recursos fiscales.

3. En un escenario optimista, en el que la meta del déficit público, así como las estimaciones de los ingresos y del gasto no programable permitiesen que el gasto programable devengado creciese en términos reales igual que el PIB, ello implicaría un gasto adicional para el próximo año por 31,584 millones de pesos, a precios de 1999. Este margen favorable se vería más que rebasado por los gastos ineludibles adicionales a efectuarse en el 2000, los cuales ascienden a 45,360 millones de pesos de 1999 que son presiones adicionales al gasto programable, por lo que habría una presión por reducir otros rubros de gasto en 13,776.4 millones de pesos de 1999.

En el punto 1 se da por hecho reducir en un cuarto de punto del producto el déficit fiscal en relación con el del año actual, lo que equivaldría a “una reducción en dicho déficit de alrededor de 12,000 millones de pesos”. En ninguna parte del texto se justifica de manera fehaciente la necesidad real de efectuar tal reducción, tampoco se detallan los resultados alternativos esperados de no realizarla. No se presentan alternativas. Si se considera que el funcionamiento de la economía en este año, al menos en la opinión del gobierno, ha sido relativamente aceptable dado el nivel del déficit fiscal, no resulta claro por qué habría de ser reducido en un

cuarto de punto, en todo caso podría pensarse en una reducción menor. Creemos factible no efectuar la reducción.

El punto 2 estima que el pago de intereses sobre las obligaciones del IPAB con recursos fiscales será el próximo año de entre 45.5 y 35.5 mil millones de pesos, a una tasa real de interés proyectada de 8 por ciento, la cual es estimada en un punto adicional a la tasa de interés real de los Cetes a 28 días.

Éste es otro de los puntos básicos del proyecto que pueden ser modificados. La tasa de interés para pagar los pasivos del IPAB es definida por el propio instituto, y así como ha decidido que para el próximo año será de un punto adicional a Cetes, puede definir cualquier otro margen incluido uno igual a cero.

El proyecto estima la transferencia fiscal entre 45.5 y 35.5 mil millones de pesos (mmp) al aplicar la mencionada tasa del 8 por ciento al saldo de pasivos del IPAB de 750 mmp. Si se utilizara una tasa del 7 por ciento la transferencia sería de entre 38 y 28 mmp, lo cual equivale a una ahorro de 7.5 mmp. Y si se calculara una tasa de 5.65 por ciento, dicha transferencia sería de entre 27.9 y 17.9 mmp, equivalente a 17.6 mmp. En la primera alternativa hay un ahorro significativo, mientras que con la segunda se supera el gasto adicional, por lo que no habría esa “presión por reducir otros rubros de gasto” en 13,776.4 miles de millones de pesos.

Pero aún más, en relación con el punto 3, dicha presión adicional no se justifica o al menos contiene una serie de puntos altamente dudosos. Los gastos ineludibles adicionales están compuestos por tres rubros:

- a) Los presupuestos de los poderes Legislativo y Judicial, del IFE y de la Comisión Nacional de

los Derechos Humanos que suman 7.885 miles de millones de pesos.

- b) Gasto adicional en pensiones para el año 2000 (del IMSS, ISSSTE, cuota social y servicios personales) por 25.324 mmp, y
- c) "Pensiones ineludibles" (Pidiregas de CFE y Pemex, combustibles de CFE, censo y franquicias postales para partidos políticos) por 12.151 mmp. Estos tres rubros suman los 45.36 mmp, llamados gastos ineludibles adicionales.

En esta ocasión, de manera extraña, el presupuesto de los poderes y organismos mencionados se presentan por separado, a diferencia de anteriores ejercicios presupuestales. Si en verdad estos conceptos no están incluidos en el presupuesto total, estarían, excepto quizás los del IFE, justificados para ser adicionados, aunque habría que revisar antes el presupuesto detallado de tales poderes y organismos a fin de evitar la duplicación de gastos.

Asimismo, el gasto por pensiones y servicios personales también se presenta por separado cuando en ejercicios anteriores estaban incluidos en el presupuesto total. Si fuera cierto que aún no están contemplados en el presupuesto, serían igualmente incluidos, pero también habría que revisar con detalle las cuentas específicas para evitar su duplicación.

En este proyecto resalta el hecho de que sean presentados como presiones adicionales, cuando deberían quedar incluidos como gastos normales, los Pidiregas, la realización del censo, el gasto por concepto de combustible por parte de la CFE así como las franquicias postales. Nunca antes habían sido presentados por separado estos gastos, con excepción de los Pidiregas que son un concepto nuevo. No hay ninguna explicación del porqué en esta ocasión se hace así. No entendemos el porqué y no parece justificarse.

Sospechamos que la mayoría de estos rubros de presiones adicionales no son válidos. De ser así, los 12.151 mmp no serían en realidad gastos adicionales y podrían ser dedicados a cubrir la supuesta presión por 13.776 miles de millones de pesos.

En consecuencia:

- No es indispensable ni conveniente que el déficit fiscal sea reducido en 0.25 por ciento. Sin dicha reducción se contaría con los 12 mmp estimados dentro del presupuesto.
- No es claro que deba haber una presión adicional de gastos por 13.776 mmp. Estos gastos pueden ser absorbidos por los 12.151 mmp no gastados en Pidiregas ni en la CFE más los 12 mmp que no se reducirán del déficit público. Aún más, hay recursos del IPAB con los que también se puede contar.
- No es cierto que la tasa de interés sobre los pasivos del IPAB deba ser del 8 por ciento, puede ser del 7 por ciento o aún del 5.65 por ciento. La tasa sobre estos pasivos fue negociada entre Fobaproa y los bancos, no está fijada por ley ni es "determinada por el mercado", por lo tanto, puede ser fijada, aunque no con arbitrariedad, sí con cierto margen de libertad.

El secretario ejecutivo del IPAB declaró que el instituto "mantendrá las tasas de interés y las condiciones de los contratos en los términos suscritos con el Fobaproa", aclaró que "el interés promedio convenido para todos los pagarés durante su vigencia fue de Cetes a 90 días (el proyecto de presupuesto menciona Cetes a 28 días, parece haber una confusión entre ambas autoridades), promedio de tasa de mercado que no será revisado", añadió que "si un banco tenía en principio TIE más dos puntos y actualmente tiene Cetes a 90 días menos 1.35 puntos porcentuales, a esta última tasa es a la que se continuará pagando, ya que esa institución gozó de un beneficio de mayor ingreso en el primer tramo de la nota".

Así, los recursos fiscales comprometidos no tienen por qué ser por 45.5 o 35.5 mmp

como dice el gobierno, sino tan sólo por entre 38 y 28 mmp (con la tasa del 7 por ciento) o inclusive de entre 27.9 y 17.9 mmp (con la tasa de 5.65 por ciento), con ello habría un ahorro de 7.5 mmp en la primera alternativa y de 17.6 mmp en la segunda.

Teniendo en consideración lo anterior, no se requiere aumentar los impuestos como el IVA (o gravar productos ahora exentos) o ISR a pequeñas y medianas empresas, como parece sugerirlo el documento oficial, ni reducir gasto social, transferencias a estados y municipios o subsidios a consumo popular.

Lo que se requiere es dejar de subsidiar a los bancos y banqueros.

Es posible que la argumentación oficial pretenda obtener mayores recursos por alguna de las siguientes razones o por una combinación de ellas:

- i) los recursos comprometidos para el rescate bancario sean mayores a los oficialmente reconocidos,
- ii) haya un compromiso oficial, no declarado, de sostener un nivel mínimo de rentabilidad para los banqueros extranjeros,
- iii) los recursos requeridos para sufragar los costos de la privatización de la seguridad social sean mayores a los oficialmente reconocidos, y
- iv) el gobierno pretenda allegarse recursos adicionales con vistas a la compra de votos en las elecciones del próximo año.

# Responsabilidad legislativa ante el IPAB

Diputado Omar Álvarez Arronte\*

Esta LVII Legislatura es histórica, no sólo por su conformación sino porque nos ha tocado resolver asuntos delicados trascendentes para la nación. Por eso todo lo que se propone, en esta Cámara, se discute, analiza, y se aprueba tienen características esenciales como son: transparencia, corresponsabilidad, disposición de aportar elementos para construir, pero fundamentalmente en la legalidad.

Hoy, la mayoría de los que conformamos esta legislatura no podemos debatir a partir de sofismas, tampoco caer en discusiones bizantinas.

El propósito esencial es acabar con la impunidad, estableciendo para esto un método sobre todo con un irrestricto apego a derecho.

Cuántas veces hemos escuchado decir que los asuntos no deben ser politizados, por lo que no debemos tomar actitudes pro partidistas, sino acciones basadas en argumentos más técnicos pero sobre todo más objetivos.

Somos los primeros no sólo en pedir el combate a la impunidad, sino de exigir el castigo a los responsables, y no solamente con

pena corporal sino tratar de recuperar los activos, pero hasta que se haya concluido la revisión de las operaciones clasificadas como transacciones reportables.

El compromiso de la Cámara de Diputados debe ser, el de mantener procesos con transparencia en las operaciones de saneamiento bancario, en la lucha contra la impunidad, el respeto a los terceros de buena fe y el manejo responsable de la información, en protección de las acciones que, en su caso, pueden ejercer las autoridades, lo que coadyuvará a obtener el máximo de recuperación de los activos.

La legalidad, la transparencia y la responsabilidad no son sinónimos de protagonismo partidista; la legalidad, la transparencia y la responsabilidad son elementos que sólo se pueden garantizar bajo un marco de derecho.

Todos estamos de acuerdo que se den a conocer los nombres de los verdaderos delincuentes y se aplique todo el peso de la ley, reitero, en eso estamos de acuerdo, y ello, no puede ser en forma anárquica sino sólo haciendo un análisis de carteras, y estableciendo plazos.

---

\*Diputado Federal del grupo parlamentario del PRI, LVII Legislatura.

El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional ha dado muestra clara de combatir la impunidad, fue el primero en solicitar auditorias al Fobaproa, ya que el gran reto de nuestro país es restablecer la credibilidad en nuestro sistema financiero y la mejor forma será mediante la toma de decisiones colegiadas que eviten acciones equivocadas o discrecionales, siempre basadas en la legalidad y transparencia.

Eso es lo que se busca y sólo se logra con voluntad política, misma que no han demostrado todas las fracciones parlamentarias.

Ahora es increíble que esa misma auditoria, que las fracciones parlamentarias descalificaron, que no aceptaron, como si las auditorias fuera un traje a la media, ahora retoman sus resultados, por un lado la descalifican y por otro la toman como base para sus argumentos.

Los priístas entendemos nuestro compromiso y buscamos acabar con la impunidad y en un acto de sensatez política, de madurez partidista pero sobre todo de congruencia parlamentaria; mi fracción parlamentaria apoyará toda acción que contribuya para acabarla.

El asunto del rescate bancario, es un asunto que nos compete a todos, principalmente a los legisladores que tenemos un compromiso y una exigencia con los millones de mexicanos, que esperan de los diputados, resultados favorables, y medidas en muchos casos enérgicas, pero ante todo responsables.

Que quede claro la postura de mi Grupo Parlamentario, los responsables deben ser castigados; en este momento se han promovido más de 114 denuncias en contra de 298 funcionarios presuntamente involucrados en

delitos financieros a todos los niveles jerárquicos de diversas instituciones bancarias.

Corresponde a los miembros del IPAB continuar con las acciones legales. Las actuales autoridades, en estricto apego a derecho, se están esforzando por sanear las finanzas de las instituciones de crédito.

Se intervinieron instituciones de crédito, ejercitando las acciones legales en contra de las personas que tuvieron conductas ilícitas, de no haberlo hecho se corría el riesgo de no garantizar el dinero de inversionistas y de perderse la confianza de los ahorradores y de las instituciones de crédito, esto nos hubiera llevado el fracaso al sistema financiero y económico del país.

En el informe presentado el día 19 de julio incluye un capítulo de operaciones reportables.

Es importante tener en cuenta que la categoría de reportable no implica irregularidad o ilegalidad, y que los más de 72 millones en créditos reportables se encuentran agrupados en tres categorías: el grupo "A" que se refiere al programa de compra de cartera y su monto asciende a más de 24,000 millones; el grupo "B" relativos a créditos relacionados en bancos intervenidos e Inverlat, cuyo monto es de 42,000 millones; y finalmente el grupo "C" relacionado a los créditos ilegales con un monto de 6,000 millones.

Dentro del grupo "A" se establecieron algunas restricciones del tipo de crédito que podían ser vendidos al Fobaproa. Es claro que no había ningún elemento para que se presuma o se intuya que estos créditos son ilegales o irregulares.

Dentro del grupo "B" se encuentran las operaciones incluidas en reportables, ya que son créditos relacionados que podrán impli-

car un costo para el Fobaproa, en el informe se establece claramente que muchas de estas operaciones estaban identificadas por la CNBV.

En el grupo "C". Las operaciones que la CNBV o algún banco han determinado que tiene algún problema de legalidad, siendo éstas clasificadas como ilegales. El total por este rubro asciende a 6,000 millones y no procedería la devolución de cartera. El reporte indica que la CNBV ya ha emitido las opiniones de delito correspondiente.

Con base en a lo anterior podemos afirmar que en relación con los 700 millones de créditos que no cumplen con los criterios originales y que no fueron acordados entre el Fobaproa y los bancos, se puede esperar el posible intercambio de dichos créditos por créditos que sí cumplan con estos criterios y por otra parte de los créditos relacionados e ilegales se deberán verificar que se hayan iniciado todas las acciones legales a que haya lugar, pero los mismos no pueden ser devueltos a las instituciones.

El pasado 28 de septiembre se presentó un punto de acuerdo donde la Cámara entregue a los diputados para su conocimiento la información completa de las transacciones reportables, incluida la nominal, del informe de Michael Mackey sobre la evaluación integral de las operaciones y funciones del Fobaproa y la calidad de la supervisión de los programas de 1995 a 1998.

Posteriormente el 7 de octubre la fracción del Partido Acción Nacional entregó al pleno un punto de acuerdo para requerir a la junta de gobierno del IPAB; de igual forma los días 7 y 14 de octubre el Partido de la Revolución Democrática presentó excitativas sobre el punto de acuerdo para la emisión del dictamen correspondiente.

Los cuatro asuntos antes expuestos se referían al mismo tema y además se vincula-

ban, la Comisión de Hacienda los incluyó en un punto de acuerdo solamente, con una característica esencial respetando el marco jurídico.

La postura del PRD, *grosso modo* establecía que la Cámara de Diputados con base en el programa para la evaluación integral de las operaciones del Fobaproa, en el saneamiento de las instituciones financieras de México 1995-1998. Mencionando la cláusula décimo quinta la característica de confidencial, destacando los tres grupos de operaciones "A" las que el auditor denomina "transacciones reportables".

El PRD propuso que el pleno conozca la información completa, incluida la nominal y donde las autoridades correspondientes emprendan las acciones legales necesarias.

Por su parte el PAN, propuso que el IPAB publicara en los medios de comunicación las auditorías que resulten ilícitas. Plantea también que el instituto deberá dar a conocer a la opinión pública información sobre las denuncias penales, civiles, mercantiles o administrativas que en su caso se hubieran presentado, o de las que en el futuro se presenten, relativas a las operaciones ilegales objeto de las auditorías.

El punto de acuerdo del día 4 del presente mes la Comisión de Hacienda de esta honorable legislatura las retoma, y en su punto de acuerdo señala: una vez que haya concluido la revisión de las operaciones clasificadas como *transacciones reportables* por la auditoría ordenada por la Cámara de Diputados, deberá de hacer del conocimiento de las auditorías competentes aquellas que se presumen ilegales, por no haberse apegado a las disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo lo hará del conocimiento de esta H. Cámara en los términos siguientes.

Se exhorta al IPAB y a las autoridades competentes que se hagan llegar a la comisión de vigilancia, de las operaciones consideradas en el grupo “C”.

A más tardar el 15 de noviembre dará la información sobre el seguimiento y estado procesal de las investigaciones correspondientes.

Respecto a las operaciones del grupo “A” y que hayan sido revisadas por el IPAB se deberá informar a más tardar el 10 de diciembre del presente año, las resoluciones que respecto de éstas tome la junta de gobierno del IPAB.

En lo referente a las operaciones de grupo “B”, se exhorta al IPAB y a las autoridades competentes para que una vez que el instituto reciba el informe de las operaciones, se determine en qué casos existen procesos jurisdiccionales y se informe a la Comisión el estado que guarden los procesos correspondientes.

Este punto de acuerdo fue aprobado por la mayoría de este pleno con 231 votos en favor, hubo 116 en contra y cinco abstenciones.

Con base en esto el IPAB con fecha 15 de noviembre y cumpliendo con el punto de acuerdo referido, envió a la Comisión de Vigilancia de esta soberanía la información requerida.

Tratándose de operaciones contenidas en el grupo “C” ya que no son objeto de rechazo y sustitución estas operaciones, y han constituido quebrantos a cargo de las instituciones intervenidas, procediéndose en consecuencia al fincamiento de las responsabilidades legales correspondientes.

El reporte se refiere exclusivamente del grupo denominado “C”. Esta información fue elaborada por el instituto a partir de las siguientes fuentes de información:

- el informe final de la auditoría ordenada por la Cámara, recibido en julio de este año,
- el listado de las transacciones reportables, entregado en septiembre de este año por Michael Mackey,
- información contenida en los expedientes que sobre las opiniones de delito emitió la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Información sobre las querellas iniciadas por la Procuraduría Fiscal de la Federación,
- información sobre las averiguaciones previas y procesos penales iniciados por la Procuraduría General de la República,
- información que las autoridades competentes referidas consideran que puede ser del conocimiento público y no obstaculizan el desarrollo de los procesos penales o su debida integración.

Esta información se hizo del conocimiento de la Comisión de Vigilancia con el único objeto y reitero único de que la misma sea utilizada dentro de los términos de ley.

En el informe existen 64 casos las autoridades competentes (CNBV, Procuraduría Fiscal de la Federación, PGR, e IPAB) coinciden en la información de 61 casos, se ha girado oficio al auditor para que informe de dos casos, y el restante se continuará actuando en estrecha coordinación.

La PGR ha identificado 61 asuntos, de los cuales 21 se encuentran en su fase de averiguación previa y 40 son procesos penales.

De las 21 averiguaciones previas no es posible dar mayor información de conformidad con lo establecido por el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, que a la letra dice: a las actuaciones de averiguaciones previas sólo podrán tener acceso el inculpado, su defensor y la víctima u ofendido y/o su representante legal, si los hubiere. Al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos que obren en la averiguación, se le

sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal según corresponda: 10 se encuentran en integración, cinco se encuentran en consulta de reserva de la acción penal, toda vez que no se ha podido acreditar quebranto patrimonial, dos se encuentran prescritas, cuatro se encuentran en consulta de no ejercicio de la acción penal, por hechos no consultivos de delito.

De los 40 procesos penales, 14 se acumularon a la causa 101/94 por un monto de 2'011,844 pesos, instruida en el juzgado duodécimo de distrito en materia penal en el D.F. en contra de Cabal Peniche, Alfredo Castañeda Breto, Ricardo Armas Arroyo y Ernesto Malda Maza, 10 causas penales se acumularon al proceso 13/99 por un monto de 62,202 pesos, del juzgado segundo de distrito en el estado de Sinaloa, cuatro causas se acumularon al proceso 88/97 por un monto de 387,156 pesos del juzgado segundo de distrito en el estado de Nuevo León. Así como nueve causas penales que se encuentran en diferentes fases.

Vivimos y queremos que se preserve el estado de derecho; mi grupo parlamentario estará al pendiente de la información como representantes populares, no en calidad de ministerios públicos, o de *ombudsman*, quien haya cometido delitos que los pague, no podemos entrar a un nuevo milenio donde el signo sea la corrupción pero tampoco queremos que se violenten las garantías de ningún ciudadano.

Nada más falso que buscar que los tiempos procesales se conviertan en tiempos electorales. Los verdaderos responsables, con una característica, el irrestricto apego al estado de derecho.

Hace aproximadamente un año se aprobó por parte de esta soberanía la Ley de Protec-

ción al Ahorro Bancario, para beneficiar a los ahorradores dentro de un marco irrestricto de apego a derecho.

Los legisladores debemos ser los primeros en hacer respetar este marco, y nuestra actuación se norma con base en a los ordenamientos legales, sin concesiones pero tampoco restricciones, tenemos que ceñirnos a las normas jurídicas.

Al expedirse la Ley de Protección al Ahorro Bancario, y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se tuvieron que adecuar las leyes supletorias como son la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Código de Comercio y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con lo que se desprende que fue una reforma integral, siempre y reitero preservando el estado de derecho.

Con la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se cuenta con un marco legal que reduce las posibilidades que el país enfrente una nueva crisis bancario, mediante el fortalecimiento de la supervisión financiera, un régimen legal que facilita una mayor participación del Congreso.

La ley antes referida, es el instrumento legal para lograr de manera integral la protección de los ahorros bancarios. La ley es clara y es importante precisar sus alcances. Como en el caso concreto, el artículo séptimo transitorio de la Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario contiene diversos elementos que constituyen requisitos de procedibilidad para efectos del suministro de información y documentación requerida, en el ámbito de los procesos de auditoría, como son: que las operaciones de mutuo o préstamo hayan sido detectadas como resultado y dentro de los procesos de auditoría; que los recursos

provenientes de esas operaciones hayan sido donados o aportados por los acreditados de la institución auditada directamente o por interpósita persona a entidades de interés público que reciban financiamiento público; y que las operaciones hayan generado quebrantos financieros a las instituciones, mismos requisitos que además de no haber sido acreditados en ningún momento por los despachos de auditores en sus requerimientos de información, no resultaban necesarios para la conclusión de las auditorías por no encontrarse relacionados con los objetivos y alcances de la propia revisión.

Lo señalado en el punto anterior, se corrobora, si tomamos en cuenta que en ninguno de los requerimientos a Banca Unión, S.A., se acreditó que los fideicomisos, respecto de los cuales se solicita información, se hubiesen realizado operaciones que se ubiquen dentro de los extremos establecidos en el referido artículo séptimo transitorio y mucho menos, que estén sustentados en hallazgos surgidos dentro del proceso de auditoría.

Los contratos de fideicomiso, cuya documentación se solicitó, datan de los años de 1993 y 1994, es decir, fechas anteriores al periodo de la revisión (1995-1998); la excepción que deriva de lo previsto en el artículo quinto transitorio de la ley del IPAB es aplicable únicamente a fideicomisos relacionados con los flujos de cartera que fueron comprados a las instituciones de crédito dentro de los programas de capitalización y compra de cartera, establecidos con motivo del rescate bancario, por lo que de ninguna forma puede entenderse referida a fideicomisos constituidos por la clientela de los bancos y más aún que no guardan relación con operaciones de mutuo o préstamo.

Las solicitudes de información y documentación, en todo momento fueron ambiguas y sustentadas en mentiras, llegándose a afirmar que las operaciones fiduciarias, de las cuales se solicitó información, fueron identificadas en el proceso de auditoría, sin que en ningún momento se hubiese acreditado fehacientemente la existencia de tal información y mucho menos se haya señalado el porqué se considera que estas operaciones causaron un quebranto a Banca Unión, S.A., o pudieran llegar a constituir un costo fiscal para el gobierno federal.

Lo anterior resulta importante, toda vez que no puede afirmarse que la Cámara de Diputados esté por encima de la ley o puede solicitar al Ejecutivo federal que a su vez ordene a entidades y dependencias violar la ley, éste en ningún momento fue el objeto de las auditorías, situación que puede corroborarse con la serie de documentos que tuvieron que emitirse y celebrarse para tener acceso a la información, sin violentar el orden jurídico, sin que dentro de esa información estuvieran las operaciones fiduciarias solicitadas, ya que la entrega de esta información hubiera implicado violación a las disposiciones legales.

Por eso sería inadmisibles que el Partido Acción Nacional, dentro de un marco de derecho, condicione la aprobación del presupuesto, solicitando a la junta de gobierno del IPAB, para que éste a su vez pida al IFE descuento cinco millones de dólares al Partido Revolucionario Institucional de las prerrogativas que le corresponden; la petición se sustenta en que dicho monto se utilizó en 1994. Esta solicitud es carente de sustento jurídico.

El IPAB en términos de su ley carece de facultades para solicitar al IFE, proceda a realizar dicho descuento.

Las aportaciones en comento en su momento fueron analizadas por la instancia correspondiente –el IFE–, y no encontró responsabilidad alguna, por lo que la petición no sólo no es viable legalmente sino carente de todo sentido.

Por otra parte no se dan los supuestos previstos en el artículo séptimo transitorio de la ley del IPAB, en virtud de no acreditar que estas aportaciones guarden relación con los resultados de la auditoría del señor Mackey. Ya que en ningún momento se ha acreditado que dichas aportaciones provengan de operaciones de mutuo o préstamos otorgados a los fideicomisos del PRI o a terceros que después las aportaron a los fideicomisos de Banca Unión, S.A.

Tampoco se acredita que estas aportaciones hayan generado o estén relacionadas con el quebranto de Banca Unión, S.A.

Las entidades de interés público, la devolución de las operaciones de crédito involucradas con cargo a los intereses de los financiamientos públicos.

Si bien es cierto que este asunto es vital, no puede convertirse en una ancla que no nos permita avanzar a mejores derroteros para

el próximo año, el presupuesto tiene que discutirse y en su caso aprobarse por sus propios alcances, por sus propios impactos, y no en base más que a caprichos, a peticiones fundamentadas en la cerrazón política y atendiendo interés de partido.

Los mexicanos hemos tenido experiencias nada gratas a fin de cada sexenio, es el momento de poner fin a las crisis, el camino compañeros diputados es el correcto, así lo muestran los indicadores de la Bolsa Mexicana de Valores, el hecho de que haya alcanzado un récord histórico a la alza, son síntomas de confianza no sólo en el sistema bancario sino en el país.

No sería válido moralmente tratar de generar un ambiente de incertidumbre en un clima de desconfianza, porque los resultados serían desastrosos, asumamos un papel crítico sí, pero propositivo, denunciemos las irregularidades, pero actuemos con responsabilidad, y sobre todo respetando el marco de derecho. El debate no puede ser con base en el chantaje al condicionamiento, a la ofensa, la diatriba, y menos aún a concertacionar, sino con base en argumentos, y en beneficio de los mexicanos.

# Presupuesto: hacia una nueva relación Ejecutivo-Legislativo

Senadora Rosa Albina Garavito Elfas\*

LAS FACULTADES del Congreso de la Unión en materia presupuestal están claramente consignadas en nuestra Carta Magna, ya que de acuerdo con el artículo 73 constitucional corresponde al Congreso "... imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto" y también "...dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación".<sup>1</sup> Asimismo, debe aprobar anualmente "...los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público".

Además, de acuerdo con el artículo 74 constitucional es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "examinar, discutir, y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación". Con este propósito, el Ejecutivo federal debe hacer llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos durante el mes de noviembre, y el secretario de despacho correspondiente debe comparecer para "...dar cuenta de los mismos".<sup>2</sup>

Sin embargo, este mandato constitucional no se cumple cabalmente por la relación asimétrica entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo con motivo del examen, discusión y aprobación del presupuesto federal, y debido a la falta de voluntad política del Ejecutivo para crear las condiciones que permitan al Poder Legislativo ejercer a plenitud sus facultades constitucionales en la materia.

Esta relación asimétrica entre ambos poderes se explica por el peso mayoritario que el partido oficial había tenido en la Cámara de Diputados, de manera de convertir la discusión y aprobación del presupuesto federal en el Congreso en un simple acto protocolario o un trámite burocrático más a cumplir dentro del proceso legislativo. Sin embargo, esta situación empezó a cambiar cuando en 1997 el partido del gobierno perdió el control de ese órgano legislativo y, particularmente, cuando gracias al trabajo de alto nivel técnico de los grupos parlamentarios del PRD se ha podido desarrollar un análisis minucioso de todas las partidas presupuestales. No obstante, aún hay un largo trecho por recorrer

---

\* Coordinadora del área de economía del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República.

para que el Congreso ejerza a plenitud su facultad republicana en lo que atañe al presupuesto público.

Hoy que se discute en el Congreso la aprobación del presupuesto que ejercerá el gobierno federal en el año 2000, un año clave para el proceso de transición democrática en México, es oportuno recordar los cambios que han promovido los legisladores del PRD para que el Poder Legislativo participe amplia y eficazmente en la discusión del presupuesto público, y es éste el primer propósito de esta reflexión.

El segundo propósito de la misma surge de la necesidad de aportar claridad sobre la verdadera situación que priva en las finanzas públicas, y que en nada coincide con esa idea de unas finanzas públicas "sanas" que tanto pregonan el Ejecutivo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este aspecto no debe ser soslayado en la discusión del presupuesto para el nuevo milenio por sus importantes repercusiones en la economía nacional.

## DESIGUALDAD EN LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO

En el examen, discusión y aprobación que anualmente lleva a cabo el Congreso sobre el presupuesto federal, como ya se advirtió, priva una relación desigual entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Un elemento importante que contribuye a que esta situación se dé es el factor tiempo, ya que hasta ahora el Ejecutivo federal ha esperado al límite que marca la Ley, esto es el 15 de noviembre –de acuerdo con el artículo 74 constitucional, fracción IV– para presentar su propuesta en torno del Presupuesto de Egresos, Ley de Ingre-

sos y Miscelánea Fiscal, que una vez aprobados por el Congreso de la Unión habrán de regir el siguiente año.

A pesar de la insistente demanda de los legisladores perredistas, para que el proyecto de presupuesto se entregue por lo menos en el mes de septiembre, el Ejecutivo se obstina en continuar con una inercia que, lejos de modernizar y democratizar la relación entre ambos poderes, pretende anclarla en condiciones que ya no corresponden con los cambios sociales y económicos en México y en el mundo.

A este aspecto hay que agregar el hecho de que los legisladores tampoco han tenido la posibilidad de conocer con anticipación las cifras preliminares del presupuesto federal ya que no es sino hasta este año, 1999, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega este tipo de información al Congreso. Al respecto, el pasado 20 de octubre dicha secretaría presentó el documento "Consideraciones en torno a la elaboración del presupuesto" con los lineamientos preliminares del presupuesto para el 2000, en los que se ratifica el marco macroeconómico que había anunciado el presidente Zedillo en su quinto informe de gobierno y en el que se aportan elementos sin duda útiles para la discusión de la política económica para el próximo año. Una práctica que, a pesar de su insuficiencia, debió haber iniciado desde tiempo atrás.

Pero no sólo son las restricciones de tiempo las que definen esta relación entre ambos poderes, muy lejos de una relación republicana; cuenta para ello también el tipo de información que en materia presupuestal proporciona el Ejecutivo federal a los legisladores y, sobre todo, el monopolio y control que ejerce en esta materia, cuando el acceso expedito a dicha información no sólo para

los legisladores sino para la ciudadanía en general, debía ser la regla a seguir.

Los legisladores de todas las fracciones parlamentarias reciben un paquete económico integrado por los Criterios Generales de Política Económica, la Exposición de Motivos del Presupuesto Federal, el Proyecto de Egresos de la Federación, la Iniciativa de Ley de Ingresos, y la denominada Miscelánea Fiscal, junto con los 33 tomos analíticos del presupuesto.

La primera parte de este paquete económico se distribuye a todos legisladores, no así los 33 tomos analíticos del presupuesto de los cuales sólo se dispone de un ejemplar en el Congreso, a pesar de la insistencia del PRD de que dicha información se entregue en número suficiente para que los legisladores la consulten, y en medios magnéticos para facilitar dicha consulta.

Además, a esta situación hay que sumar el grado de complejidad con la que el Ejecutivo presenta la información presupuestal, ya que ésta no va acompañada de la Clasificación por Objeto del Gasto, documento que emite la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Política Presupuestal, y que es clave para el análisis y comprensión de la información contenida en los 33 tomos analíticos de referencia.

De acuerdo con la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público dicho documento permite identificar y clasificar en forma “ordenada, homogénea y coherente (...) la demanda gubernamental de bienes y servicios”, así como el gasto público por su “naturaleza económica”.<sup>3</sup>

El acceso limitado a la información contenida en los 33 tomos analíticos del presu-

puesto federal es un obstáculo importante a vencer por los legisladores de todas las fracciones parlamentarias y propicia lagunas de información difíciles de superar pues en dichos tomos analíticos se incluye, ni más ni menos, que el registro detallado del objeto del gasto y de las asignaciones presupuestales por entidad, programa sectorial, ramo y unidad administrativa.

Sin el acceso a esta información los legisladores no pueden conocer la naturaleza económica del gasto público. Es decir, a qué áreas y rubros específicos se destinan los recursos del erario, si a las remuneraciones del personal, o a los pagos por conceptos de seguridad social; o cuáles se destinan a suministros, servicios y obras públicas, o a las asignaciones federales para los municipios.

En suma, sin el acceso expedito, oportuno y transparente a la información contenida en los 33 tomos analíticos del presupuesto federal, los legisladores no pueden participar en la discusión a fondo del presupuesto federal, ni contar con los elementos y criterios generales para el análisis económico del gasto público y de sus efectos en los principales agregados económicos tales como el ingreso nacional, el empleo, la formación bruta del capital o la distribución del ingreso.

Éstas son tan sólo algunas de las trampas y los artificios a los que recurre el Ejecutivo en la presentación del paquete económico y que, sin duda, evidencian su falta de voluntad política para dar paso a mejores condiciones para que el Congreso ejerza la facultad republicana que le corresponde en materia presupuestal, tal y como lo consigna la Constitución.

## NUEVOS CAMINOS EN LA DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO

A partir de 1998 y como resultado de la integración de un equipo técnico profesional en el área de economía del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado,<sup>4</sup> los legisladores del PRD impulsaron un cambio importante en los términos de la desigual relación Ejecutivo-Legislativo para el examen, discusión y aprobación del presupuesto federal, en el marco de la discusión que se dio en el Congreso sobre el presupuesto para el ejercicio fiscal de 1999.

Un hecho importante que propició este cambio fue que el área económica del grupo parlamentario del PRD en el Senado analizó de manera exhaustiva el proyecto de presupuesto federal para el año 1999, lo cual implicó no sólo la revisión de la documentación oficial que generalmente se entrega a los legisladores sino además la contenida en los 33 tomos analíticos del presupuesto. El trabajo fue descomunal ya que además de reproducir y sistematizar dicha información, se logró, gracias al análisis minucioso de la misma, eliminar las trabas que prácticamente hacían imposible para los legisladores su consulta y estudio.

Como resultado de esta revisión exhaustiva del presupuesto federal para 1999, el PRD pudo detectar los gastos superfluos del gobierno federal y presentar una propuesta de presupuesto alternativo, diseñada con todo detalle y rigor técnico. Un hecho inédito en la historia parlamentaria de México.

A partir de este análisis, el Comité Ejecutivo Nacional del PRD presentó el 8 de diciembre de 1998 un Proyecto Inicial de Ajuste y Reasignación Presupuestal que consistió en la eliminación del gasto superfluo y el aco-

tamiento del servicio de la deuda, incluido el rescate bancario, y la reasignación de esos recursos hacia programas prioritarios como educación y combate a la pobreza, así como para otorgar un aumento salarial del 18 por ciento a los maestros. Con el fin de disminuir el gasto no justificado en servicios personales, el PRD propuso un recorte de casi 5,900 millones de pesos en los ingresos de los altos funcionarios.

La fracción del PRD en la Cámara de Diputados enriqueció el planteamiento original del Comité Ejecutivo Nacional y construyó una propuesta alternativa a la del gobierno, con una solidez técnica, como ya se hizo mención, no vista antes en el Poder Legislativo. Este planteamiento se dio a conocer con todos sus detalles el 23 de diciembre de 1998 y consistió en recortar el gasto superfluo en casi 62,000 millones de pesos, lo cual permitía evitar la introducción del nuevo impuesto al servicio telefónico, no aumentar más el precio de la gasolina y compensar la pérdida de ingresos petroleros derivada de la nueva estimación del precio del crudo para 1999, presentada por el gobierno.

Además, esos ahorros permitían aumentar el gasto en más de 32,000 millones de pesos, priorizando los programas de educación, apoyo a deudores, agricultura, bienestar social, incremento salarial de 18 por ciento a los maestros y aumentos a los pensionados y viudas.

Adicionalmente el PRD incluyó en su propuesta un programa de austeridad republicana, ya anunciado también por el Comité Ejecutivo Nacional en su propuesta, cuyo propósito era eliminar los gastos superfluos y no justificados dentro del presupuesto federal, incluidos en partidas como la 1500, de "Servicios Personales" de los altos funcionarios (di-

rector general hasta presidente). Lo anterior, debido a que se demostró que las nóminas presupuestadas para varias secretarías estaban infladas y que estos recursos podían reasignarse a programas prioritarios y, como ya se señaló, a incrementos al salario de los maestros.

La propuesta de ajuste al presupuesto de egresos de la Federación, presentada por los legisladores del PRD en la Cámara de Diputados, no pudo ser rebatida por el Ejecutivo, quien prefirió eludir la discusión e imponer un paquete “negociado” con el PAN.

De esta forma fue como el PRD inició, a finales de 1998, la batalla para que las finanzas públicas del país se debatieran con transparencia, en condiciones de alto rigor técnico que son las que permiten desnudar la manipulación de cifras, manipulación que intenta esconder privilegios, derroches y desvíos de recursos públicos, que sólo pueden estar sustentados en un régimen autoritario.

## EL DISIMULADO DESASTRE FISCAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Con estos antecedentes los legisladores del PRD participan hoy día en la discusión del presupuesto federal para el año 2000, con la convicción de que los logros alcanzados en la discusión del presupuesto de 1999, para que haya equidad entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en dicha discusión, se traduzcan en nuevos avances ya que existe la certeza de que en este asunto de interés nacional no puede haber marcha atrás.

Un aspecto importante a considerar en la discusión del presupuesto 2000 tiene que ver con el escenario real de la economía nacional. A lo largo del año el Ejecutivo federal

ha insistido en que gracias al llamado “blindaje financiero” se estaría buscando crear condiciones para hacer una transición sexenal ordenada en lo económico con miras al año 2000; ha insistido en que no habrá crisis de fin de sexenio.

Sin embargo, se puede afirmar que ya desde 1994 el país se enfrentó no a una crisis de fin de sexenio, sino a una crisis de inicio de sexenio como resultado, en aquel entonces, de la artificial estabilidad cambiaria, que se mantuvo con fines electorales y que posteriormente provocó una fuga de capitales por más de 30,000 millones de dólares.

Resulta fundamental no olvidar que el gobierno federal, al igual que las empresas que evaden impuestos, lleva una doble contabilidad en sus finanzas. La contabilidad oficial muestra una situación “sana”, con déficit moderados, “financiables”, como dice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, la contabilidad escondida y disimulada incluye los crecientes pasivos generados por el rescate bancario, por la reforma de la seguridad social, por los muchos problemas escondidos en la banca de desarrollo y por los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas).

Tal es el volumen de los pasivos escondidos que terminan por hacerse explícitos en las finanzas públicas. Así como la baja en el precio del petróleo, a principios de 1998, obligó al gobierno a explicitar la magnitud de los pasivos del Fobaproa, al no poder seguir financiándolos de manera disimulada con los ingresos petroleros excedentes, como había sucedido en 1996 y 1997, la deuda irregular contratada por el gobierno empieza a evidenciarse en el presupuesto del año 2000.

Sea de finales o de inicio de sexenio, el desastre de las finanzas públicas anuncia una

crisis que es imposible soslayar. Este desastre se debe al costo fiscal de un rescate bancario plagado de irregularidades y de ilegalidades, y se debe también a la deuda irregular que el gobierno federal ha estado contratando, sin que esos compromisos se contabilicen como parte de la deuda pública, a pesar de que son recursos públicos los que se empeñan en su pago. Veamos en primer término el costo fiscal del rescate bancario.

Aunque el gobierno ha tratado de disimular por todos los medios el costo real del rescate bancario, su magnitud ya es, más o menos, conocida. Es sabido que no todos los pasivos del Fobaproa se pasaron al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), ya que varias partes se distribuyeron entre otras instituciones. Por ejemplo, el crédito del Banco de México al Fobaproa (más de 60,000 millones de pesos) se quedó en ese banco y será pagado utilizando el remanente de operación de ese instituto. Los créditos carreteros (87,000 millones de pesos) se concentraron en un fideicomiso de Banobras (el FARAC), y otros pasivos se ubicaron en Nafinsa y Bancomext.

Una primera estimación completa del costo del rescate bancario, llevada a cabo por el área económica del PRD en el Senado, reporta que dicho costo asciende, a finales de 1999, a una insólita cuarta parte del PIB. Deduciendo el costo ya pagado durante los últimos 5 años –a valor presente, para que sea comparable– quedan los pasivos netos, de los cuales se han pagado 142,500 millones de pesos, de manera que el saldo total de pasivos de dicho rescate a diciembre de 1999 asciende a ¡1,116 millones de pesos!; esto es 25 por ciento del PIB.

No todos los pasivos dedicados al rescate bancario se encuentran en el IPAB, pero

sin duda forman parte de ese costo, nos referimos entre otros a los 60,000 millones de pesos del crédito del Banco de México al Fobaproa, crédito hoy quebrantado, esto es asumido por el Banco Central; 8,000 millones de créditos en las mismas condiciones otorgados por Nafinsa al Fobaproa, y 90,000 millones de pesos de pasivos generados por el rescate carretero que se encuentran en un fideicomiso de Banobras que, por supuesto, también compromete recursos públicos. De ahí que dentro de las “sanas” finanzas públicas, el costo del rescate bancario sea, como ya se señaló, de 25 por ciento del PIB y no de 10 por ciento como sostiene el gobierno.

A nivel contable, la variación en el saldo neto de la deuda es necesariamente parte del déficit fiscal. Es decir, los pasivos del Fobaproa, legalizados como deuda pública por el PRI y el PAN, constituyen una parte hasta ahora escondida del déficit de las finanzas públicas. Si esos datos se agregan a las cifras oficiales, las magnitudes del déficit registrado durante los últimos cinco años se ven incrementadas de manera alarmante.

Así, las tan pregonadas finanzas “sanas” se convierten en una situación de auténtico desastre. Los déficit cercanos a cero, durante 1995, 1996 y 1997, alcanzan un nivel promedio de casi 5 por ciento del PIB. El déficit para 1998 es de más de 14 por ciento del PIB, debido a la explicitación de los pasivos del Fobaproa durante ese año, mientras que el déficit de 5 por ciento del PIB para 1999 resulta del aumento del valor de la deuda anterior y de los nuevos rescates de Serfin y Bancomer.

En este déficit real, de suyo alarmante, no estamos contemplando el costo de las aportaciones del gobierno al régimen de seguridad social que para el año 2000 alcanza-

## ESTIMACIÓN DEL COSTO FISCAL DEL FOBAPROA

*(Miles de millones de pesos)*

Año	Saldo de pasivos <sup>1</sup>	Costo pagado <sup>2</sup>	Saldo neto de pasivos	Variación saldo neto <sup>3</sup>
1995	83.9	15.0	68.9	68.9
1996	210.3	39.8	170.5	101.6
1997	379.8	71.3	308.5	138.1
1998	891.8	91.2	800.7	492.1
1999	1,116.0	142.5	973.5	172.9
% PIB				
1995	4.6	0.8	3.8	3.8
1996	8.4	1.6	6.8	4.1
1997	11.9	2.2	9.7	4.3
1998	23.5	2.4	21.2	13.0
1999	25.0	3.2	21.8	3.9

<sup>1</sup> Incluye créditos carreteros por 73.6 en 1998 y 90.8 en 1999.

<sup>2</sup> Acumulado a valor presente de cada año.

<sup>3</sup> Aumento virtual de deuda, o sea déficit nominal.

Fuente: Estimado con base a los Criterios Generales de Política Económica para 1996, 1997 y 1998; Resumen Ejecutivo de las Operaciones de Fobaproa: página de Fobaproa en Internet; Informe de Michael Mackey; Informe de Finanzas Públicas y Deuda de Junio de 1999, e información del IPAB.

## EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

*(Proporciones del PIB)*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos presupuestales	23.13	22.80	23.19	23.13	20.65	20.82
Gasto neto presupuestal pagado	22.70	23.19	23.23	23.45	21.72	22.17
Balance presupuestario	0.43	(0.38)	(0.03)	(0.32)	(1.07)	(1.35)
Balance fuera de presupuesto	(0.05)	(0.21)	(0.08)	(0.01)	(0.09)	0.10
Balance público (oficial)	0.38	(0.60)	(0.11)	(0.33)	(1.16)	(1.25)
Aumento de deuda por Fobaproa	0.00	3.75	4.06	4.33	12.98	3.82
Balance público (efectivo)	0.38	(4.35)	(4.17)	(4.66)	(14.14)	(5.07)

Fuente: Estimaciones del Área de Economía del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado, a partir de información de la SHCP, Fobaproa y el IPAB.

rá un monto de casi 90,000 millones de pesos, esto es 1.9 por ciento del PIB. Tampoco está incluido el costo de los Pidiregas, que para el 2000 significan casi 6,000 millones de pesos, y que van a cuenta de las inversiones no realizadas por el gobierno en sectores estratégicos como Comisión Federal de Electricidad y Pemex.

El presupuesto para el año 2000 hace evidente los costos de esa deuda contratada durante el presente sexenio, que sin contabilizarse como tal compromete recursos presupuestales como cualquier deuda y hereda a los próximos gobiernos un lastre difícil de soslayar, de tal manera que la supuesta transición estable y ordenada de las finanzas pú-

blicas hacia el próximo sexenio constituye una simulación gubernamental de fuertes consecuencias para el futuro del país.

Desenmascarar el arte de la simulación en relación con las finanzas públicas será una tarea ineludible en la discusión del presupuesto que no sólo define las condiciones económicas para el año 2000, sino también para el primer tramo del próximo siglo.

## PRESUPUESTO 2000: DEBATE ABIERTO

Con la convicción política del PRD sobre la necesidad de una nueva relación Ejecutivo-Legislativo para la discusión del presupuesto público, pero aún sin la voluntad política del Ejecutivo, sobre todo para informar a la nación del verdadero desastre fiscal de las finanzas públicas, se lleva a cabo en el Congreso de la Unión el debate sobre el presupuesto 2000.

El pasado 11 de noviembre de 1999, el secretario de Hacienda entregó al Congreso de la Unión los documentos que integran el llamado "paquete económico" para el año 2000, que incluye los Criterios Generales de Política Económica, Iniciativa de Ley de Ingresos, Iniciativa de Reformas a la Ley Federal de Derechos, Iniciativa de Decreto que Reforma Diversas Disposiciones Fiscales, y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las estimaciones que anticipó la Secretaría de Hacienda sobre dicho paquete económico se pueden sintetizar de la siguiente manera. Respecto a los ingresos del sector público, no se espera ningún aumento importante en los impuestos que paga la población; sin embargo, Hacienda insiste en atri-

buir la debilidad recaudatoria del gobierno a malas decisiones del Poder Legislativo, olvidando la gran responsabilidad que tiene el gobierno federal al propiciar la crisis de 1995 y mantener una situación de impunidad sobre el rescate bancario y negarse a discutir una reforma fiscal integral.

Respecto al presupuesto, Hacienda ha previsto que el gasto programable (excluyendo intereses y participaciones) para el año 2000 crecerá en la misma tasa real que el producto interno bruto (4.5 por ciento). Así, de una erogación estimada en 701.8 miles de millones de pesos para 1999, se anticipa un gasto máximo de 733.4 miles de millones (a precios actuales) para el año 2000, es decir, un aumento de sólo 31.6 miles de millones.

De acuerdo con Hacienda dentro de las presiones adicionales en el gasto para el año 2000 se deben incluir un aumento de 4.2 millones al presupuesto del Instituto Federal Electoral, para que pueda organizar adecuadamente las elecciones federales. También, entre otros, mayores gastos para los poderes Legislativo y Judicial, y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el levantamiento del censo de población, y una erogación adicional de 27.9 miles de millones destinada a las aportaciones a la seguridad social.

Como esos gastos adicionales, considerados ineludibles, ascienden a 45.5 miles de millones de pesos, con el aumento máximo estimado para el gasto programable para el año 2000, de 31.6 miles de millones, quedaría un faltante de 13.8 miles de millones de pesos. Ese faltante, según Hacienda, tendrá que ser compensado por los legisladores quienes deberán decidir qué impuestos aumentan o qué rubros de gasto recortan.

Sin embargo, el gobierno no toma en cuenta que la elevada tasa de pago de intere-

ses para los bonos que emitirá el IPAB no se justifica en tanto que, según las reglas publicadas el 18 de junio del presente año por la Junta de Gobierno del IPAB, en el *Diario Oficial de la Federación*, ese rendimiento tiene que mantenerse en los términos de los pagarés entregados por Fobaproa a los bancos que según el informe ejecutivo de dicho organismo entregado a los legisladores el primer semestre de 1998, el interés pagado a partir de abril de 1999 es de la tasa del Cete a 91 días, menos 1.65, esto es 5.65. Además de ese acuerdo, no existe ninguna razón económica para otorgar mayor rendimiento a documentos que tienen todo el respaldo del Congreso como son los bonos del IPAB, que a los pagarés de Fobaproa sin respaldo legal alguno.

Los 17.6 miles de millones de pesos que se ahorrarían aplicando la tasa de interés que señalan dichas reglas son superiores a los 13.8 mil millones del supuesto faltante estimado por Hacienda. Además, si se hiciera un verdadero esfuerzo por recortar los muchos gastos superfluos del gobierno, el austero presupuesto que se anticipa para el próximo año puede permitir aumentos sustanciales en los rubros que realmente interesan a la mayoría de la población, como por ejemplo, educación y el combate a la pobreza extrema.

## DIÁLOGO REPUBLICANO Y POLÍTICA ECONÓMICA

Por ello, contra los señalamientos del gobierno de que vamos bien, el PRD ha planteado que bastaría con cambiar las prioridades a la hora de definir la política económica y social, con aceptar un diálogo republicano entre las diferentes fuerzas políticas y de cara a

la nación, para construir un nuevo pacto social que cambie el sistema económico de rapiña que hoy padecemos.

Hemos propuesto a las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, al Ejecutivo federal y a la nación, este nuevo pacto social que sustituya la inmoral e inconstitucional política económica, cuyas fuentes de financiamiento han sido las siguientes:

- La expropiación del salario directo de la población, 70 por ciento de su valor en relación a 1980 y un aumento en el déficit acumulado en la creación de empleos con salarios suficientes.
- La expropiación de su salario indirecto por la caída del gasto social per cápita. Esta deuda acumulada es de un billón 295,895 pesos, en relación a 1981.
- El desmantelamiento del patrimonio nacional a través de las privatizaciones, cuyo producto se dedicó a pagar deudas y a fabricar ricos de la noche a la mañana.
- La corrupción y la impunidad, para muestra basta el botón de los pagarés bancarios que hoy son deuda pública y que equivale al 19 por ciento del producto interno bruto, quinta parte del financiamiento de este sistema de rapiña.
- La expropiación del patrimonio de los pequeños deudores, otra vuelta de tuerca más en la concentración de la riqueza.
- La disminución del crecimiento nacional, debido a la paralización del crédito, cuyas tasas de interés poco tienen que ver con el precio real del dinero.
- La reducción de la riqueza nacional por la caída de la inversión pública en áreas estratégicas.
- La reducción de la riqueza nacional por los bajos recursos a educación e investigación y desarrollo científico.
- El desmantelamiento de la planta productiva del campo y de las áreas urbanas por la apertura indiscriminada y apresurada, negociada en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte.
- La especulación financiera que ha hecho de la deuda externa, una deuda eterna, y cuyos acreedores, por sus depósitos en el extranjero, también están entre nosotros.

Cambiar estas salvajes formas de financiar más que un crecimiento, una concentra-

ción de la riqueza y del ingreso, que ha sumido al país en serios riesgos para su estabilidad política y social y también para su viabilidad como nación independiente, requiere de un nuevo pacto social, que es el que necesita el país para iniciar el siglo XXI con la esperanza construida entre todos, de un México justo, democrático, moderno, y civilizado.

La discusión sobre el paquete económico que habrá de definir la política económica con la que iniciemos el próximo siglo, tendría que constituir una excelente oportunidad para empezar estas grandes redefiniciones en la agenda nacional y una nueva relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

<sup>1</sup>Fracciones VII y VIII.

<sup>2</sup>Fracción IV.

<sup>3</sup>*Clasificación por Objeto del Gasto*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Política Presupuestal, septiembre de 1995, pp. 2-3.

<sup>4</sup>El área de economía del grupo parlamentario del PRD en el Senado es coordinada actualmente por la senadora Garavito Elías y cuenta con el apoyo de un equipo de profesionales encabezados por Juan Moreno Pérez, economista de la UNAM y doctor por la Universidad de Los Angeles, California. El doctor Moreno colaboró, desde su creación, en la hoy extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.

Reforma del Estado:  
Economía nacional,  
deuda y nuevo  
presupuesto

*Perspectiva  
académica*



“Sin título”, Punta seca, aguafuerte y aguatinta sobre zinc. 20 × 15 cm, 1999

# Los retos de la economía mexicana para el siglo XXI

Roberto Michel Padilla\*

## INTRODUCCIÓN

EN EL periodo de casi cinco décadas, que va desde el inicio de la recuperación de la gran crisis de 1933 hasta 1981, la economía mexicana, medida a través del producto interno bruto (PIB), registró un crecimiento promedio anual del 6.2 por ciento. En esos 48 años, el PIB no registró reducción alguna y el producto por habitante aumentó a un ritmo promedio anual del 3.4 por ciento, disminuyendo ligeramente sólo en cuatro años: 1938; 1940; 1953 y 1959.

Esta tendencia expansiva de la actividad económica en el largo plazo estuvo asociada a diversos factores. Por un lado, los gobiernos posrevolucionarios en México adoptaron la premisa fundamental de que el Estado mexicano debía fungir como responsable de la promoción del desarrollo económico y que la mejor forma de hacerlo era impulsando de manera decisiva la industrialización vía sustitución de importaciones.

Era la industrialización el único camino para aumentar la productividad y los ingresos reales de la población, lo que permitiría

mejorar sus condiciones materiales y sociales de vida.

La adopción de este modelo –en el que no era posible concebir al desarrollo sin industrialización– implicó que el Estado mexicano incursionara de manera importante en sectores estratégicos. Así, el Estado participó de manera activa y directa en la creación de infraestructura física, inversión en energéticos, obras de irrigación, infraestructura social y producción de insumos, entre otras áreas; se trataba, en suma, de un papel de promotor, pero también de productor; las empresas públicas estaban presentes en prácticamente todos los sectores estratégicos, incluso en algunos de manera exclusiva. Por una razón u otra, la participación directa del Estado llegó más allá de los límites recomendables.

Hasta hace pocos años, el Estado participaba en la industria siderúrgica, fertilizantes, maquinaria y equipo de transporte, industria alimenticia, bancos, teléfonos, televisores, ferrocarriles, etcétera. Hoy mantiene su exclusividad por mandato constitucional en las industrias eléctrica y petrolera.

---

\*Jefe de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, de la LVII Legislatura.

Por otro lado, el modelo de industrialización constituyó también un esquema de preservación de la industria mexicana sobre la competencia internacional. El proteccionismo, expresado principalmente en la aplicación de los permisos previos de importación, se convirtió en una medida fundamental para garantizar la rentabilidad de la industria mexicana y para sentar las condiciones adecuadas a la industria naciente.

Este doble objetivo de ser un Estado comprometido con la promoción del desarrollo económico y, al mismo tiempo, de garantizar la rentabilidad a la industria mexicana, requería de mantener a bajo costo los bienes-salario, situación que se logró a través de la aplicación de dos medidas básicas: la incorporación de subsidios directos e indirectos que llevaron a proveer bienes y servicios de empresas públicas igual o por debajo de sus costos, y la instrumentación de mecanismos de control de precios de bienes básicos, principalmente con los denominados precios de garantía en distintos productos básicos que se mantuvieron fijos por décadas y cuando ese mecanismo resultó imposible de prolongar, hubo que subsidiar los bienes de consumo básico como la tortilla, la leche, la harina, el maíz, el frijol, el aceite, entre otros.

En unas cuantas décadas, la industria mexicana creció y se diversificó hasta niveles que a otros países les llevó siglos. El éxito obtenido en materia de desarrollo económico fue incuestionable; los indicadores económicos y sociales, además de las comparaciones internacionales así lo demuestran.

En los periodos de 1950 a 1959, y de 1960 a 1973, la tasa de crecimiento de la economía se ubicó en 5.9 y 6.7 por ciento promedio anual, respectivamente; los salarios mínimos reales aumentaron 5.9 y 3 por

ciento anualmente y la inflación creció 7.2 y 5.5 por ciento anual, llegando a observarse varios años en que los precios prácticamente no se incrementaban.

Un éxito de esa magnitud no podía estar exento de problemas, mismos que debemos reconocer para comprender las razones por las cuales el modelo mexicano de industrialización y desarrollo se agotó.

Desde mediados de la década de los sesenta, la descapitalización de la agricultura tuvo como consecuencia la pérdida de dinamismo y la reducción de sus exportaciones, por lo que su contribución al financiamiento de las importaciones de la industria se redujo sensiblemente y posteriormente desapareció cuando el sector comenzó a ser deficitario.

La protección a la industria generó que a la larga se le restara competitividad; la ubicación de los mercados internos generó una elevada concentración espacial de la industria; la alta rentabilidad deterioró la distribución del ingreso; los enormes subsidios y recursos para el financiamiento del desarrollo fueron deteriorando las finanzas públicas; la deuda externa comenzó a elevarse como proporción del PIB; las cuentas con el exterior tendieron a deteriorarse ya que al tradicional déficit comercial se le agregó un creciente déficit de los servicios factoriales, debido a los intereses crecientes.

Los desequilibrios en el sector externo y en las finanzas públicas fueron evidentes: mientras en la década de los sesenta, el déficit financiero anual promedio del sector público representó 2.7 por ciento del PIB, para los años setenta se elevó a 6.1 por ciento en los años ochenta a 11.4 por ciento del producto, situación que se hizo insostenible en el largo plazo. Por su parte, el financia-

miento externo jugó un papel central en el crecimiento de la economía nacional, pero sus intereses constituyeron una limitante para el crecimiento futuro.

Así, mientras que entre 1950 y 1981 el 90 por ciento del ahorro externo se destinó a financiar el exceso de importaciones sobre las exportaciones, entre 1989 y 1998 el ahorro externo se destinó en 90 por ciento a financiar el pago de intereses de la deuda externa, es decir, se llegó a un punto en el cual el país tenía que continuar endeudándose esencialmente para pagar intereses de la deuda acumulada.

## EL MARCO INTERNACIONAL

La etapa de crecimiento alto y estable de la economía mexicana tuvo un marco internacional propicio. Las principales economías experimentaban una fase expansiva de crecimiento económico y, simultáneamente, los acuerdos de Bretton Woods firmados en 1944, permitieron mitigar los desequilibrios que se configuraban en el sector externo de la economía mexicana.

En los acuerdos, los países signatarios se obligaron a fijar la paridad de sus monedas y a intervenir en el mercado cambiario para evitar fluctuaciones, pero manteniendo el derecho, de acuerdo al procedimiento, de modificar el tipo de cambio cuando se tratara de corregir un “desequilibrio fundamental”. Así, la paridad del dólar con respecto al oro se mantenía fija. Este esquema de solidaridad entre las naciones fue el soporte financiero de la “época de oro” de la economía mundial.

En el transcurso del tiempo, el dólar se fue sobrevaluando con el consecuente deterioro de las cuentas externas, situación que llevó al Presidente Nixon en agosto de 1971 a

suspender la convertibilidad del dólar en oro, permitiendo al dólar ubicarse en su propio nivel en el mercado de cambios.

Con esta decisión, el sistema de Bretton Woods llegó a su fin, terminando una época de orden monetario y dando inicio a un periodo de incertidumbre e inestabilidad en los mercados cambiarios, así como de volatilidad en los mercados financieros.

México no pudo escapar a estos acontecimientos y el quiebre del sistema de Bretton Woods tuvo efectos inmediatos en la economía, aunque el peso siguió los destinos del dólar hasta agosto de 1976. A partir de entonces, el tipo de cambio pasó de 12.50 pesos por dólar (hoy 0.0125 pesos) a una cotización actual de 9.50 pesos por dólar, es decir, una devaluación de 76,000 por ciento.

Desde 1976, el país experimenta con mayor o menor intensidad importantes signos de incertidumbre cambiaria, que propician especulación y altas tasas de interés, con los consecuentes efectos negativos sobre la inversión y el crecimiento económico.

El ambiente de incertidumbre cambiaria que se vive en México desde entonces, ha generado como consecuencia la sustitución paulatina del peso por el dólar como “patrón de valor”; incluso los valores del gobierno mexicano desde hace mucho tiempo, también se convirtieron en una inversión insegura, no en términos del dinero mismo, sino en relación con rendimientos reales respecto al “patrón de valor”.

En la medida en que el rendimiento del dinero mexicano se vuelve incierto, pierde su calidad de activo monetario. Para que un inversionista incluya en su cartera instrumentos financieros denominados en pesos, se requiere que éstos ofrezcan un rendimiento esperado mayor que el ofrecido por un

activo seguro. Entre mayor es la incertidumbre cambiaria y la aversión de los inversionistas al riesgo, mayor deberá ser el rendimiento del activo incierto, que en nuestro caso son los instrumentos denominados en pesos, para que sustituya al activo de mayor confianza.

Ésta es la razón central por la cual ante el nerviosismo de los mercados cambiarios, las tasas de interés reaccionan al alza para compensar el mayor riesgo real o supuesto. El riesgo cambiario existe, entre otras razones, porque la inflación de México es superior a la de Estados Unidos, pero también influyen otros muchos factores como la incertidumbre política, la situación de la balanza de pagos y el historial mismo de devaluaciones.

Mientras las naciones no construyan un nuevo acuerdo monetario y financiero, los crecimientos altos y sostenidos de la "época de oro" tendrán que esperar. Es en este marco de incertidumbre donde las políticas económicas deberán actuar con inteligencia y donde los errores pueden ser fatales.

## LA ECONOMÍA EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS

Después de casi medio siglo de crecimiento alto y sostenido, a partir de 1982 la crisis de la deuda dio origen a un periodo recesivo y a un amplio programa de reformas estructurales de la economía, que continúan hasta nuestros días. Tener conciencia de ello es indispensable para evitar caer en los errores del pasado.

En las últimas dos décadas, la participación del Estado en la economía se modificó y ahora participa menos como productor. Los altos niveles de protección y las restricciones a la inversión extranjera y a los movimientos

de capitales abrieron paso al libre comercio y de movimiento de capitales. Los permisos previos se sustituyeron por el arancel y éste es cada vez menor como resultado del proceso de apertura comercial.

Los subsidios generalizados de la década de los setenta se reorientaron y redujeron. Las empresas públicas se liquidan y se modifica significativamente la legislación que daba sustento a la intervención del Estado. Las decisiones de los agentes económicos están menos orientadas por el Estado y más por el mercado. Reformas de esta magnitud generan oportunidades pero también riesgos.

Así, de una etapa de alto crecimiento se pasó a una de crisis recurrentes. Entre 1982 y 1998 la economía mexicana cayó a una tasa media anual del 0.2 por ciento y entre 1989 y 1998 se creció a un ritmo del 3.3 por ciento anual en términos reales, es decir, la mitad de la tasa del periodo 1974-1981.

Durante esos 16 años, de 1982 a 1998, el PIB por habitante se mantuvo abajo del nivel que había alcanzado en 1981 y fue hasta 1998, después de muchos altibajos, cuando se pudo igualar dicho indicador. Entre 1982 y 1998 el PIB por habitante disminuyó en seis años: 1982, 1983, 1986, 1987, 1988 y 1995.

En 1981, el PIB per cápita de México equivalía al 23.2 por ciento del promedio de los países miembros de la OCDE y, para 1998, esa proporción disminuyó al 17.3 por ciento. En 1970, el PIB por habitante de Corea equivalía al 67 por ciento del correspondiente a México; para 1998, el de México representaba tan solo el 39.0 por ciento del de Corea. En comparación con América Latina, la economía mexicana tampoco ha destacado por su dinamismo. En 1980, el PIB promedio por habitante en América Latina era equivalente al 84 por ciento del promedio mexicano, ahora llega al 97 por ciento. En 1980, el mismo indi-

cadador de México superaba en 48 por ciento al de Brasil, hoy Brasil supera en 7 por ciento al de México.

En materia de estabilidad de precios, México fue el modelo a seguir en América Latina desde principios de los cincuenta hasta principios de los setenta. Entre 1982 y 1998, el Índice de Precios al Consumidor aumentó a un ritmo promedio anual del 44 por ciento. En el mismo periodo, el salario mínimo perdió el 69 por ciento del su poder adquisitivo.

Después de las tasas anuales de inflación del 5.5 por ciento promedio anual en 1960-1973, los precios al consumidor se elevaron 86.1 por ciento anual en 1982-1988 y 20.4 por ciento en 1989-1998. Durante los últimos 4 años, la inflación ha superado el promedio de América Latina.

Para crecer, la economía mexicana ha tenido que recurrir tradicionalmente al endeudamiento con el exterior; esta debilidad estructural se ha venido acentuando en tal magnitud que en la última década, un crecimiento de la economía del 3.3 por ciento promedio anual en términos reales generó un déficit en la cuenta corriente por el equivalente al 3.8 por ciento del PIB, mientras que entre 1951 y 1981 un crecimiento promedio anual del 6.4 por ciento generó un déficit con el exterior por el equivalente al 3.1 por ciento del producto interno bruto.

En la perspectiva histórica y en comparación con los resultados económicos que han tenido otros países, puede afirmarse que en México los logros han sido pobres en los últimos 18 años. Reconocerlo es un requisito previo para enfrentar los problemas y encauzar los esfuerzos de todos los mexicanos por la vía constructiva. El triunfalismo oculta los problemas de fondo y dificulta su solución.

El argumento de que por la caída de los precios del petróleo y el alto nivel de en-

deudamiento, México enfrentó, en estos años, choques externos más severos que otros países, lo que explicaría su pobre desenvolvimiento, habría que cuestionarlo. Lo cierto es que en el pasado sin el impulso del petróleo la economía mexicana creció. En los últimos años aumentó el costo del servicio de la deuda pública externa, pero los ingresos petroleros han sido suficientes para pagarlo.

Los ingresos petroleros han sido, en todo caso, un disuasivo para posponer decisiones vitales para el país, como el impulso decidido a la agricultura, la industrialización y la reforma tributaria, entre otros.

El elemento que más contribuyó a acentuar la fragilidad externa, tal como se describe, ha sido el aumento del costo financiero de la deuda externa.

En efecto, los intereses de la deuda externa en proporción del PIB aumentaron del 0.63 por ciento promedio anual de 1950 a 1973, al 6.4 por ciento de 1982 a 1988 y en la última década se sitúan en 3.5 por ciento (véase cuadro 1).

En las actuales condiciones, un crecimiento a largo plazo compatible con la generación de 1.1 millones de empleos al año que, según las estimaciones del Pronafide 1997-2000, debería ser cercano al 5.5 por ciento al año, requeriría de un flujo permanente de inversión extranjera directa por un monto equivalente al 6.0 por ciento del PIB, es decir 25.0 miles de millones de dólares por año. El monto máximo de inversión extranjera directa se registró en 1997 por un monto de 12.8 miles de millones de dólares, 3.2 por ciento del PIB. Visto desde otra perspectiva, el crecimiento a largo plazo de la economía mexicana se sitúa hoy en una tasa de alrededor de 3.5 por ciento anual, nivel claramente insuficiente para generar los empleos que demanda la sociedad, como elemento funda-

CUADRO 1  
MÉXICO: INDICADORES SELECCIONADOS, 1950-1998  
(Tasas medias anuales de crecimiento y porcentajes del PIB)

Periodo	Población	PIB	PIB por habitante	Salarios mínimos reales	Cuenta corriente % del PIB	Deuda externa % del PIB	Balance público % del PIB	Costo financiero de la deuda pública % del PIB	Inflación	Variación del tipo de cambio nominal	Intereses de deuda externa % del PIB
1950-1959	3.1	5.9	2.7	5.9	-2.8	6.2	-0.4	na	7.2	4.2	0.4
1960-1973	3.3	6.7	3.3	3.0	-2.4	10.5	-3.1	na	5.5	0.0	0.8
1974-1981	3.0	6.6	3.5	1.2	-4.0	28.6	-8.3	3.1	21.6	10.1	2.5
1982-1988	2.1	-0.2	-2.7	-9.1	0.6	64.0	-10.9	14.7	86.1	91.2	6.4
1989-1998	1.8	3.3	1.5	-4.5	-3.8	42.1	-0.8	5.1	20.4	14.9	3.5

Fuente: Elaborado por la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en información del INEGI, Banco de México y Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

mental para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda, educación y servicios públicos.

### LOS NUEVOS RETOS FRENTE A LA FRAGILIDAD EXTERNA

Hoy por hoy, la economía mexicana continúa en una etapa de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo; no se han logrado los equilibrios macroeconómicos y permanece el bajo crecimiento, la insuficiente generación de empleos, las elevadas tasas de interés, el rezago de los salarios reales pero, además, el viejo problema de la fragilidad del sector externo.

La condición deficitaria del país, junto con el ingrediente del riesgo cambiario, han dado como resultado tasas de interés muy elevadas e inestables. El riesgo de las devaluaciones imprevistas y la necesidad de financiar el déficit obliga a mantener primas de riesgo excepcionalmente altas para convencer a los inversionistas de invertir en pesos.

Debe recordarse que después de la época en que el tipo de cambio permanecía fijo, los altibajos han sido frecuentes. Entre 1974

y 1981, el tipo de cambio se depreció 10.1 por ciento promedio anual; entre 1982 y 1988 en 91.2 por ciento anual y entre 1989 y 1998, 14.9 por ciento anualmente.

Frente a este escenario, entre 1986 y 1998, los rendimientos anualizados en dólares de los Cetes fueron en promedio del 20.8 por ciento, más del triple que la tasa de los Certificados de Depósitos en Nueva York (véase cuadro 2); en lo que va de 1999, debido a la apreciación del peso y las elevadas tasas de interés internas, el rendimiento en dólares de los Cetes fue del 32.8 por ciento anual. ¿Qué proyecto que tengan como destino el mercado externo o la sustitución de importaciones puede llevarse a cabo con esas tasas? La tasa real promedio de 1986 a 1999 ha sido del 10 por ciento anual, nivel que obstaculiza el impulso de la competitividad de la planta productiva nacional y su propia modernización.

Sin duda, eliminar la incertidumbre cambiaria constituye en la actualidad un requisito esencial para el crecimiento a largo plazo, pero hay que insistir en que ello no resuelve, automáticamente, los problemas estructurales de la dependencia del financiamiento

## CUADRO 2

MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS EN COMPARACIÓN CON ESTADOS UNIDOS 1980-1998  
(Porcentajes anuales)

CETES (28 DÍAS)

Año	Nominal	Rendimiento anualizado <sup>1</sup>	Rendimiento real	Rendimiento en dólares	Certificado de depósitos en Nueva York
1980	22.5	24.9	-3.7	22.2	18.2
1981	30.8	35.5	5.3	20.5	11.8
1982	45.7	56.7	-21.2	-72.5	8.5
1983	59.2	78.2	-1.4	64.7	8.7
1984	49.3	62.1	1.8	24.6	5.7
1985	63.2	85.1	13.1	-13.1	7.6
1986	90.0	138.3	15.8	16.6	6.1
1987	103.1	168.8	3.7	10.5	6.2
1988	69.1	95.9	29.1	89.9	7.0
1989	45.0	55.5	29.5	33.2	8.5
1990	34.8	40.9	8.5	28.3	8.0
1991	19.3	21.1	1.9	15.9	5.9
1992	15.7	16.8	4.4	15.2	3.7
1993	14.9	16.1	7.5	13.4	3.2
1994	14.1	15.0	6.3	-31.8	4.5
1995	48.4	60.7	5.7	12.0	5.9
1996	31.4	36.3	6.7	32.7	5.4
1997	19.8	21.7	5.2	18.2	5.6
1998	24.8	27.8	7.8	4.2	5.5
1999	23.2	25.8	7.9	32.8	

<sup>1</sup> Se calcula como  $(1 + r/12)^{12} - 1$ , donde  $r$  es la tasa nominal de interés.

Fuente: Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, de la H. Cámara de Diputados con base en información del Banco de México.

externo, ni tampoco evita la caída de la actividad económica, cuando por problemas de la cuenta corriente hay necesidad de reducir los niveles de demanda interna para corregirlos, pero este ajuste se lleva a cabo sin traumatismos como los que implica una devaluación. El ejemplo de Argentina y México nos ayuda a valorar la idea.

En 1995, ambos países enfrentaron una reducción en el nivel de actividad económica, pero a diferencia de México, en Argentina la inflación y los salarios reales se mantuvieron sin variación. En México, la devaluación de finales de 1994 generó una inflación acelerada, una caída en los salarios reales cercana al 13 por ciento, un aumento desproporcio-

nado en las tasas de interés, y la consecuente incapacidad de pago de los deudores y la crisis bancaria; en pocas palabras, las dimensiones de la crisis son mucho más graves con la devaluación que sin ella.

Si lo que se tiene que ajustar son las cuentas con el exterior como lo hicieron Argentina y México en 1995, no tiene sentido hacerlo en forma traumática para la sociedad.

El riesgo cambiario y la condición deficitaria de nuestra economía obligan al país a mantener una política monetaria, cuyo efecto en las tasas de interés y las decisiones de inversión constituyen un obstáculo formidable para lograr el objetivo fundamental de un desarrollo económico vigoroso y soberano.

De alguna forma, el mecanismo diseñado para financiar el déficit con el exterior contribuye a agravarlo y perpetuarlo. Si se pretende una nación próspera para la mayoría, es indispensable modificar este orden de cosas. En esta tarea la eliminación del riesgo cambiario es una pieza clave. La otra, tal vez más complicada, es el impulso decidido a una política productiva.

Independientemente de que los objetivos de financiar el déficit con el exterior y mantener el tipo de cambio sin sobresaltos se cumpla con la mayor eficacia, obteniendo las mejores condiciones en términos de tasas de interés, plazos, etcétera, e impulsando las fuentes de financiamiento más estables, el hecho de tener que hacerlo dificulta la realización de las enormes inversiones necesarias para que nuestra economía pueda al mismo tiempo crecer y reducir paulatinamente la dependencia del financiamiento externo.

### TASAS DE INTERÉS, AHORRO INTERNO Y EXTERNO

De acuerdo con la visión ortodoxa, las crisis recurrentes que han afectado a la economía mexicana de 1976 a la fecha se explican, esencialmente, por la insuficiencia de ahorro interno, respecto al monto de inversión necesario para garantizar los montos de crecimiento del producto y de empleo. El ahorro externo constituye el complemento para financiar la inversión cuando el ahorro interno es insuficiente. Un aumento en el ahorro interno, al reducir los requerimientos de financiamiento externo, permite mejorar la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Por sus grandes implicaciones sobre la política económica, este punto de vista debe

ser suficientemente aclarado y discutido. Es cierto que entre 1988 y 1994, para poner el ejemplo de la crisis de principios de este sexenio, el ahorro interno disminuyó continuamente y en 1994 alcanzó el nivel más bajo con respecto al PIB que se tenga registrado, pero la pregunta central es: ¿Por qué disminuyó el ahorro interno en este periodo?

La paulatina sobrevaluación del tipo de cambio y la apertura comercial dieron como resultado un abaratamiento de las importaciones, cuyos precios en pesos aumentaron en promedio 8.4 por ciento al año, mientras que los precios de la producción nacional aumentaron en 16.6 por ciento. Esta situación, junto con la reducción de los niveles de protección, alentó por un lado a las importaciones y frenó las exportaciones con el consecuente incremento en las necesidades de financiamiento externo, el cual estuvo disponible por las altas tasas de interés.

Así, entre 1988 y 1994, la balanza comercial pasó de un superávit del 1.4 por ciento del PIB a un déficit del 4.4 por ciento, es decir, una reducción del 5.8 por ciento puntos del PIB.

Si el ahorro interno es menor que la inversión, ello se debe a que parte de la demanda se destina a la adquisición de bienes importados en mayor proporción que las exportaciones, dando como resultado una reducción del ingreso y el ahorro interno, así como un aumento del externo.

La idea de la complementación del ahorro sostiene que el ahorro externo permite aumentar la inversión y el ingreso, lo cual justifica el mayor endeudamiento; sin embargo, el análisis de la información que aparece a continuación (véase cuadro 3), muestra que hay más bien una tendencia a la sustitución del ahorro interno por el externo.

## CUADRO 3

## MÉXICO: AHORRO TOTAL DE LA ECONOMÍA Y SUS COMPONENTES 1980-1998

(Porcentajes del PIB)

Año Público	Ahorro interno			Total Ahorro externo	
	Ahorro total	Privado			
1980	27.2	23.7	3.1	20.6	3.5
1981	27.4	22.6	-2.0	24.6	4.8
1982	22.9	20.2	-7.3	27.5	2.7
1983	20.8	25.1	-1.1	26.2	-4.3
1984	19.9	22.3	-1.2	23.5	-2.4
1985	21.2	21.5	-3.6	25.1	-0.3
1986	18.5	17.1	-10.3	27.4	1.4
1987	19.3	21.9	-10.9	32.8	-2.6
1988	20.4	18.8	-5.3	24.1	1.6
1989	21.4	18.6	-1.5	20.1	2.8
1990	21.9	18.8	1.6	17.2	3.1
1991	22.4	17.6	3.9	13.7	4.8
1992	23.3	16.5	5.0	11.5	6.8
1993	21.0	14.9	3.9	11.0	6.1
1994	21.9	14.8	3.7	11.1	7.1
1995	20.0	19.4	2.8	16.6	0.6
1996	23.2	22.5	3.6	18.9	0.7
1997	26.1	24.1	2.6	21.5	1.9
1998	24.4	20.5	1.8	18.7	3.9

Fuente: Elaborado por la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del Banco de México.

De hecho, cualquier aumento en la inversión que mantenga inalterado el saldo de la balanza de pagos generará un exceso en el ahorro interno suficiente para financiarlo. Si el ahorro interno es insuficiente, ello se debe a las características del aparato productivo, sus niveles de capacidad y competitividad generan un permanente déficit comercial y en cuenta corriente.

Desde luego, la política monetaria y cambiaria no son ajenas a esta situación. El objetivo fundamental de la política económica debiera estar relacionado con las tareas necesarias para reducir la dependencia del financiamiento externo en una economía en expansión, lo cual requiere de la programación de la demanda de inversión y consumo.

Existen múltiples formas a través de las cuales un aumento en la disponibilidad de capital externo se traduce en una disminución del ahorro interno. La inversión extranjera directa llega, en gran medida, a través de la adquisición de empresas nativas; lógicamente, parte del producto de las ventas se destina al consumo.

Es probable que los ahorros públicos también disminuyan ante la perspectiva de disponer del financiamiento externo, y se pospongan las medidas para elevar los ingresos propios; además, el mayor endeudamiento incide negativamente sobre las finanzas del gobierno y su ahorro.

La facilidad de obtener financiamiento externo estimula la adquisición de bienes im-

portados. Adicionalmente, la posibilidad que hoy tienen los grupos de altos ingresos de disponer de bienes importados con más facilidad, como los autos deportivos, yates, aviones, etcétera, fomentan necesariamente el consumismo. Junto a ello, la disponibilidad de crédito externo, debido a las altas tasas de interés, contribuye a mantener el peso sobrevaluado con el consecuente efecto negativo en la balanza comercial. De nuevo, el proceso de financiamiento del déficit con el exterior a corto plazo contribuye a incrementarlo y mantenerlo a largo plazo.

## FINANZAS PÚBLICAS Y SECTOR EXTERNO

Como se ha señalado, la crisis de la deuda de principios de los ochenta dio origen a un amplio programa de reformas estructurales en la economía mexicana que continúan hasta nuestros días.

En este marco de reformas, las finanzas públicas también fueron objeto de profundas transformaciones. De 1986 a la fecha, el gasto público se redujo del 41 al 22 por ciento del PIB. Desde 1991, las finanzas públicas permanecen en equilibrio, ya que el déficit público ha sido en promedio cercano al 1 por ciento del producto interno bruto.

El costo financiero de la deuda pública, que llegó a ser de casi el 20 por ciento del PIB en 1987, para 1998 fue del 3.2 por ciento. Ciertamente que la disciplina en las finanzas públicas ha permitido reducir la carga de la deuda pública, pero hoy más que nunca queda de manifiesto que la salud en las finanzas públicas no basta para alcanzar las metas de crecimiento que la sociedad mexicana demanda; en particular las necesarias para generar

1.1 millones de nuevos puestos de trabajo formales al año.

Durante la década de los ochenta, el gasto neto total representó el 37.3 por ciento del PIB y en los noventa el 23.8 por ciento, es decir, 13.5 puntos menos. Esta reducción se explica, en un 58 por ciento, por una reducción del costo financiero de la deuda, el cual disminuyó del 12.2 por ciento del PIB en la década de los ochenta, al 4.4 por ciento del producto en los noventa. El restante 42 por ciento se asocia a la contracción en el gasto primario, que pasó del 25.1 al 19.4 por ciento del PIB en esas décadas, respectivamente.

La reducción del gasto primario se presentó en su totalidad en el gasto programable, el cual pasó del 21.9 por ciento del PIB en los ochenta al 16.2 por ciento en los noventa. Por su parte, las participaciones a estados y municipios, concepto del gasto no programable, se mantuvieron prácticamente sin variación como proporción del PIB, aunque como proporción del gasto total se elevaron del 8.6 por ciento en los años ochenta al 13.4 por ciento en los noventa.

Dentro del gasto programable, el gasto social aumentó su participación del 31.5 al 49.7 por ciento en promedio en esas décadas y pasó de representar el 6.9 al 8 por ciento del PIB, respectivamente. Para 1999, el gasto social llegará a representar el 59.6 por ciento del gasto programable total.

En particular vale destacar el aumento importante al gasto social en salud y educación, donde a pesar de lo limitado de los ingresos del Estado, actualmente se dedican recursos por un monto que ha permitido que el gasto per cápita en esos sectores sea el más alto de la historia.

En materia de ingresos públicos también se presentaron situaciones importantes.

Como proporción del PIB, los ingresos presupuestarios se redujeron del 28.1 por ciento en 1980 al 21.4 por ciento en 1998, lo que se asoció, principalmente a la reducción de los ingresos que captaron los organismos y empresas bajo control directo presupuestario, que de representar el 13.6 por ciento del PIB en 1980, disminuyeron a 6.6 por ciento en 1998, situación derivada, entre otros factores, al menor número de empresas que generó el proceso de privatización desde los primeros años de la década de los ochenta.

Por su parte, los ingresos del gobierno federal mantuvieron su participación prácticamente constante, pues representaron el 14.5 por ciento del PIB en 1980 y el 14.8 por ciento en 1998, aunque como resultado de los recursos obtenidos por la venta de Telmex y los bancos, entre 1991 y 1992, llegaron a representar el 22.4 y 21.9 por ciento del PIB, respectivamente. Así, mientras que en 1980 el gobierno federal aportaba el 51.6 por ciento de los ingresos totales, para 1998 esa cifra se elevó al 69.3 por ciento.

En las dos últimas décadas, la evolución de los precios internacionales del petróleo hicieron evidente la dependencia de los ingresos públicos. En esos años, los ingresos petroleros evolucionaron con frecuentes altibajos, destacando las caídas del 43.3 por ciento en términos reales en 1981; del 19.3 por ciento en 1985; 15.5 por ciento en 1988 y 16.6 por ciento en 1998. El petróleo es actualmente el componente más volátil de los ingresos públicos y cobra mayor importancia si se considera que los ingresos petroleros representaron en promedio el 32.2 por ciento del total de ingresos del sector público presupuestario en las dos últimas décadas.

Es importante señalar que mientras a principios de los años ochenta los ingresos

tributarios representaban poco más del 90 por ciento de los ingresos del gobierno federal, para 1996 se redujeron a sólo 57.6 por ciento (la segunda cifra más baja del periodo), logrando elevarse a 74.1 por ciento al finalizar 1998. Por su importancia en los niveles de captación tributaria destacaron tres gravámenes: el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que conjuntamente aportaron el 87.8 por ciento de los ingresos tributarios obtenidos entre 1980 y 1998.

En un escenario de finanzas públicas sanas, y ante la poca dinámica que han mostrado las fuentes con que cuenta el sector público para obtener ingresos, el gasto público tuvo que contraerse en forma significativa. De esta manera, el déficit público como proporción del PIB pasó de niveles del 10.9 por ciento en la década de los ochenta, a poco menos del 1 por ciento del producto en los noventa.

En este marco, conviene insistir en la relación entre los balances financieros sectoriales. Una disminución en el déficit del sector público genera una disminución en el flujo de ingresos del sector privado y del sector externo a través de menores importaciones.

En un ambiente de finanzas públicas en equilibrio, el superávit del sector externo se compensa con un déficit al sector privado. De manera que si la cuenta corriente permaneciera sin variación, los mayores gastos privados siempre se reflejarían, en un mismo monto, en sus ingresos. En otras palabras, cualquier aumento en la inversión que mantenga sin variación la cuenta corriente con el exterior permite un aumento en los ingresos internos y en el ahorro en un monto suficiente para financiar la mayor inversión.

Si existe una deficiencia en el ahorro interno para financiar la inversión, ello se debe a factores ligados con la falta de capacidad exportadora y de competitividad y es ahí donde el problema del crecimiento de la economía mexicana de largo plazo debe resolverse.

El “talón de Aquiles” de la economía nacional sigue siendo su tendencia estructural a generar déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. La mayor interdependencia comercial y financiera ha provocado que todos los países sean más vulnerables al entorno internacional: Japón, Rusia y Brasil son la última muestra. México con sus particularidades, se encuentra también más expuesto que en otros tiempos a la especulación, a los movimientos internacionales del capital y a las variaciones inesperadas del comercio mundial.

84

En el pasado, el déficit con el exterior se generaba cuando se crecía aceleradamente, ahora aparece cuando el gobierno mantiene una disciplina en sus finanzas y el crecimiento de la economía es modesto.

Ésta es la razón fundamental por la cual en las circunstancias actuales la economía mexicana no puede alcanzar las tasas de crecimiento altas y sostenidas que la sociedad demanda; tratar de acelerar este proceso mediante el déficit público, se traduciría en un aumento en los déficit en cuenta corriente que obligaría a las autoridades a impulsar medidas para evitar la especulación y la depreciación de la moneda y, en última instancia, a frenar el crecimiento con el riesgo intrínseco de la inestabilidad.

## COMENTARIOS FINALES

Es evidente que en la agenda de la política económica de México para los próximos años,

existen temas torales que no pueden mantenerse al margen del debate. La experiencia del pasado y del presente obligan a profundizar en la discusión de asuntos como el insuficiente crecimiento económico, la eliminación del riesgo cambiario; el fomento a una política productiva; la ampliación del papel de la política monetaria y de la política fiscal, que garantice los alcances de una reforma fiscal integral, entre otras.

La política económica del actual sexenio ha puesto especial atención en fomentar el ahorro interno como elemento fundamental de la estrategia de crecimiento. El ahorro interno en la economía constituye una variable pasiva, que se ajusta al monto de inversión menos el balance en cuenta corriente, el cual es el resultado de factores tales como la competitividad, la capacidad exportadora, el manejo del tipo de cambio y la política industrial, entre otros. En este enfoque alternativo, cualquier aumento en la inversión que mantenga sin variación el balance en cuenta corriente genera, por la vía del multiplicador, un aumento en el ahorro interno suficiente para financiarlo.

Para eliminar la restricción externa en un ambiente de crecimiento alto y sostenido, se requiere de un crecimiento de la capacidad productiva, por encima de la demanda, de manera que la capacidad exportadora crezca a un ritmo que permita el mantenimiento de los equilibrios en el sector externo. Para ello resulta indispensable, en el corto plazo, mantener un nivel de demanda agregada compatible con la capacidad productiva y a mediano y largo plazos, impulsar un mayor crecimiento de la capacidad productiva, la cual depende de los montos de inversión y su destino.

Elevar la inversión productiva para aumentar la capacidad exportadora y sustituir

importaciones para eliminar la restricción externa al crecimiento, exige de la política macroeconómica mantener un control del nivel y composición de la demanda agregada a través del fomento a la inversión y el desaliento del consumo de ciertos estratos.

Entre las precondiciones del crecimiento alto y sostenido que la sociedad mexicana demanda en los momentos actuales, se encuentra la estabilidad cambiaria, condición indispensable para reducir las tasas reales de interés y fomentar la inversión productiva. El reto que se tiene por delante es construir acuerdos para sentar las bases de una economía que genere mayores niveles de bienestar para las mayorías; en estas circunstancias resulta esencial eliminar el riesgo cambiario. Este reto obliga a todos los agentes económicos a actuar con visión de Estado, y trascender a las visiones de corto plazo.

Importa insistir en el punto de que la eliminación o reducción del riesgo cambiario —mediante un acuerdo cambiario complementario al TLC con Estados Unidos y Canadá— al estilo Bretton Woods o un sistema tipo argentino o la dolarización tipo Panamá, no resuelven por sí mismos el problema estructural de la economía relativo al déficit en la balanza de cuenta corriente pero, por otro lado, la incertidumbre cambiaria es un gran obstáculo al desarrollo sostenido.

El endeudamiento permanente con el exterior no es algo que los mexicanos deberíamos aceptar como inevitable; crecer y reducir la dependencia financiera del exterior requiere en particular de aumentar significativamente la inversión sin que aumente el déficit con el exterior, lo que exige concertación para que en un ambiente de libertad, los mayores ingresos de la población, derivados de los aumentos en la inversión se

destinen en una alta proporción al ahorro y menos al consumo.

La política fiscal tiene mucho que ofrecer en este punto. Requiere, asimismo, de una política mucho más rica e imaginativa, donde el Estado asuma un papel más activo y a la vez menos directo en la conducción del desarrollo, en particular lo relacionado con la política industrial para aumentar las exportaciones y sustituir importaciones, así como en las estrategias que permitan avanzar en disminuir los desequilibrios regionales.

En materia de finanzas públicas, se debe ir mucho más allá de la discusión de las cifras y los porcentajes; también es fundamental revisar la efectividad del gasto, sus prioridades nacionales, estatales y municipales, así como la evaluación de su desempeño en tiempo real.

Respecto a la política de ingresos, es evidente la necesidad de simplificar y mejorar la recaudación, buscando la equidad y suficiencia para cubrir de manera adecuada las funciones encomendadas al Estado.

Hoy más que nunca es necesario poner en el centro del debate la necesidad de avanzar hacia una reforma fiscal integral que sirva de marco para incentivar el incremento sano de los ingresos públicos, simplificar los esquemas de cobro para fomentar el pago oportuno de las contribuciones, mejorar los instrumentos de combate a la evasión y elusión fiscales, eficientar la calendarización, ejercicio y distribución regional del gasto, mejorar las relaciones fiscales intergubernamentales y, en general, promover un papel más activo de la política fiscal.

En una situación de escasez de recursos, es fundamental tratar por todos los medios aumentar la efectividad del gasto público, a partir de una jerarquización de las prioridades nacionales, al mismo tiempo que se generen

los consensos que sean necesarios para abordar estos temas relacionados con la estabilidad cambiaria, las finanzas públicas sanas, la apertura comercial eficiente, el fomento a la competitividad, la reforma fiscal integral, la protección al ambiente, el combate a la pobreza, la participación del Estado en la economía y la sociedad.

En la construcción de las bases de una economía capaz de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos hay muchos acuerdos pendientes. La Honorable Cámara de Diputados puede desempeñar una función particularmente importante en este proceso, toda vez que su naturaleza plural, su conocimien-

to regional y su contacto permanente con el electorado le permitiría realizar aportes permanentes en cuanto a la conformación de un desarrollo económico incluyente, sostenido y de largo plazo, acorde a las necesidades que la nación demanda.

Las condiciones económicas imperantes en la actualidad precisan que el estudio de temas tan relevantes como los que se han señalado, trasciendan no solo en los patrones y esquemas de metas-resultados, sino en la definición de propuestas y nuevos mecanismos que permitan avanzar en el objetivo único de la política económica nacional: elevar las condiciones de vida de los mexicanos.

# La hacienda pública de México en el año 2000

Marcela Astudillo Moya\*

## INTRODUCCIÓN

AL TÉRMINO de la Segunda Guerra Mundial, los teóricos de la economía consideraron necesaria la intervención del Estado para garantizar el empleo, estimular el crecimiento económico y propiciar la distribución de los ingresos.

Este postulado cambió drásticamente debido al fenómeno de estancamiento (estancamiento económico con inflación) que produjo la recesión de 1978 a 1982, se originó una ofensiva contra el principio de la intervención estatal para lograr el crecimiento económico y crear pleno empleo.<sup>1</sup> Como resultado de esta corriente de pensamiento, en la actualidad, el destino de la humanidad se pretende entregar a “las fuerzas ciegas del mercado” que interactúan a nivel mundial.

Así, hoy en día la realidad de las economías está más influenciada que nunca por el entorno externo. La asignación de recursos, el empleo, la distribución del ingreso, los equilibrios macroeconómicos están claramente definidos por las relaciones con el sistema internacional.

En este mundo interrelacionado, el gran desafío de la política económica de los países subdesarrollados como el nuestro es conseguir que las relaciones externas fortalezcan la capacidad de decidir nuestro propio destino y eviten cabalmente la subordinación a decisiones ajenas.

La exploración de los resultados de la política económica es el objetivo de este trabajo. Se examina el impacto de las políticas de ingreso, gasto y deuda pública en los equilibrios macroeconómicos, así como en el desempleo, desnutrición y miseria de la población.

## UN BALANCE PRELIMINAR

La economía mexicana, al igual que todas las economías capitalistas ha presentado periodos de crecimiento, acompañados de etapas de estancamiento. En la actualidad inciden positivamente en la situación macroeconómica las expectativas de crecimiento económico de Estados Unidos, ya que México es su tercer

\* Doctora en Administración Pública, investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

socio comercial, así como el aumento en el precio del petróleo (un promedio anual de 14 dólares por barril). Como puede verse en el cuadro 1, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) durante los últimos tres años fue de 4.8 por ciento en 1998, se prevé que será de 3.2 por ciento en 1999 y de 4.5 por ciento en el año 2000.

CUADRO 1  
ALGUNOS INDICADORES MACROECONÓMICOS

Concepto	1998	1999p	2000p
PIB (variación real anual %)	4.8	3.2	4.5
Inflación al consumidor (%)	18.6	13.1	10.0
Cuenta corriente % del PIB	(3.8)	(2.7)	(3.1)
Balance fiscal % del PIB	(1.3)	(1.1)	(1.0)

p: pronóstico.

Fuente: Departamento de Estudios Económicos de BANACCI.

Para el año 2000: Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación.

Para la inflación se estima una tendencia hacia la baja, ya que en 1998 fue de 18.6 por ciento, para los años de 1999 y 2000 se pronostica el 13.1 y 10.0 por ciento respectivamente. Por lo que corresponde a la cuenta corriente, en 1998 el déficit representó 3.8 por ciento del PIB, se predice que para 1999 será el 2.7 y en el 2000 de 3.1 por ciento, respectivamente. Finalmente, en el caso del balance fiscal en estos últimos tres años prácticamente permanecerá constante, ya que en 1998 el déficit público fue del 1.3 por ciento del PIB y probablemente será de 1.1 y 1.0 por ciento en los respectivos dos años siguientes.

Sin embargo, en las últimas décadas el comportamiento cíclico de la economía ha derivado en un profundo retroceso social. Resulta evidente la ineficacia de las políticas (cuando las ha habido) orientadas a disminuir los grandes rezagos sociales. Por ejemplo, en materia de nutrición el informe “la desnutri-

ción a nivel municipal en México. Un indicador mixto de estado nutricional, 1999” del Instituto Nacional de Nutrición “Salvador Zubirán” señala que en 1,230 municipios del país, esto es, el 51.1 por ciento del total, por lo menos seis de cada 10 mexicanos está desnutrido. Ocupan el primer lugar Oaxaca y Yucatán, estas entidades tienen más del 88 por ciento de sus municipios con habitantes

gravemente desnutridos. Les siguen Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Guerrero, Puebla, Veracruz e Hidalgo que alcanzan la denominación de “alta desnutrición”.

Otra de las cuestiones críticas es la incapacidad de la economía mexicana para generar suficientes puestos de trabajo para la población, lo que se debe a que las tasas de crecimiento económico han sido bajas en relación con las necesidades de una población creciente como la nuestra. Durante los últimos siete años el empleo formal creció en promedio en 1.7 por ciento; mientras que la Población Económicamente Activa (PEA) registró un crecimiento de 3.4 por ciento.

Según datos de la Secretaría de Trabajo, el 48 por ciento de la PEA está ocupada en el sector formal de la economía, lo que significa que poco más de 20 millones de personas trabaja en la economía informal.

De acuerdo con cifras oficiales la tasa de desempleo abierto se ha reducido, lo cual segu-

ramente se explica por qué un número creciente de personas ya no busca empleo en el sector formal de la economía ya que cuando lo hay, los sueldos son tan bajos que no cubren los requerimientos mínimos de ingreso. De tal manera que se prefiere una remuneración mayor aunque el empleo sea inseguro a la seguridad laboral con ingresos mínimos.

En los últimos años se han profundizado las desigualdades, dando origen a situaciones sociales conflictivas que recientemente han desembocado muchas de ellas en acciones violentas. Así, las crisis recurrentes han derivado en retrocesos socioeconómicos que dificultan cada vez más la construcción de una sociedad mexicana equitativa y promotora del desarrollo económico.

#### LAS PRIORIDADES DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS

El presupuesto federal para el año 2000 presenta un aumento del 4.5 por ciento real del gasto sobre la cifra de 1999. Pero el incremento verdaderamente importante no es el que incide sobre el bienestar de la población sino que es el gasto financiero. De acuerdo con el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el año 2000, el rescate de los bancos implicará un enorme lastre sobre el gasto público; no solamente en el año mencionado sino a lo largo de lustros, ya que es el único rubro de gasto que se proyecta para las próximas dos administraciones federales.

Se prevé que el costo financiero de la deuda se incrementará en términos reales en un 7.3 por ciento (201,000 millones de pesos se destinarían al pago del servicio de la deuda); mientras que el gasto social aumentará el 5.9 por ciento y los ingresos tributarios prácticamente permanecerán constantes.

El pago de los intereses de la deuda representa el 17 por ciento del presupuesto y tiene el mismo peso que el gasto destinado a la educación (se utilizarán 35,000 millones de pesos para cubrir pasivos del IPAB cifra idéntica al incremento del gasto en educación). Es casi el doble del presupuesto destinado a la seguridad social y representa el 86 por ciento de lo que se recauda del impuesto sobre la renta (ISR).

Únicamente para cubrir “las necesidades” de financiamiento de la deuda adquirida con los bancos se propone un incremento del 40 por ciento. Esta cifra servirá sólo para cubrir los intereses derivados de los pagarés Fobaproa.

El rescate de la banca es pues, una prioridad fundamental del presupuesto, derivada del compromiso asumido con los organismos financieros internacionales por el gobierno federal, como condición para el otorgamiento del préstamo que hizo posible “blindar” a la economía, y que en el fondo no es más que una manifestación de la tesis que parece prevalecer en los ámbitos gubernamentales de nuestro país: la política económica debe satisfacer las expectativas de los operadores financieros y las grandes corporaciones transnacionales. En caso contrario seríamos marginados de la economía mundial.

La decisión política ha sido abrir nuestras fronteras cuando la globalización es parcial, ya que los países desarrollados protegen los mercados de ciertos productos como los agrícolas y restringen la migración de trabajadores. En cambio, en la esfera financiera esta globalización es prácticamente total.

Existe un mercado financiero de escala planetaria en donde el dinero circula libremente y sin restricciones. La desregulación de los movimientos de capitales y la insistencia del Fondo Monetario Inter-

nacional (FMI) para que los países de la periferia abran sus plazas, reflejan los intereses de los operadores financieros de las economías desarrolladas y sus redes en el resto del mundo.<sup>2</sup>

## LOS OTROS RUBROS DEL PRESUPUESTO

Como se observa en el cuadro 2, otros rubros que reportan un mayor presupuesto con relación al año pasado es el de gestión gubernamental con 11.0 por ciento y dentro de éste destaca el incremento al Legislativo de 21.2 por ciento; el cual serviría tanto para aumentar los salarios del personal como para la modernización tecnológica y administrativa del Congreso.

Además se incrementa en términos reales en 50.5 por ciento el presupuesto para el Poder Judicial y en 119.5 por ciento el destinado a órganos de procesos electorales.

Se propone un aumento del 5.4 por ciento al gasto total para las fuerzas armadas, el cual representa el .54 por ciento del PIB. La cantidad destinada al rubro defensa de la soberanía nacional representa 2.8 veces más que el gasto propuesto para la UNAM y más de la mitad del presupuesto para los programas destinados a combatir la pobreza.

A pesar de la crisis agrícola, de la enorme cantidad de importaciones de granos básicos y de otros productos alimenticios, y de la pobreza del campo mexicano, se propone un incremento del presupuesto para desarrollo rural de sólo el 10 por ciento. Pasaría de 21,117 millones de pesos en 1999 a 23,929 millones de pesos en el año 2000; de los cuales el 40 por ciento se destinaría al Procampo.

Una "prioridad relativa" es el gasto social. Los 491.000 millones de pesos destinados al gasto social, se ejercerán por medio de tres vías fundamentalmente:

1. El 36 por ciento se canalizaría a través del IMSS y del ISSSTE.
2. 43 por ciento se ejercería a través de los gobiernos estatales y municipales.
3. 21 por ciento se ejercería a través de las dependencias del gobierno federal y sus programas específicos.

Para combatir la pobreza extrema en el año 2000 se gastarían 52,884 millones de pesos. Si esta cantidad se repartiera entre los 26 millones de personas que se considera viven en estas condiciones, alcanzaría para repartir aproximadamente 6.90 pesos diarios a cada uno de ellos, con lo cual no alcanzarían ni tan siquiera a pasar del estatus de "pobreza extrema" al de simplemente "pobreza".

En 1981 el gasto social representó el 8.4 por ciento del PIB. En los años de 1995, 1997 y 1998 se cambió la metodología de la presupuestación de este tipo de gasto. Actualmente se consideran como gasto social partidas que antes se contabilizaban como gasto corriente de las entidades públicas. A pesar de esta reclasificación, en 1998 representó el 8.3 por ciento del PIB.

Otra "prioridad relativa" es la educación. En el presupuesto se propone un incremento para el sector educativo de 7.9 por ciento en términos reales, respecto del gasto ejercido en 1999 (como se señaló anteriormente serían unos 35,000 millones de pesos más para gasto en educación).

Para la UNAM se propone un aumento presupuestal de 6.9 por ciento (700 millones de pesos en números redondos) y al resto de las universidades públicas se les aumentaría el subsidio en 5.6 por ciento. La asignación

CUADRO 2  
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL AÑO 2000

<i>Concepto</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Variación real porcentajes</i>
Gasto neto total	1,187.8	4.5
Costo financiero de la deuda	201,515	7.3
Gasto primario	986,304	3.9
Participaciones y estímulos fiscales	160,883	2.9
ADEFAS	15,751	5.8
Gasto programado presupuestario	809,670	4.1
Gestión gubernamental	103,721.1	11.0
Gobierno	40,941.9	0.7
Legislación	4,027.8	21.2
Org. de procesos electorales	8,453.7	119.5
Medio ambiente y recursos naturales	11,064.3	12.5
Otros	39,233.4	nd
Desarrollo social	491,178.3	5.9
Educación	204,727.1	7.9
Salud	115,027.0	6.4
Seguridad social	111,578.6	4.9
Desarrollo regional y urbano	45,490.8	(1.1)
Abasto y asistencia social	11,475.2	6.3
Capacitación laboral	2,879.6	8.7
Sector productivo	214,770.6	(2.8)
Energético	157,451.4	(3.3)
Desarrollo agropecuario	29,628.7	2.3
Comunicaciones y transportes	23,009.1	(7.3)
Otros servicios y actividades económicas	4,681.4	11.0

La variación real elimina los efectos causados por el incremento de los precios.

Fuente: Departamento de análisis del periódico *Reforma*, 12 de noviembre de 1999.

para salarios en educación superior baja 2,000 millones de pesos y la partida correspondiente a salarios para educación básica disminuye 3,000 millones.

En total el gasto en educación será de alrededor de 204,000 millones de pesos; pero sólo representa el 4 por ciento del PIB. Se considera que harán falta unos 22,000 millones de pesos para abatir únicamente el rezago en el remozamiento y construcción de escuelas.

Además, se destinarían 4,839 millones de pesos al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Este monto representa un incremen-

to de 20.4 por ciento con respecto al ejercicio de 1999, que ascendió a 4,017 millones de pesos.

Como se observa, no se da un tratamiento de mercancías a los servicios de salud y educación tal como lo determina el actual modelo económico que opera a nivel mundial; sin embargo, se recortan los gastos o no se incrementan lo suficiente para sostener los programas gubernamentales correspondientes a estos rubros.

El investigador brasileño Valdemar Sguisardi, considera que para explicar el origen de las políticas de educación "privatizadoras"

es necesario remitirse al modelo económico que prevalece en el mundo. Su fórmula es simple: el Estado reduce los presupuestos de los servicios que benefician a los trabajadores, como son la salud y la educación, pero no hace lo mismo con el capital (en México como se señaló anteriormente, la prioridad del presupuesto para el año 2000 es el pago de la deuda). Es un modelo derivado de las directrices del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

La educación y la salud constituyen posibles temas de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio que próximamente se llevará a cabo en la ciudad de Seattle. De acuerdo con la sección mexicana de la Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública, se calcula que los gastos públicos mundiales en el sector educativo sobrepasan el billón de dólares “lo cual representa más de 50 millones de docentes, mil millones de alumnos, así como centenas de miles de establecimientos escolares diseminados en todos los países del mundo”. Como es obvio, se trata de un “mercado colosal” que ante las presiones del capital financiero internacional y los principios del libre comercio “la educación y la salud se convierten en un apetecible sector de altas ganancias”.

### LOS RUBROS QUE DISMINUIRÁN

El gasto dedicado al sector productivo disminuiría en términos reales en 2.8 por ciento respecto a 1999. Dentro de este sector, los renglones que recibirían menos recursos son energéticos (3.3 por ciento) y comunicaciones y transportes (7.3 por ciento) Sin embargo, se prevé una mayor inversión en ambos sectores para el próximo año.

Por ejemplo, en el sector energético la inversión física total de Pemex se incrementaría en 15 por ciento; no obstante que el presupuesto contempla una disminución real del 9.6 por ciento. En el sector eléctrico se propone un incremento en este rubro de 38.9 por ciento, en este caso la Comisión Federal de Electricidad tendría un aumento en los recursos provenientes de la federación de sólo 7.8 por ciento. En ambos casos, se pretende que el diferencial provenga de capitales privados. Así, la inversión del gobierno federal en Pemex representaría un 40 por ciento del total y en la Comisión Federal de Electricidad un 43 por ciento.

Se ha dicho por parte de la Secretaría de Energía que los presupuestos de inversión para la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro serían mínimos por parte del gobierno federal, debido a que no puede dedicar mayores recursos al desarrollo de la infraestructura eléctrica sin afectar a programas sociales. Esta reducción tiene como fundamento la propuesta de apertura de la industria eléctrica nacional a la participación de capital privado.

En general, se aprecia en este presupuesto una disminución en la inversión pública, ya que de representar el 20 por ciento del gasto programable en 1999, se reduciría a menos del 18 por ciento en el presupuesto para el 2000.

### LA OTRA CARA DE LA MONEDA. LOS INGRESOS PÚBLICOS

De acuerdo con la Iniciativa de Ley de Ingresos para el año 2000, los ingresos por impuestos, prácticamente se estancarían ya que únicamente se incrementan 0.3 por ciento

con respecto al año de 1999. Como se observa en el cuadro 3, del total de los ingresos públicos, el 47.7 por ciento correspondería a los ingresos tributarios, cifra similar a la participación obtenida de este tipo de ingresos durante el periodo 1989-1998, que fue del 44 por ciento. Actualmente, estos ingresos representan el 11.3 por ciento del PIB (en 1995 se cayó la recaudación casi dos puntos porcentuales del PIB) nivel similar al de 1994.

De los ingresos tributarios los cuatro renglones más importantes serían:

1. El impuesto sobre la renta que participa con el 19.6 por ciento. La recaudación de este impuesto ha disminuido su participación en el PIB, en

1994 representó el 5.1 por ciento, en 1998 el 4.5. En el año 2000 la tasa que se aplicaría a las actividades empresariales se reducirá de 32 a 30 por ciento. Se estima que esta medida implicará un costo recaudatorio de 0.13 por ciento del PIB.

2. El impuesto al valor agregado que se prevé recaudará 168,747 millones de pesos, lo que significa el 14.2 por ciento de la recaudación total.
3. El impuesto especial sobre productos y servicios que representa el 9.1 por ciento de los ingresos tributarios. En este rubro destacan los impuestos a la gasolina y diesel y el de bebidas alcohólicas.
4. Impuestos al comercio exterior que obtienen el 2.2 por ciento de los ingresos tributarios.

CUADRO 3  
INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

<i>Concepto</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Participación porcentajes</i>
Ingresos totales	1,187,819	100.0
Tributarios	566,832.8	47.7
Impuesto sobre la renta	233,078.9	19.6
Impuesto al activo	9,765.0	0.8
Impuesto al valor agregado	168,747.4	14.2
Productos y servicios	108,440.6	9.1
· Gasolina y diesel	86,691.9	
· Bebidas alcohólicas	6,005.0	
· Otros	15,743.7	
Tenencia o uso de vehículos	8,756.9	0.7
Sobre automóviles nuevos	3,635.1	0.3
Impuestos al comercio exterior	25,880.5	2.2
Accesorios	8,528.4	0.7
No tributarios	620,986.3	52.3
Aportaciones de seguridad social	77,491.7	6.5
Contribución de mejoras	10.0	0.0
Derechos	156,569.2	13.2
Extracción de petróleo	139,880.9	
Productos	9,626.8	0.8
Aprovechamientos	78,039.5	6.6
Ingresos por financiamientos	70,992.0	6.0
Otras contribuciones	27.0	n.s.
Otros ingresos	228,230.1	19.2

Fuente: Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al año 2000.

Finalmente, los siguientes cuatro impuestos recaudarían menos del 1 por ciento cada uno: impuesto al activo, tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos y accesorios.

Los ingresos no tributarios representarían el 52.3 por ciento del total de los ingresos federales. Dentro de éstos destacan por su monto los derechos ya que participan con el 13.2 por ciento (el más importante desde un punto de vista recaudatorio es el de extracción de petróleo). Otros conceptos son: aprovechamientos 6.6 por ciento, aportaciones de seguridad social 6.5 por ciento e ingresos por financiamientos 6.0 por ciento. El renglón de ingresos no tributarios que obtendrá mayor recaudación es el de "otros ingresos" con el 19.2 por ciento, que corresponde a organismos descentralizados.

Como se observa, en la política de ingresos destaca la tendencia a reducir la participación de los impuestos directos que como se sabe son los únicos que pueden garantizar la progresividad de un sistema fiscal.<sup>3</sup> Esto es, los impuestos directos por no ser trasladables, permiten gravar al contribuyente de acuerdo con su capacidad de pago, coadyuvando al logro de uno de los principios fundamentales en que debe basarse toda hacienda pública: los gravámenes deben ser equitativos y justos.

En la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, se señala que el aumento de los ingresos fiscales se ha basado en los impuestos al consumo. Se dice:

Esta estrategia es patente a nivel internacional debido, en primer lugar, a su contribución al incremento del ahorro y de la inversión y, en segundo, a la inte-

gración económica que conduce a gravar relativamente menos las actividades productivas.

Y continúa:

En función de la creciente competencia internacional y de la importancia de seguir impulsando el ahorro y la inversión, resulta conveniente continuar en los próximos años con el esfuerzo para elevar el peso de la imposición indirecta en el total de los ingresos.

El problema de los impuestos al consumo es que se trasladan, por lo que son impuestos regresivos. Estos impuestos indirectos que no gravan en función de la capacidad de pago del ciudadano, recaen en mayor proporción en las capas más pobres de la población. Los niveles más bajos de ingresos tienen que destinar el 100 por ciento de éstos a la compra de bienes que están gravados por estos impuestos; en cambio, quienes obtienen altos niveles de ingresos, sólo una pequeña proporción destinan al consumo de bienes gravados y el resto de sus ingresos queda exento de tales impuestos.

Es indudable que como señalan las autoridades hacendarias de nuestro país, a nivel internacional la tendencia es a incrementar los impuestos indirectos; sin embargo, constituyen un instrumento que coadyuva a concentrar el ingreso. Si como se dice, contribuyen al ahorro es al de la población de más altos ingresos, ya que para la mayoría de los ciudadanos estos impuestos significan una reducción de su poder adquisitivo y con ello un aumento de la pobreza.

Se dice que México registra una de las menores cargas impositivas a nivel mundial, esto se explica porque son muy pocos los que

contribuyen al ingreso público (básicamente son los contribuyentes cautivos, para quienes las cargas son muy elevadas) ya que hay grandes sectores que no pagan impuestos. Como señalara el subsecretario de ingresos en entrevista periodística:

La reforma fiscal tiene que pasar por la eliminación de los privilegios. Hay sectores completos de la economía, como el del autotransporte y el de los grandes productores agropecuarios, que han tenido tratamientos especiales –el régimen simplificado les permite no pagar el ISR– porque en un momento requirieron de mayores estímulos para su capitalización, pero que hoy en día ya tienen, por lo menos un buen número de participantes en ese sector, mayor grado de madurez y de capacidad económica que les permiten competir aún internacionalmente. Ya no se justifican tratos de ese tipo.

### LAS HACIENDAS LOCALES

En el ámbito de la coordinación fiscal se propone para el año 2000 dar potestad tributaria a los estados para que previa autorización de los congresos locales adopten un impuesto al consumo local, a una tasa que no exceda el 2 por ciento.

Seguramente se fortalecería el federalismo, si los gobiernos estatales y municipales contaran con más facultades para manejar un mayor número de gravámenes.<sup>4</sup> Por ejemplo, el total que se pretende recaudar por el impuesto sobre la renta, el impuesto al activo y el impuesto al valor agregado es de 411,591 millones de pesos, cifra similar al

gasto en desarrollo social prevista que es de 491,178 millones. Si los estados pudieran manejar estos impuestos, desaparecería el controvertido rubro “desarrollo social” del presupuesto de egresos de la federación.

De esta manera, se conseguiría una mayor autonomía financiera de los estados y municipios, fortaleciendo realmente el federalismo. Estos gobiernos serían los encargados de obtener los recursos que ellos mismos erogarían, con lo que se podría evitar el problema de los “recursos etiquetados”, los cuales no favorecen la acción de los gobiernos locales.

### CONCLUSIONES

En México, la desregulación financiera y los bajos niveles de ahorro interno han acentuado la dependencia del financiamiento externo para los sectores público y privado. Mantener estas reglas del juego significa perder la capacidad de manejar la política económica y permitir que la producción, el empleo y la inflación dependan de la volatilidad de los mercados financieros mundiales.

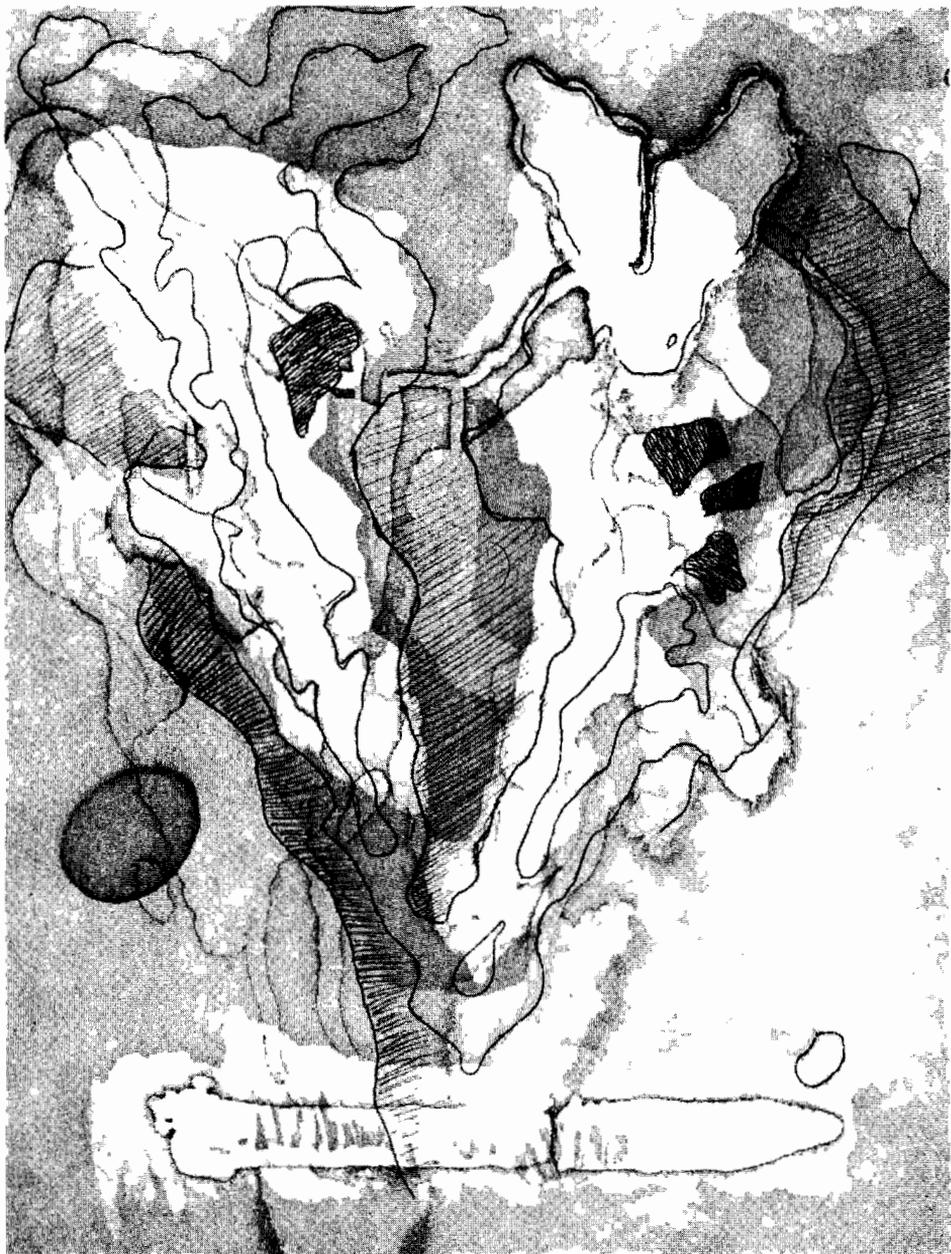
Los logros alcanzados hasta ahora en el terreno macroeconómico como son el incremento del PIB, el equilibrio fiscal, una balanza de cuenta corriente más favorable y la disminución de la inflación son efímeros porque están basados en el endeudamiento externo, en el desempleo y en el empobrecimiento de muchos millones de mexicanos.

...El desarrollo es, como siempre lo fue, un proceso de transformación de cada espacio nacional, modernización del Estado, promoción de la iniciativa individual, estabilidad de las reglas del juego

y del marco institucional, aumento del ahorro interno y la inversión, fomento de la competitividad, educación, ampliación de las bases científicas y tecnológicas. Nada de esto puede copiarse de los manuales adquiridos en Washington, Londres o Frankfurt.<sup>5</sup>

Es necesario que se retome la capacidad de decisión, que los instrumentos de política económica como son el ingreso y el gasto público estén al servicio de los intereses nacionales en un mundo global. De otra manera, los mexicanos solamente trabajaremos para pagar la enorme deuda del país.

- <sup>1</sup>Un estudio muy amplio del tema se encuentra en T. Dos Santos, "Neoliberalismo: doctrina y política", en *Revista Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 6, Banco Nacional de Comercio Exterior, junio de 1999, pp. 507-526.
- <sup>2</sup>A. Ferrer, "La globalización, la crisis financiera y América Latina", en *Revista Comercio Exterior*, *op. cit.*, p. 529.
- <sup>3</sup>Un análisis de este tema se encuentra en R. Musgrave y P. Musgrave, *Hacienda pública teórica y aplicada*, McGraw-Hill, México, 1995, pp. 305-338.
- <sup>4</sup>Un estudio de esta problemática se encuentra en M. Astudillo, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- <sup>5</sup>A. Ferrer, *op. cit.*, p. 530.



*"Sin título", agua fuerte, agua tinta sobre zinc/2 placas, 20 × 15 cm, 1999*



"Sin título", óleo sobre tela, 245 × 195 cm, 1998

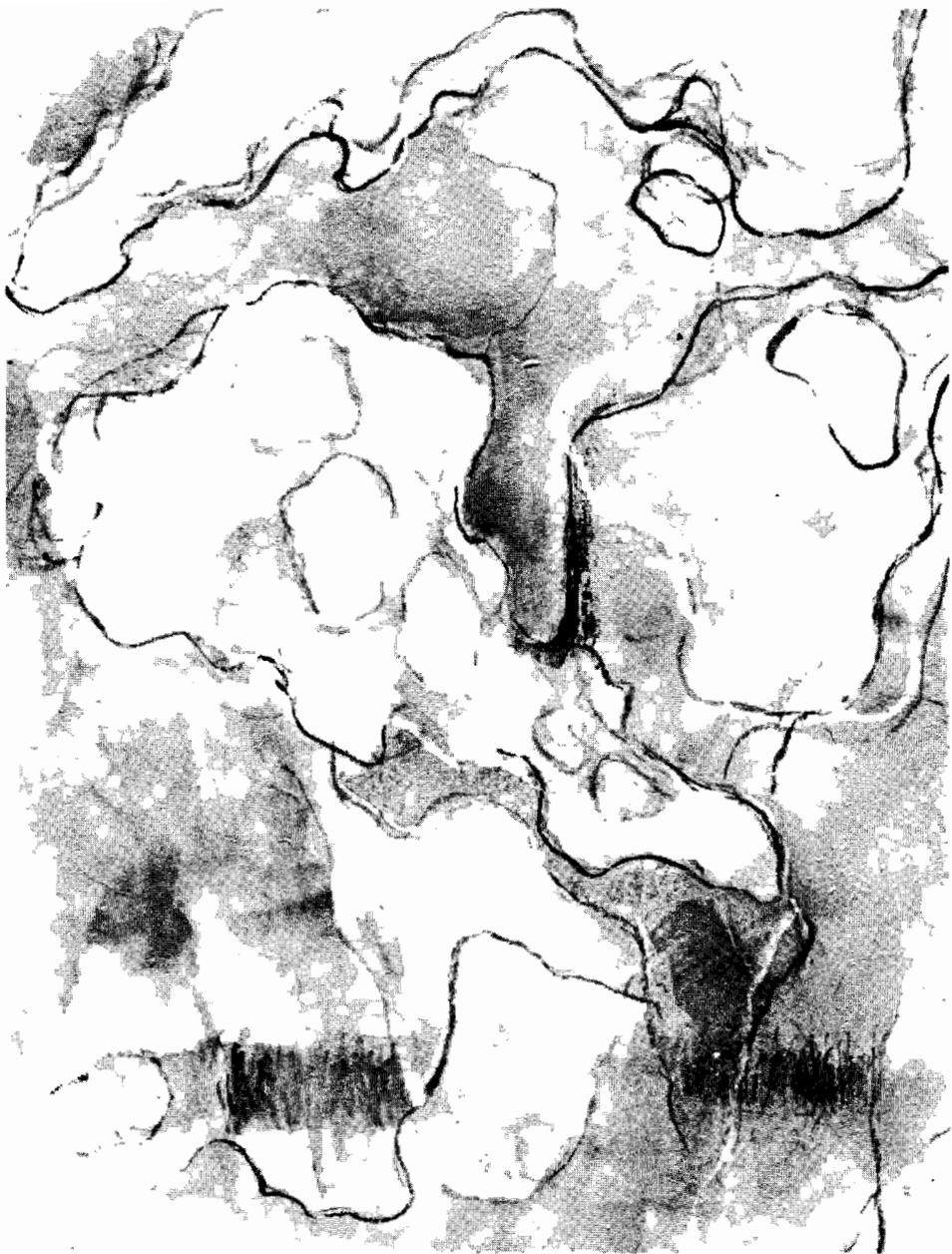
Claudia García Calderón



Claudia García Calderón  
"Sin título", óleo sobre tela, 245 × 195 cm, 1998



**"Sin título", gouache sobre papel, 20 × 15 cm, 1999**



"Sin título", gouache sobre papel, 20 × 15 cm, 1999



"2 rajadas 40 puntadas", óleo sobre papel, 47 x 56 cm, 1996

# Claudia García Calderón



“Seiscientos cincuenta y nueve marcas”, óleo sobre tela, 245 × 193 cm, 1998

**Claudia García Calderón**



"Sin título", gouache sobre papel, 20 × 15 cm, 1999

# Presupuesto 2000: economía, política y ética

Juan Carlos García Núñez\*

## LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL PRESUPUESTO. EL PRESUPUESTO EQUILIBRADO

INSTRUMENTO clave para la ejecución de las tareas sustantivas del Estado moderno (regulación de mercados, producción de bienes estratégicos de consumo generalizado, transferencia de recursos, equipamiento y servicios colectivos, mejoramiento de las condiciones materiales de producción y distribución, etcétera), el presupuesto público es un mecanismo complejo de administración de recursos que revela escalas de preferencia de los responsables de las políticas centrales y sectoriales. Su proceso de aprobación, sometido a la consideración y análisis de los intereses que se anudan en las fracciones que integran las cámaras legislativas, convierten a las diferentes partidas presupuestales en fuentes de tensión entre el Ejecutivo federal y el Congreso.<sup>1</sup>

La visión smithiana de la vida económica (liberal) surgida en el siglo XVIII, inmersa en un contexto histórico de incremento pobla-

cional y de urbanización pujante, con la generación de necesidades colectivas de naturaleza variada, conformó en el plano presupuestal la idea de la conveniencia del presupuesto equilibrado. El advenimiento del keynesianismo relativizó esa concepción y le dio al ejercicio de un presupuesto deficitario la posibilidad de suplir deficiencias generadas en la demanda agregada, por contracciones surgidas de la recesión o la crisis. Hoy experimentamos el retorno a la ortodoxia del presupuesto equilibrado.<sup>2</sup>

Los intentos por resguardar a la disciplina económica del contagio de otros cuerpos del pensamiento, e incluso de aislar a la propia realidad económica de las otras realidades, la política, especialmente (la discusión económica no debe politizarse, se dice), ha pretendido hacer valer la contundencia del razonamiento científico-económico como argumento de necesaria inevitabilidad en el difícil proceso de toma de decisiones que el poder público entraña. Los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), la Ley de Ingresos (LI) y el Presupuesto de Egresos

\* Asesor en la Dirección de Programación y Presupuesto del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Candidato a maestro en economía por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

de la Federación (PEF), han tenido, en los tres últimos sexenios, una confianza subyacente en la eficacia de la pureza técnico-científica de la economía. No obstante ello, tales documentos no se han podido sustraer al hecho de que condensan, desde su concepción de la norma económica, una visión del hombre y de la sociedad. Cuando se habla de la estrategia del desarrollo nacional, se hace referencia a la esencial capacidad de darle forma al cuerpo social (lo político) a partir de la economía. Las decisiones económicas son íntima, intrínsecamente políticas: economía política.

Reducida, identificada con lo exclusivamente partidista y electoral, la concepción de lo político ha perdido la fuerza de su significación amplia y original. Aun los más conspicuos defensores de la libertad de mercado y de la retracción del Estado en la actividad económica, están obligados a utilizar el poder de éste para orientar el quehacer económico en correspondencia a su norma, a su ideal.

A lo largo de la década de los ochenta, los avances de las propuestas teóricas centradas en el *equilibrio*, impulsaron la erudición en ingeniería financiera como aspecto que robustecía la identidad entre variables macroeconómicas y monetarias estables, y bienestar económico general. En un mundo sellado por el billón y medio de dólares que se negocian diariamente en los circuitos financieros internacionales (52 veces más que las operaciones comerciales cotidianas mundiales), el Consenso de Washington sugiere que los *fundamentales* de la economía deben estar equilibrados como estrategia fundamental para no quedarse fuera de los flujos de inversión globalizados. La conducción económica nacional desde 1983, pero con mayor fuerza desde 1988, ha buscado como vocación alinearse con esta máxima que impide conce-

bir siquiera como posibilidad una realidad desvinculada del desarrollo que supone la mundialización y la instantaneidad de las inversiones.

Así, el crecimiento sostenido de la producción, el empleo y las remuneraciones reales, además de la continuación del abatimiento de la inflación,<sup>3</sup> se vuelven objetivos que quedan superpuestos sobre los profundos desequilibrios estructurales de la economía nacional, cuya corrección de fondo obligaría a repensar el camino por el que pudieran transitar las soberanías nacionales, en especial las de las economías emergentes, en las actuales reglas del juego global. Difícilmente alguien se opondría a considerar el crecimiento económico como una de las condiciones básicas para el buen funcionamiento y el desarrollo de la economía. Sin embargo, las bondades del crecimiento económico, *per se*, obvian las diferencias prevalecientes en el aparato productivo y dejan incuestionadas las desigualdades inherentes a la riqueza acumulada propiciando, en el curso mismo del crecimiento, una posible reproducción de tales circunstancias. Los niveles alcanzados por la tasa de crecimiento, la tasa de inflación, la tasa de interés y el déficit presupuestal (los *fundamentales* de la economía), han permitido que México se distinga del resto de países emergentes, particularmente latinoamericanos, para continuar beneficiándose de las preferencias de la comunidad financiera internacional.

Fuertemente ligada a los flujos de inversión y a los vaivenes de la disponibilidad de recursos en los mercados financieros internacionales así como a una demanda externa que amplíe los volúmenes de exportación, la orientación de la economía nacional ha buscado pertrecharse, como prioridad inamovible, contra los impactos derivados de los cho-

ques externos. De allí deriva que el centro de los diagnósticos económicos que sirven de base para el diseño de políticas económicas sea la situación que prive en el entorno internacional. La inflación de 1998 fue explicada por el Banco de México a partir fundamentalmente de las incidencias externas:

Las principales perturbaciones del exterior consistieron en una pronunciada caída del precio del petróleo; un deterioro importante de los términos de intercambio del país; un menor crecimiento económico en el mundo; y una fuerte contracción de los flujos de capital.<sup>4</sup>

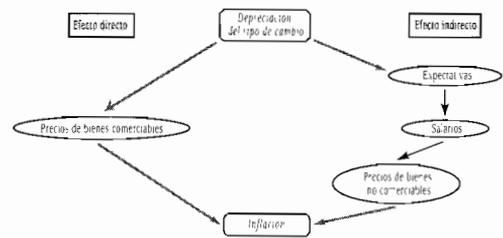
Aunado a las influencias del exterior, el Banco de México explica como cofactores de la inflación de ese año la evolución de los precios de las frutas y las legumbres y la repercusión que en los precios de los bienes públicos tuvo la depreciación del tipo de cambio. Resultado de su evaluación en torno a la actuación de la política monetaria durante el año de 1998, el Banco de México destaca que la expresión monetaria respecto a nuestra relación económica con el exterior, el tipo de cambio, resulta preponderante en el desempeño de la inflación nacional:

Si del INPC se restan los renglones correspondientes a las frutas y legumbres y a los precios sujetos a control oficial, se termina con un subíndice de precios que responde fundamentalmente al tipo de cambio, a los salarios y, en general, a las condiciones monetarias.<sup>5</sup>

La “inflación subyacente”, resultado de considerar únicamente el impacto del tipo de cambio y los salarios, encuentra en el primero una causalidad determinante: el tipo de cambio (véase esquema 1). Lo anterior es así porque el efecto indirecto que empuja a

negociar al alza los salarios por las mayores expectativas de inflación, alza que después repercutirá en los precios (en un círculo que puede volverse interminable), es precisamente el tipo de cambio.

ESQUEMA 1  
EFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS DEL TIPO DE CAMBIO EN LA INFLACION



Fuente: Esquema presentado por el subgobernador del Banco de México, doctor Jesús Marcos Yacamán, en la XCVII Junta Cuatrimestral Macroeconómica de CIEMEX-WEFA, Universidad Anáhuac, marzo 19 de 1999.

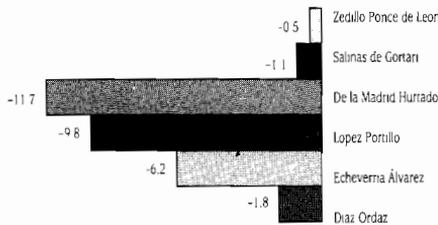
Si uno de los *fundamentales* de la economía es la tasa de inflación, y ésta se encuentra determinada en última instancia por el tipo de cambio, el instrumental de la política económica (monetaria y fiscal) deberá tener como centro la procuración de las “condiciones de mercado” que sitúen al tipo de cambio en niveles que no sean lesivos para la economía en general.

EL MANEJO DEL DÉFICIT PRESUPUESTAL COMO UNA DE LAS PREOCUPACIONES CENTRALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA. FINANZAS SANAS Y TASA DE INFLACIÓN.

En los CGPE queda manifestado el objetivo del Banco de México de alcanzar una tasa de inflación que no exceda el 10 por ciento.<sup>6</sup>

Identificada como uno de los peores males que pueden ceñirse sobre la economía y la sociedad (“[...] el aumento persistente y errático de los precios produce consecuencias muy perjudiciales sobre el desempeño de las economías y sobre el bienestar material de la población”),<sup>7</sup> la tasa de inflación se sostiene con un flujo de dólares que exigen que el Estado no distraiga recursos en el financiamiento de los recursos que desde su gasto pudieran exceder su capacidad de recaudar ingresos: el déficit presupuestal. El envío de esta señal a los circuitos financieros internacionales se ha enfatizado en las últimas dos administraciones (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1  
PROMEDIO DEL DÉFICIT PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB EN LOS SEIS ÚLTIMOS SEXENIOS

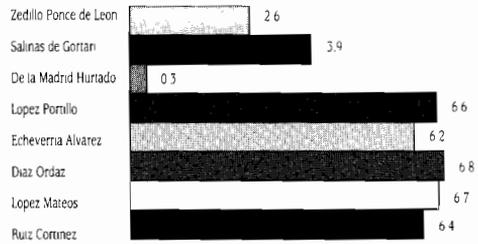


Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México, septiembre de 1999.

La astringencia fiscal y monetaria ha permitido, según los CGPE, que el crecimiento económico conduzca a la creación de más y mejores fuentes de trabajo, a lograr un sano financiamiento de un mayor gasto social, y a contribuir a revertir la situación de atraso y desigualdad que todavía aqueja a un número importante de mexicanos. Detengámonos en cada una de las anteriores afirmaciones.

La vocación por el equilibrio presupuestal ha resultado menos eficaz que las políticas deficitarias en la promoción del crecimiento (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2  
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL PIB



Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México, septiembre de 1999.

Sería extraordinariamente simplista suponer que el retorno al ejercicio del déficit presupuestal representaría el *sumum* de la bonanza económica. Debe decirse también que en 1942, la quita del 90 por ciento de la deuda externa, programada para pagarse en 30 años con 20 de gracia, descargó del servicio financiero a la economía mexicana. Los más enconados detractores del gasto expansivo del Estado, cuando se han hallado ante la imposibilidad de mejorar el desempeño, sino de los añejos problemas estructurales de nuestra economía, responsabilizan a la acumulación de deudas efectuada en esta época de crecimiento, señalándola como la etapa que fincó la pesada carga financiera que hoy tiene que ser enfrentada por los responsables del cambio de orientación en el esquema de desarrollo. Actualmente, se dice, sufrimos la restricción de la necesidad de financiar deudas acumuladas por el Estado omniabarcante.

Sin contemplar la discusión en torno a una de las asignaturas pendientes más acusadas de los últimos años, la Reforma Fiscal Integral, es pertinente problematizar la inflexible animadversión preponderante respecto del déficit presupuestal, particularmen-

CUADRO 1

## CONTRIBUCIONES AL CRECIMIENTO DE LA OFERTA Y LA DEMANDA

	Ruiz Cortines 1953-1958	López Mateos 1959-1964	Díaz Ordaz 1965-1970	Echeverría Álvarez 1971-1976	López Portillo 1977-1982	De la Madrid 1983-1988	Salinas de Gortari 1989-1994	Zedillo 1995-1998
Demanda Total	5.9	6.8	6.2	6.2	6.1	0.5	5.5	4.0
Demanda Interna	5.2	6.6	5.6	5.7	4.9	-0.1	4.5	0.6
Pública	0.6	1.2	0.9	1.3	1.2	-0.4	0.6	-0.5
Consumo	0.5	0.7	0.5	0.8	0.6	0.1	0.3	0.0
Inversión	0.1	0.5	0.4	0.5	0.6	-0.5	0.3	-0.5
Privada	4.6	5.4	4.7	4.4	3.6	0.3	3.9	1.1
Consumo	3.9	3.5	4.0	3.6	3.1	0.1	3.0	0.7
Inversión	0.7	1.9	0.7	0.8	0.5	0.2	0.9	0.4
Demanda Externa	0.7	0.2	0.6	0.5	1.2	0.6	1.0	3.4
Exportaciones	0.7	0.2	0.6	0.5	1.2	0.6	1.0	3.4
Oferta Total	5.9	6.8	6.2	6.2	6.1	0.5	5.5	4.0
PIB	5.6	6.5	5.8	5.7	5.7	0.3	3.5	2.1
Importaciones	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.2	2.0	1.9

Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México septiembre de 1999.

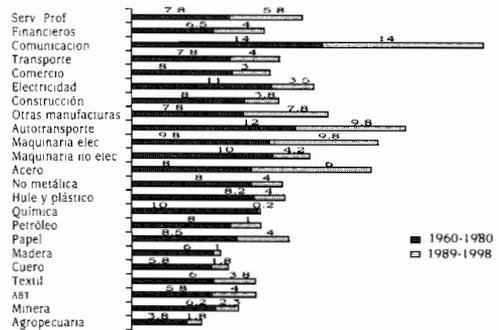
te cuando priva una situación de emergencia para la mitad de la población, y se echa mano de artilugios para no registrar las presiones sobre el gasto-financiamiento en el déficit.

La sencilla identidad que los CGPE realizan entre crecimiento económico y bienestar ("El crecimiento económico conduce a la creación de más y mejores fuentes de trabajo y, al permitir el sano financiamiento de un mayor gasto social, contribuye a revertir la situación de atraso y desigualdad que todavía aqueja a un número importante de mexicanos"),<sup>8</sup> transita por terrenos que resultan harto conflictivos. Atado al dinamismo que la demanda externa pueda repercutir en ciertas ramas de la economía (véase cuadro 1), el crecimiento económico reproduce las asimetrías de un aparato productivo heterogéneo (véase gráfica 3), no pasa por los sectores generadores de empleo (véase gráfica 4), se mantiene acumulando déficit en éstos (véase cuadro 2), e incide de manera por demás marginal en

la reversión de la distribución del ingreso (véase cuadro 3).

El sano financiamiento de un mayor gasto social es otra afirmación que entraña dificultades. En el v Informe de Gobierno del presidente Zedillo se afirmó contundentemente que habíamos alcanzado el mayor gasto

GRÁFICA 3  
ESTRUCTURA DE LA ECONOMÍA MEXICANA



Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México, septiembre de 1999.

CUADRO 2  
EMPLEO POR SEXENIO

	<i>Empleo generado promedio</i>	<i>Crecimiento PEA</i>	<i>Faltante por sexenio</i>
1971-1976			
Echeverría Álvarez	441,355	617,000	1'053,870
1977-1982			
López Portillo	981,496	753,000	-1'370,976
1983-1988			
De la Madrid	83,687	946,000	5'173,878
1989-1994			
Salinas de Gortari	259,079	1'165,000	5'435,526
1995-2000			
Zedillo Ponce de León	531,188	1'438,000	5'433,872
Total			16'053,276

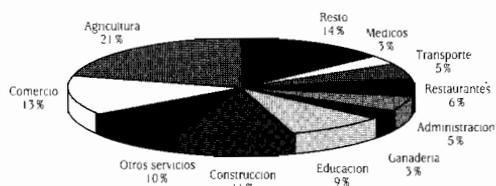
Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México. Septiembre de 1999.

social de la historia. En los CGPE se sostiene que "al término de la presente administración, los recursos destinados al gasto social habrán acumulado un crecimiento 4.6 veces mayor que el del gasto programable, alcanzando la mayor proporción dentro de este rubro, así como un máximo histórico en términos per cápita".<sup>9</sup> Como proporción del gasto neto pagado, el gasto programable se ha venido contrayendo (véase gráfica 5); estamos enfrente de un efecto combinado: el gasto social crece más porque el conjunto del gasto programable sufre un proceso de disminución, ello en parte debido a que la inversión inducida (los programas de inversión con diferimiento de registro al gasto Pidiregas), al no registrarse ni como inversión pública ni de manera inmediata, descargan de presiones contables al gasto programable, trasladándolas al futuro. En un contexto de presiones sobre los ingresos públicos (magra recaudación, entorno internacional, precio del petróleo, etcétera), todos los ajustes presupuestales se han hecho contra gasto programable, explicando otra parte del fenómeno de su contracción. El matiz estriba en que presenciamos efectivamente una proporción cada vez mayor (el gasto social), pero de una proporción cada

vez menor (el gasto programable), lo que a nos conduce necesariamente a la afirmación de que hay, en términos absolutos, más gasto social. El asunto se complica si contrastamos el nivel de gasto social respecto de las necesidades de gasto social; el gasto per cápita, al igual que el ingreso per cápita, esconden la particularidad de las diferencias.

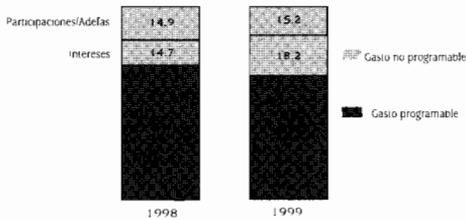
Por otro lado, el crecimiento que el servicio de la deuda ha significado al interior del gasto no programable, se traduce como el compromiso creciente de parte de los recursos públicos conseguidos con el crecimiento económico; en nada descarga lo anterior el hecho de que el coeficiente de la deuda externa pública neta-PIB se haya reducido de

GRÁFICA 4  
PARTICIPACIÓN DE LAS RAMAS GENERADORAS DE EMPLEO



Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México, septiembre de 1999.

GRÁFICA 5  
GASTO NETO PAGADO



Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México. Septiembre de 1999.

19.6 a 17.5 por ciento, ni que *el planchado* de los créditos (resultado de negociaciones en las que las partes tácitamente convienen en que las deudas no se pagan, sino sólo se sirven) haya mejorado el perfil de los vencimientos, y ello haya despresurizado los compromisos de pago para el corto plazo. La economía ha crecido después de la crisis 1994-1995 (ya señalamos en que circunstancias) pero el peso de la carga financiera, al igual que lo que sucede con la inversión inducida, simplemente se traslada al futuro.

Los esfuerzos por lograr una transmisión ordenada del poder, que encuentran en el *blindaje financiero* una ejemplar expresión por eludir la crisis sexenal, tienen que maniobrar con dificultad con *el déficit presupuestal oculto*, que vuelve relativa la identidad entre equilibrio y salud de las finanzas públicas: los pasivos del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB). Los 725,260'000,000 de pesos del saldo base para computar intereses (cerca de 68,000'000,000 de dólares al tipo de cambio de 9.3460), monto que no incorpora las obligaciones de Nafin y Banxico, la participación de pérdidas y los programas de deudores no son tomados en cuenta al momento de calcular los coeficientes macroeconómicos y financieros que presentan los CGPE.

CUADRO 3  
NIVEL DE INGRESOS DE LA POBLACIÓN OCUPADA

	1998 (%)
De 0 hasta 1 salario mínimo	36.2
De 0 hasta 2 salarios mínimos	66.9
De 0 hasta 3 salarios mínimos	81.4
De 0 hasta 5 salarios mínimos	92.1
De 0 hasta 10 salarios mínimos	97.9
De 0 a más de 10 salarios mínimos	100.0

Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México. Septiembre de 1999.

Elogiada como uno de los grandes logros de la presente administración, la proporción del financiamiento de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos que se cubre con Inversión Extranjera Directa, obvia el hecho de que esa misma inversión impactará posteriormente en el rubro de transferencias y servicios, generando nuevas presiones para el financiamiento de la cuenta corriente. El monto acumulado de las remesas por utilidades de las inversiones a largo plazo suele superar el monto de las inversiones originales. Lo anterior, dejando de lado que los 49,000'000,000 de dólares que están invertidos en el mercado de valores se pueden ir en cualquier momento.

## CONCLUSIONES

La orientación del nuevo presupuesto es consecuente con las exigencias de administración financiera y de vinculación de nuestra economía al mercado global. La condena a los enormes desequilibrios acumulados por el ejercicio de presupuestos permisivos en el manejo del déficit presupuestal, práctica observada en sexenios de altas tasas de crecimiento, ha obsesionado a los encargados de las políticas económicas de las últimas dos administraciones. El cuidado puesto en llevar

a plausibles niveles los *fundamentales* de la economía, ha generado necesidades de financiamiento que se han convertido y se convertirán en presiones para el gasto, presiones que son muy similares a las necesidades de financiamiento de un expandido déficit presupuestal. Allí debemos considerar principalmente:

- Servicio de la deuda
- Cuenta Corriente
- Pidiregas
- Pasivos del IPAB

Estas necesidades de financiamiento con presiones sobre el gasto, se dan en un contexto de menor crecimiento que los sexenios con déficit presupuestal, y de agudización de problemas sociales que no pueden esperar más a las bondades que a futuro traerá el crecimiento sostenido con estabilidad de precios. La economía en general crece después de superada la crisis de 1994-1995, la estructura de la distribución del ingreso sigue siendo una de las más regresivas del mundo, y el presupuesto federal de-

dica mayores recursos al servicio de la deuda (a lo que debe aunarse el servicio de los pasivos del IPAB). Las posibilidades/ataduras que supone la inserción a la economía globalizada exige, como condición ética elemental, encontrar la manera de medir los indicadores de desempeño macroeconómico en función de una redefinición de las necesidades del desarrollo nacional.

## NOTAS

<sup>1</sup> B. Arana, "Presupuesto: entre la estabilidad y la tensión política"; en Jaime Muñoz Domínguez (coord.), *La cohabitación política en México*, Grupo Editorial Siete, México, 1997, pp. 143-160.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 148-150.

<sup>3</sup> *Criterios Generales de Política Económica 2000*, Introducción.

<sup>4</sup> *Política Monetaria. Programa para 1999*, Banco de México, enero de 1999, Introducción, p. 9.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>6</sup> *Criterios...*, *op cit.*, p. 18.

<sup>7</sup> *Política Monetaria...*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>8</sup> *Criterios...*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 11.

# ¿Dónde pones tu corazón? Por un presupuesto con rostro humano

Andrés Penalzoa Méndez\*

## ¿DÓNDE PONES TU CORAZÓN?

DESDE septiembre de 1998, diversas organizaciones civiles y sociales decidimos formar un colectivo de trabajo, denominado *¿Dónde pones tu corazón? Por un Presupuesto con Rostro Humano*, con el objetivo de compartir nuestras experiencias y juntar nuestras capacidades para estudiar, analizar, discutir, y preparar propuestas de alternativa sobre finanzas y políticas públicas que respondan a las necesidades, intereses y voluntades de la población y de esta manera garantizar que repercutan de manera favorable en el mejoramiento de nuestras condiciones de vida.

Las organizaciones participantes en esta iniciativa somos: la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo (ANEC), Asociación Nacional de la Industria de la Transformación (ANIT), Coordinación Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), Centro de Análisis Social, Información y Formación Popular (CASIFOP), Centro Antonio de Montesinos (CAM), Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), Colectivo Mexicano

de Atención a la Niñez (COMEXANI), DECA Equipo Pueblo, Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Frente por el Derecho a Alimentarse (FDA), Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Instituto de Desarrollo Municipalista (IDM), Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), Red de Información y Acción por el Derecho Humano a Alimentarse (FIAN-México), Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red MOCAF).

Estamos demandando, como lo hemos hecho en otros momentos, al gobierno federal y a los legisladores, así como a los Partidos Políticos, a propiciar la participación amplia y diversa de la sociedad en la definición, evaluación y exigibilidad del Presupuesto de Egresos, de la Ley de Ingresos y de la llamada Miscelánea Fiscal para el año 2000.

Somos conscientes de la difícil situación por la que atraviesa el país y por ello de la urgencia de conducir el debate presupuestal hacia el terreno de los consensos que eviten que los problemas en materia económica-financiera generados en éstos años exploten de manera abrupta y caótica como ha acontecido en sexenios pasados.

---

\*Miembro de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.

Exhortamos a sacar el debate presupuestal del recinto legislativo, de las oficinas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Asociación de Banqueros de México para abrirla a la ciudadanía y lograr que con su participación se tomen en cuenta las necesidades prioritarias de la población. Sólo promoviendo consensos desde abajo, y no por la vía cupular, podremos avanzar en la definición de políticas públicas con un enfoque de Estado, es decir, que respondan a los intereses y necesidades de todos los mexicanos y no sólo a la élite política-económica del país.

Como resultado de nuestros análisis hemos llegado a conclusiones sobre aspectos que nos preocupan, acaso la principal preocupación sea la amplia discrecionalidad que aún prevalece en el manejo de las finanzas públicas por parte del Ejecutivo federal, situación que abona a la permanencia de actos de corrupción e impunidad.

Aceptemos que existe una crisis real, muy grave, no sólo económica y política sino de valores, de confianza, de falta de sensibilidad social y humana para destinar recursos para combatir la injusticia y elevar el potencial mexicano, con salud, educación, alimentos, apoyo a la producción del campo, esto es lo que garantizará una sociedad más fraterna y corresponsable. En consecuencia, seguiremos exigiendo una discusión amplia de la sociedad sobre el presupuesto de egresos, la ley de ingresos y la llamada miscelánea fiscal para el año 2000.

Adicionalmente, vale destacar que observamos con mucho interés, ya como una clara tendencia, que las experiencias sobre Presupuestos Participativos se han hecho presentes en muchos países con excelentes resultados. De ello dimos cuenta en el Foro Internacio-

nal: Experiencias Ciudadanas sobre Presupuesto participativo, realizado el pasado 8 de noviembre de 1999, en la ciudad de México.

El debate en este Foro Internacional giró en torno a dos temas: el primero, referido a “presupuesto y participación ciudadana” y el segundo, sobre “experiencias en el gasto y rendición de cuentas”.

Las participaciones en el plano nacional corrieron a cargo de Isabel Cruz, directora de la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS); Eucario de los Santos Cruz, presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Zaragoza, Veracruz; Juan Pablo Guerrero, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE) y quien esto escribe.

Nuestros invitados internacionales fueron Kemlin Nembhard, de Choices: Coalición para la Justicia Social de Canadá; Herbert Jauch, del Instituto de Investigación y Recursos Laborales (LARRI) de Namibia; Marta Gaba, de la Fundación Poder Ciudadano de Argentina y por Brasil, Leonardo Mello, del Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE) y Marisa Silva Rodríguez, de Participación Ciudadana del ABC de São Paulo.

Debido a las limitaciones de espacio para este artículo, sólo abordaremos en esta ocasión algunas de las experiencias que diversos grupos de la sociedad civil mexicana hemos tenido y que fueron expuestas en el Foro Internacional mencionado.

## LAS EXPERIENCIAS NACIONALES: LA PARTIDA SECRETA DEL PRESIDENTE

Hace algunos días la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), adelantó que a partir del año 2000 la denominada partida

secreta del Presidente de la República no tendrá un solo centavo.<sup>1</sup> Esta noticia merece varios comentarios.

En primer lugar, destacar que si en verdad el doctor Zedillo está “entendiendo los nuevos tiempos que vive el país y que él mismo ha buscado acabar con viejos esquemas en donde la máxima autoridad manejaba discrecionalmente recursos económicos” como se asegura, es por que hay actores políticos, sociales y ciudadanos que con diversas iniciativas están tratando de democratizar el país.

En segundo lugar, vale la pena recordar que sobre la llamada partida secreta del Presidente, Alianza Cívica, al través de su programa “Adopte un Funcionario”, el cual se basa en el ejercicio de los derechos de información y petición, consagrados en nuestra Carta Magna, decidió iniciar sus trabajos, en marzo de 1995, con la “adopción” del titular del Poder Ejecutivo Federal.

A partir de este programa se procedió a solicitar información sobre la organización interna y las asignaciones presupuestales asignadas a la Presidencia, así como, el monto salarial y la forma en que se puede conocer la declaración patrimonial del doctor Zedillo.

Al cumplirse un año sin obtener respuesta, se interpuso una demanda de Amparo por violaciones a los artículos 6o. y 7o. de la Constitución, para que de esta manera se considerara la petición. Sólo así, la Presidencia dio contestación. Misma que se ciñó a citar fuentes para que los solicitantes las consultaran. Sobre el salario del titular del Ejecutivo se informó que éste percibía 7,300 dólares mensuales en 1995. Sin mencionar empero, ingresos adicionales. Recuérdese que por esas fechas, la ciudadanía del Distrito Federal, recibíamos con azoro, la informa-

ción de que el regente, había percibido un bono de fin de año por 93,333 dólares; o sea, una cantidad prácticamente, similar al salario anual del Presidente, su jefe.

En julio de 1995, la Alianza Cívica de Tabasco, “adoptó” al gobernador Roberto Madrazo Pintado. Quién respondió, fuera de tiempos y de formas legales, con una feroz campaña de descalificación de la Alianza Cívica al través de los medios de comunicación. Esto, una vez que dos periódicos nacionales (*La Jornada* y *Reforma*) hicieran público el 16 de agosto de 1996, los resultados de las investigaciones emprendidas, mismas que apuntaban a un excesivo gasto discrecional para favorecer al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en diversos comicios y enriquecer a funcionarios públicos y empresarios privados.

La Alianza Cívica de Tabasco, ya anteriormente, había exigido la cancelación del PRI, dada las irregularidades registradas durante la elección para la gobernatura del estado. Irregularidades documentadas en los “archivos secretos” de los gastos de campaña del partido oficial, que presentará el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y que revelaban una inversión por casi 70 millones de dólares, una cantidad prácticamente 60 veces mayor que el tope establecido por la ley. El PRI gastó, en un estado con apenas 1'700,000 habitantes, un monto mayor a los 50 millones de dólares reportado por William Clinton en su campaña.

## OTRAS PARTIDAS SECRETAS

A principios de enero de 1995, un grupo de economistas nos dimos a la tarea de diseñar una estrategia de política económica alternativa frente a la pretensión del gobierno

federal de imponer un severo programa de choque estructural, en respuesta a la crisis de diciembre de 1994.

El Plan de Recuperación Económica y Desarrollo Sustentable, que la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), presentó a la opinión pública en marzo de 1995,<sup>2</sup> establecía, en materia de finanzas públicas, la necesidad de reorientar el gasto público como un elemento central para la financiación del desarrollo. En aquel entonces, estimamos que alrededor del 30 por ciento del Presupuesto Federal era susceptible de reorientarse, lo cual suponía la eliminación del manejo laxo y discrecional de diversas partidas presupuestales de los rubros de Servicios Generales; Bienes Muebles e Inmuebles; Erogaciones Extraordinarias y Transferencias en el Gasto Corriente y de Capital, y de aquéllas contenidas en el Ramo 23 Previsiones Salariales y Económicas. En las discusiones internas advertíamos que la partida secreta del Presidente, no por ser secreta, era desconocida. Lo que en verdad ignorábamos eran los laberintos del manejo presupuestal y con ello sus múltiples partidas secretas.

A más de cuatro años de formulada dicha propuesta, poco o nada se ha avanzado. Y no obstante que en la actualidad contamos con una Cámara de Diputados plural, donde no existe un partido político con mayoría absoluta, lo cierto es que las modificaciones a las asignaciones presupuestales no han ido más allá del 0.7 por ciento del total. Y peor aún, se aprobó con la venia del PRI y del PAN, una ley con la que el gobierno federal asume una deuda bancaria privada, asumida de manera clandestina e ilegal por parte del Ejecutivo federal, estimada, hasta el 30 de junio de 1998, en 633,300 millones de

pesos<sup>3</sup> que todos los mexicanos deberemos de pagar. Se prevé la asignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000 (PEF-2000) tan sólo para cubrir los intereses generados por la deuda asumida por el gobierno federal mediante el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) de unos 35,000 millones de pesos, sobre un total de 59,471 millones de pesos que representarán las obligaciones del IPAB para el año 2000.

### ¡TENEMOS PROPUESTA!

Tenemos propuestas que hemos venido formulando en forma colectiva o individual, desde hace varios años a los legisladores y autoridades, y que hoy nuevamente queremos refrendar. Entre ellas destacamos:

Llevar a cabo una reforma fiscal integral y una reorientación del gasto sobre la base de los siguientes objetivos: redistribuir la riqueza nacional como el eje estratégico de la lucha contra la pobreza; fortalecer el federalismo y la democracia que debe también expresarse en materia de ingresos y gasto público con un sano equilibrio de poderes, con contraloría social sobre los recursos públicos, como forma de acabar con la corrupción y el uso discrecional y clientelar de los recursos públicos; dotar al gobierno de los recursos necesarios para cumplir con su papel constitucional de orientar y conducir un proyecto económico y de nación con justicia y democracia y ver la política fiscal no sólo en su parte recaudadora sino en su función de promotora de fomento y estímulo productivo y social, por lo cual deben definirse desde una estrategia nacional consensada y de largo plazo; otorgarse contra compromisos concertados, metas medibles,

por tiempo definido y renovables según los resultados.

Es indispensable aumentar los ingresos públicos para poder enfrentar el grave rezaño social y la pobreza de la mayoría de los mexicanos así como reactivar a la micro, pequeña y mediana empresa y al sector social de la economía e impulsar el programa integral de desarrollo rural.

- Ampliar para el año 2000 los ingresos públicos al 25 por ciento del PIB (promedio observado en el periodo 1989-1994 y que en la actualidad ha descendido al 20.43 por ciento) e incrementarlo paulatinamente para llegar al 35 por ciento del PIB en el año 2006 que es un referente internacional. Ello se logrará fundamentalmente ampliando la base de contribuyentes, confiriéndole progresividad a las tasas impositivas, reduciendo sustancialmente la evasión y elusión fiscal, y con impuestos a las transacciones especulativas, sin aumento alguno, sino al contrario, disminución de impuestos a los que menos tienen.

La reforma fiscal integral que proponemos incluye al menos los siguientes elementos:

- Simplificación administrativamente del pago de impuestos. Para el caso del pequeño contribuyente debe tenderse a llegar a un solo impuesto vinculado con el monto de sus ingresos totales.

- Federalización de la recaudación empezando por el cobro del IVA. Así como, disminuir el IVA al 10 por ciento. Mantener desgravado los alimentos y medicinas y gravar con 15 por ciento de IVA bienes suntuarios.

- Privilegiar el impuesto a los ingresos (ISR) frente a los impuestos al consumo.

- Disminuir la importancia de los ingresos petroleros en el presupuesto de egresos de la federación y así disminuir la vulnerabilidad del gasto público ante los cambios bruscos en el mercado internacional. Ello implica reinversión de una parte mayor en el desarrollo de la industria petrolera mexicana. Los ingresos derivados de un precio internacional del petróleo por encima del promedio estimado deben destinarse obligatoriamente a gasto social.

- Revisar la actual tabla de gradualidad de la tasa de impuestos sobre la renta. Aumentar la recaudación

de la capa más rica de la población revisando las actuales deducciones; y disminuir el de los de bajos ingresos. Exentar totalmente del pago del impuesto sobre la renta los ingresos equivalentes al costo de una canasta básica de satisfactores que actualmente es aproximadamente de cuatro salarios mínimos.

- Gravar las transacciones especulativas tanto nacionales como internacionales como uno de los mecanismos de privilegiar la inversión productiva y desalentar la especulación. Estimular la inversión productiva, especialmente la que sustituya importaciones y/o sea altamente generadora de empleo.

- Revisar el régimen especial de la industria maquiladora de exportación (IME) para que estas empresas aporten a la hacienda pública en consonancia con las amplias facilidades y apoyos otorgados. En este sentido los 1,200 o 1,500 millones de pesos que se estima recaudar, y que representa un 40 por ciento más de lo que venía pagando la IME, a partir de la desaparición del régimen especial pactado en el TLCAN, debe concebirse como una medida con la que esta actividad empieza a restituir lo mucho que ha obtenido en México. Para esta actividad deben plantearse estímulos fiscales a cambio de metas específicas de compra de insumos nacionales.

El aumento de ingresos debe acompañarse de una mayor participación de la ciudadanía en la definición y distribución del presupuesto de gasto público. En consecuencia, deben hacerse las modificaciones legales necesarias para instrumentar un proceso de elaboración presupuestal con la participación de los poderes municipales y estatales y establecer instituciones de contraloría social sobre el gasto. Proponemos la desaparición de la Secretaría de la Contraloría de la Federación y la creación de un organismo autónomo ciudadano descentralizado del poder legislativo para la contraloría. Otras propuestas son:

- Disminuir el máximo la discrecionalidad del ejecutivo en el ejercicio del gasto. Desaparecer las partidas secretas. Eliminación de los bonos y estímulos a los funcionarios medios y superiores. Nómina transparente y pública de los sueldos a dichos funcionarios.

Instrumentar mecanismos efectivos para evitar el uso electoral del gasto social.

- Ampliar el gasto efectivo disminuyendo el peso que actualmente tiene el servicio de la deuda externa e interna. Para ello debe renegociarse la deuda externa e interna para disminuir el peso de su servicio en el gasto total de la federación. En 1999 el 15.5 por ciento del total del gasto público se destinó al servicio de la deuda y el actual gobierno pretende que en el 2000 sea aún mayor debido al aumento del gasto de la deuda derivada del rescate bancario. El gasto en el servicio de la deuda para el año 2000 no debe sobrepasar el 2 por ciento del PIB (actualmente es el 3 por ciento). No destinar recursos presupuestales al pago de la deuda del Fobaproa-IPAB hasta que no termine la depuración y se finquen responsabilidades a los defraudadores.

- La seguridad de los ciudadanos debe enfrentarse de una forma integral atacando sus causas: corrupción, impunidad y desintegración social. Y no simplemente con más policías. El costo de la seguridad puede disminuirse incorporando programas de participación ciudadana a nivel de barrio.

- Aumento del 5 por ciento al salario real (por encima de la inflación) de los trabajadores al servicio del Estado. Ello implica un aumento del 18 por ciento en enero del 2000 ya que la inflación esperada en 1999 es del 13 por ciento. Si la inflación en el año 2000 tiende a ser superior al 10 por ciento que se plantea como objetivo, debe preverse un aumento de emergencia en junio.

- Instrumentar un programa integral de desarrollo rural al que se le destine el 25 por ciento del gasto programable lo que equivale al 6 por ciento del PIB. Con ello se destinaría el equivalente a su proporción en la población total.

- Instrumentar un amplio programa de estímulo a la micro, pequeña y mediana industria concertado con las organizaciones empresariales de afiliación voluntaria contra objetivos específicos evaluables.

- Destinar el 6 por ciento del PIB a la Investigación y Educación (actualmente es el 3.79 por ciento). Por ningún motivo debe disminuirse el presupuesto a la educación superior pública. Esta proporción debe ir aumentando para llegar al 8 por ciento del PIB en el año 2006.

- Destinar el 6 por ciento del PIB a la salud (actualmente es el 3.9 por ciento) con programas destinados a aumentar la calidad e ir logrando la cobertura uni-

versal de los servicios de salud. Esta proporción debe ir aumentando para llegar el 8 por ciento del PIB en el año 2006.

- Debe aumentarse la inversión en infraestructura con programas de fuerte impacto social y altamente generadores de empleo.

## ¡EN LO SECTORIAL TAMBIÉN TENEMOS PROPUESTA!<sup>15</sup>

Conscientes de que actualmente el campo mexicano vive la mayor crisis económica, social y ambiental de la vida contemporánea del país. Y preocupados de que todo indica que el gobierno federal, los gobiernos estatales, los partidos políticos, el Congreso de la Unión y los Congresos locales no reconocen dicha realidad ni mucho menos valoran justa e integralmente su contribución a la construcción de la nación, a la creación de nuestra identidad nacional y reproducción de nuestra diversidad cultural, a la producción de alimentos sanos, generación de empleo, ingreso de divisas, preservación de los recursos naturales y de la biodiversidad, estabilidad social y gobernabilidad, llamamos la atención de que hoy, nadie puede negar ni eludir la realidad del México rural: en el campo no hay crecimiento económico; el crecimiento del comercio no impulsa el crecimiento económico ni el bienestar en el campo; la nación ha perdido su soberanía alimentaria; la apertura comercial sólo ha beneficiado a grandes corporaciones nacionales y extranjeras; las importaciones han roto el compromiso de la nación con los campesinos; la apertura comercial ha producido déficit comercial agroalimentario; la

producción de granos básicos se ha estancado; los precios reales y la rentabilidad del sector se han desplomado; las importaciones agroalimentarias no han beneficiado a los consumidores; el sector cafetalero vive una situación de grave crisis que puede tener efectos catastróficos en 56 regiones, 4,200 poblados y 185,000 familias indígenas productoras de café; el financiamiento rural, hoy prácticamente inexistente, concentra sus beneficios en unos cuantos agricultores ricos y no juega un papel dinamizador del empleo rural; hay más pobreza y desnutrición en el campo; la baja rentabilidad de los predios forestales propicia la destrucción y degradación de los recursos naturales y agudiza la pobreza; el desastre ambiental en el campo persiste con crecientes, ineludibles y costosos impactos sobre los poblados rurales y las ciudades; el malestar y la descomposición social en el campo crece; el estilo de federalismo impulsado en el campo apoya cacicazgos, ineficiencia y exclusión social; la política macroeconómica destruye el campo; año con año disminuye el presupuesto para el desarrollo productivo sectorial mientras que aumenta el presupuesto asistencialista y el presupuesto rural se concentra en agricultores y regiones agrícolas ricas.

Frente a esta realidad que a todos nos lastima, afecta e involucra y de la que somos corresponsables, la discusión del presupuesto para el desarrollo rural para el año 2000 adquiere particular relevancia por la incomparable oportunidad que representa para frenar y revertir en el corto plazo los aspectos más perversos y nocivos de las políticas agropecuarias aplicadas desde 1982 a la fecha en el campo mexicano. Dado que la apro-

bación de la ley de egresos de la federación es una facultad constitucional que corresponde a la Cámara de Diputados, hacemos un respetuoso llamado a la alta investidura y responsabilidad de los diputados federales para que, independientemente de su filiación partidista, puedan responder al mandato de la ciudadanía y de los genuinos intereses de la nación, y se revise y reoriente la iniciativa presidencial en cuestión y se apruebe por esa soberanía, tomando en consideración las siguientes 20 demandas para un presupuesto 2000 que frene y revierta la crisis en el campo.

1. Pedimos 35,000 millones de pesos para el desarrollo agropecuario en el año 2000. Este monto apenas representa un incremento en términos reales del 10 por ciento respecto al presupuesto autorizado para el desarrollo agropecuario en 1999. Se trata de un presupuesto que revierta la tendencia decreciente de los últimos años y tienda a recuperar los niveles de gasto asignados al inicio de la presente administración (6.6 por ciento del gasto programable total) y al existente a principios de la década de los ochenta (12 por ciento).

2. Objetivos centrales de la política presupuestal 2000 hacia el campo. El presupuesto es y debe ser un instrumento de la política pública hacia el campo. En este sentido, tanto el monto, como la distribución y la ejecución del presupuesto para el desarrollo rural deben priorizar explícita y deliberadamente objetivos y metas en torno a soberanía alimentaria, desarrollo productivo de la agricultura campesina, organización económica de productores, empleo rural, producción sustentable y combate estructural a la pobreza.

3. El 70 por ciento del presupuesto agropecuario debe ser canalizado al desarrollo productivo de la agricultura campesina. La agricultura campesina representa al 85 por ciento de los productores agropecuarios y forestales, el 65 por ciento de la producción nacional y la gestión del 70 por ciento del territorio. No solamente por elemental justicia distributiva debe revertirse la actual tendencia concentradora de los recursos fiscales en agricultores y regiones ricas, sino porqué cada peso invertido en el desarrollo productivo de la agricultura campesina reditúa mucho más en términos económicos, sociales y ambientales que la inversión

concentrada en unos cuantos productores y regiones del país.

4. Al menos 25 por ciento del presupuesto agropecuario debe ser canalizado y ejercido a través de organizaciones económicas de productores. Los productores y pobladores rurales y sus organizaciones económicas y sociales deben ser los sujetos del desarrollo. Las estrategias de diseño, ejecución y evaluación de los programas gubernamentales deben poner en el centro a los productores y pobladores rurales y a sus organizaciones económicas y sociales, dejando atrás la exclusión, el paternalismo, el clientelismo y la simulación. En una economía abierta y competitiva y en una sociedad rural tan grande, compleja y dispersa como la mexicana, es ilusorio pretender instrumentar exitosamente una política agropecuaria y de desarrollo rural moderna a partir del "espíritu emprendedor" de los productores individuales y aislados y de las viejas formas de organización campesina corporativa. Por tanto, demandamos que en la ley de egresos y en sus artículos transitorios se incorpore un mandato explícito para que el Ejecutivo Federal y los ejecutivos estatales incorporen en las normas de operación de los programas agropecuarios y en los anexos técnicos de los convenios de desarrollo rural, la obligación de que al menos el 25 por ciento del presupuesto agropecuario se canalice y opere directamente por organizaciones económicas de productores a través de convenios de ejecución específicos.

5. La calendarización del gasto rural debe ser apropiada y la operación oportuna, en función de los ciclos agropecuarios y forestales. Proponemos que se establezca explícitamente en la Ley de Egresos de la Federación para el año 2000 la obligación para que la SHCP calendarice y libere los recursos presupuestales del sector agropecuario en función de los requerimientos impostergables de los ciclos agropecuarios y forestales. Asimismo demandamos un esquema de operación de los programas sectoriales basado en los siguiente términos: a) publicación de las normas de operación en el *Diario Oficial de la Federación*, previa concertación con las principales organizaciones económicas de productores involucradas en cada programa, el 31 de enero del 2000; b) firma de los anexos técnicos con los gobiernos estatales, previa discusión y aprobación en los comités estatales agropecuarios, el 28 de febrero del 2000; y, c) suscripción de convenios de desarrollo con organizaciones económicas de productores, el 31 de marzo del 2000.

6. Creación del Consejo Nacional para el Desarrollo Rural y democratización de los Consejos y Fondos Estatales Agropecuarios. Demandamos la creación de un Consejo Nacional para el Desarrollo Rural así como los consejos estatales y municipales correspondientes, con carácter interinstitucional e intersectorial y con sus respectivos secretariados ejecutivos, para promover, integrar, concertar, coordinar y evaluar las políticas, programas, presupuestos y acciones de las diferentes instituciones federales, sectores productivos y sociales y niveles de gobierno relativas al desarrollo rural sustentable. La Sagar, Sedesol, Semarnap, SCT, SHCP y Secofi, principalmente, y sus programas-presupuesto correspondientes al desarrollo productivo, social y ambiental del sector rural, deben integrarse, armonizarse y coordinarse en el seno de dichos consejos, dejando atrás las divisiones y especializaciones disfuncionales en la administración pública así como las concepciones patrimonialistas y feudales de las Secretarías de Estado correspondientes a una economía, sociedad y sistema político hoy inexistentes. Por otro lado, la federalización debe limitar y acotar la discrecionalidad de los gobernadores, fomentar la creación de instituciones estatales y municipales, reconocer el papel de los legisladores locales y, sobre todo, la centralidad de los actores rurales. En este sentido, demandamos la democratización de los Consejos Estatales Agropecuarios, hoy con participación insuficiente de las organizaciones genuinas de los productores y sobrerrepresentación de las organizaciones campesinas oficiales. Asimismo, demandamos que los Comités Técnicos de los Fondos Estatales Agropecuarios, donde se decide efectivamente el uso y aplicación de los recursos, se abran a la participación de los representantes de las organizaciones económicas de productores. Proponemos que en la ley de egresos del 2000, se establezca la obligación para que la Sagar y los gobiernos estatales, lleven a cabo en el primer trimestre del 2000 un proceso de democratización efectiva de los comités y fondos estatales, informando de su cumplimiento a la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados en el 31 de marzo del año 2000.

7. Un Procampo actualizado, oportuno, más distributivo y con orientación ecológica. Demandamos: a) incrementar en 25 por ciento el monto autorizado al Procampo en 1999 para compensar la pérdida acumulada desde 1993/94; b) entrega de los apoyos de Procampo con un mes de anticipación al inicio de las

siembras, con verificación posterior de compromisos adquiridos (siembra, diversificación, protección ecológica, etcétera) y acuerdo sobre sanciones por incumplimiento, a fin de no seguir subsidiando a la banca y dando más poder a los proveedores de insumos; c) establecimiento de topes por Cader para el otorgamiento de apoyos a efecto de desincentivar el rentismo y evitar concentración de subsidios en terratenientes y grandes arrendatarios; d) incorporar hasta 250,000 nuevos productores al directorio del Procampo con superficie igual o menor de 5 hectáreas; y, e) incorporar criterios de conservación del suelo y agua en el otorgamiento del Procampo, otorgando un apoyo adicional del 20 por ciento a quienes suscriban contratos de manejo de suelos y preservación ecológica.

8. Duplicar presupuesto para Alianza para el Campo para impulsar el desarrollo productivo de la agricultura campesina. Demandamos que la Cámara de Diputados autorice la duplicación de los recursos destinados a la Alianza para el Campo en 1999 (2,000 millones) y que de dicho monto, se canalice al menos el 60 por ciento al reforzamiento de los programas orientados al desarrollo productivo de la agricultura campesina. Con esta decisión, la Cámara de Diputados puede y debe decir claramente al Ejecutivo Federal que la agricultura campesina sí es viable y capaz de un desarrollo sustentable, que la nación valora y reconoce su contribución integral a la economía, la sociedad y al medio ambiente y que el México rural tiene un futuro más allá de ser receptor de dádivas y apoyos coyunturales contra la pobreza.

9. Un presupuesto de 4,000 millones para Apoyos a la comercialización ligados a un sistema de precios remunerador, con certidumbre, transparencia, equidad e incorporando al frijol y café. Hasta ahora los apoyos a la comercialización canalizados por ASERCA han contribuido minimamente a establecer un sistema de precios remunerador y basado en la certidumbre. La canalización no ha tenido objetivos precisos ni visión de largo plazo; ha sido meramente coyuntural, discrecional y se ha concentrado principalmente en tres entidades federativas. Ha sido una minoría de las organizaciones de productores que han obtenido y operado dichos apoyos. La gran mayoría se canaliza a través de intermediarios y grandes empresas comercializadoras y procesadoras nacionales y extranjeras. Por tal virtud, demandamos que la Cámara de Diputados apruebe un presupuesto de 4,000 millones de pesos, condicionado en la Ley de Egresos de la

Federación 2000 a la Sagar-Aserca establezca y concerte con las principales organizaciones de productores las normas de operación de dicho programa sobre las siguientes bases: a) además de los cultivos ya incorporados, incluir a partir del 2000 al frijol y al café con un presupuesto de 600 millones de pesos a cada uno; b) los apoyos a la comercialización deben servir para establecer un sistema de precios remunerador y con certidumbre; c) los apoyos deben distribuirse entre todos los estados productores de granos, oleaginosas, algodón y café, en la proporción de su superficie cosechada y sobre la base de cifras indicativas de estructura deseable de producción por estado en función del potencial agroecológico, mercados y competitividad; d) los recursos deben administrarse a través del Consejo Nacional para el Ordenamiento de los Mercados Agropecuarios (a crearse), los consejos por producto (café, frijol, maíz, trigo, sorgo, arroz, algodón, etcétera) y los correspondientes consejos estatales; e) al menos el 60 por ciento de los apoyos debe canalizarse a través de organizaciones comercializadoras de productores, ajustando la normatividad para facilitar dicho lineamiento; f) no son elegibles para recibir apoyos a la comercialización empresas con más del 51 por ciento del capital extranjero; g) duplicar los recursos asignados al programa de coberturas de precios, con esquemas flexibles de utilización de conformidad con el nivel de desarrollo de las organizaciones de productores, incluyendo un nuevo programa de coberturas de precios del café.

10. Reactivar el crédito al campo, fomentar la emergencia de instituciones financieras locales y dar congruencia a la intervención del Estado en el financiamiento rural. Demandamos aprobar una partida presupuestal de 100 millones de pesos a ejercer a través de la Sagar, destinados a rehabilitar, rescatar y fortalecer a las instituciones de crédito campesinas y agropecuarias. Establecer un programa de asistencia técnica, capacitación, fortalecimiento institucional y de cambio del marco legal de estos organismos. La asignación de una partida presupuestal de 50 millones de pesos a través de la Sagar para apoyar la creación de un Instituto de Finanzas Rurales, como organismo autónomo, con personalidad y patrimonio propios de participación social, institucional y de investigación orientado a desarrollar innovaciones financieras para el medio rural y creación de capacidades locales, con énfasis en las familias campesinas más pobres. Asimismo, la asignación presupuestal para generar

fondos de autoaseguramiento en regiones campesinas donde no existen y el desarrollo de mecanismos de seguro de vida para campesinos pobres. Apoyamos una política preferencial para que las organizaciones económicas regionales recuperen, para la creación de fondos financieros locales, los recursos de subsidio productivo: empleo temporal, alianza, cafecultura, a fin de fortalecer instituciones de financiamiento local. Eliminar discrecionalidad, clientelismo político, manejo del voto rural, distorsión de los mercados financieros y competencia desleal a iniciativas campesinas, que el programa “crédito a la palabra” ha causado durante casi diez años, al profundizar la cultura del no pago. Proponemos que los recursos de este programa sean destinados en su totalidad, con nuevas reglas del juego a un programa nacional para la creación de instituciones de microfinanciamiento en regiones marginadas del sur del país, mediante el cual se apoye la creación de organismos locales de microfinanzas de iniciativa comunitaria, no controlados por instituciones gubernamentales. Con este mecanismo, se eliminará la cooptación del voto campesino.

11. Declaración de situación de emergencia en la cafecultura nacional y acciones inmediatas para mejorar los precios. Actualmente los precios internos del café están ya por debajo del 50 por ciento precio que requieren los productores. Lo anterior debido a la caída de los precios internacionales, a un castigo adicional de 15 dólares por quintal y al tipo de cambio peso-dólar fijo en los últimos trece meses. Es necesario declarar a la cafecultura mexicana en situación de emergencia, incluyendo un acuerdo con Brasil, Colombia y otros países para mejorar los precios internacionales a la vez que negociar con los grandes comercializadores para abatir el castigo adicional, impulsar un programa de apoyos directos por hectárea con un monto de 600 millones y frenar las crecientes importaciones de café. En relación con el presupuesto público del año 2000 estamos demandado que el Programa de Café incluya en lo que corresponde a la Alianza para el Campo 180 millones de pesos en Impulso a la Producción, 45 millones de pesos en Capacitación y Extensión, 65 millones de pesos en el Equipamiento Rural y del Programa de Empleo Temporal se etiqueten 180 millones de pesos; por otra parte se incluyan en el presupuesto de Sagar un monto de 80 millones de pesos para un Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las empresas comercializadores de los productores de café. Y para la promoción al consumo del café vía

proyectos de los productores se destine el 2 por ciento de los recursos fiscales que se asignen a la cafecultura. Debe reestructurarse el Consejo Mexicano del Café, para que sea realmente un organismo al servicio del sector productor con una mayor participación de los productores y más articulado con los Consejos Estatales y Regionales y que los programas para café y otros se conjunten en la perspectiva de un programa de Desarrollo Social Integral de las regiones cafetaleras y ante la emergencia debe constituirse un grupo interinstitucional para café que programe acciones inmediatas. Los apoyos fiscales deben orientarse al fortalecimiento de la estructura organizativa del sector y los programas deben incorporar un mayor reconocimiento al papel de las mujeres en el proceso productivo del café y en la economía de la familia campesina, deben considerarse sus proyectos productivos específicos, la capacitación y su participación en el diseño y seguimiento de los programas.

12. Fomento a la organización económica de campesinos y productores rurales. Establecer un mandato a la Sagar para incorporar en los programas de la Alianza para el Campo un programa-presupuesto explícito para el fortalecimiento de la organización económica autogestiva campesina, con un monto de 300 millones de pesos. Dicho programa y sus lineamientos normativos y operativos deberán ser presentados por la Sagar a la H. Cámara de Diputados para su aprobación en los primeros treinta días del 2000. Adicionalmente, estimular el otorgamiento de los apoyos de la Alianza, Procampo y Programa de Empleo Temporal, a través de las organizaciones económicas de productores.

13. Reorientación y fortalecimiento del Prodefor en el año 2000. Consideramos de vital importancia para los campesinos forestales, el fortalecimiento del Programa para el Desarrollo Forestal (Prodefor) como un instrumento de estímulos al buen manejo de los recursos forestales, enfatizando que éste debe tener como centro la participación y apropiación de los ejidatarios comuneros, pequeños propietarios y sus organizaciones para la producción y protección de sus recursos. Demandamos la asignación de 200 millones para el año 2000, que se amplíen los conceptos de apoyo y que este programa sea operado con la participación de las organizaciones de productores a través de un mecanismo que garantice su eficacia y transparencia en el uso de los recursos, a fin de evitar la discrecionalidad y burocratismo con que hasta ahora se ha manejado, por los intereses de las delegaciones fe-

derales de Semarnap y los gobiernos estatales. Además, es necesario mantener en términos reales los recursos aprobados para el Programa de Plantaciones Forestales –Prodeplan– en 1998 –280 millones–, etiquetando el 60 por ciento para el sector social y asignando 20 millones para la elaboración de buenos proyectos; c) Que del presupuesto del Pronare se destine como mínimo el 50 por ciento a la reforestación comunitaria; y d) Asignar un monto de 50 millones de pesos a la formación, equipamiento y operación de brigadas campesinas para la prevención y combate de incendios.

14. Fortalecimiento del Profeca en el año 2000. Celebramos y reconocemos la decisión del Ejecutivo Federal de iniciar en 1999 el Programa de Fomento a Empresas Comercializadoras Agropecuarias (Profeca) dentro de la Alianza para el Campo, decisión sumamente importante máxime la desaparición de Conasupo, la privatización de ANDSA, la desincorporación de Boruconsa, la compleja transición hacia mercados privados y en virtud de la enorme desigualdad de capacidades de negociación y gestión en el mercado de los productores y los compradores. Efectivamente, sin una organización eficiente y con capacidad de negociación del lado de la oferta, no podrá haber mercados agrícolas eficientes y los precios al productor siempre tenderán a la baja y al consumidor a la alza, obligando a ayudas gubernamentales crecientes y sin fin. Sin empresas comercializadoras campesinas, de poco sirve presupuestar miles de millones en apoyos a la comercialización, ya que como ha sucedido hasta la fecha, en su mayoría se canalizan a través de los industriales y grandes intermediarios en unos cuantos estados, presionando con esto los precios a la baja, no solucionando ningún problema estructural y creando problemas de transparencia y discrecionalidad en su manejo. En este sentido, demandamos que en el año 2000 se presupuesten 250 millones de pesos a dicho programa.

15. Fortalecimiento de los programas para zonas rurales marginadas. Demandamos el mantenimiento y fortalecimiento del programa de Fondos Regionales Indígenas de la Sedesol-INI, duplicando los recursos asignados en 1999. El programa de desarrollo productivo en zonas indígenas de la Alianza para el Campo debe ser adecuado a las consideraciones anteriores, manejado total y autónomamente por las comunidades y organizaciones comunitarias indígenas, a través de convenios locales y asignarle un presupuesto de

300 millones, incluyendo una partida de 60 millones para el desarrollo y fortalecimiento de instituciones comunitarias para la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de proyectos comunitarios de desarrollo rural sustentable. En el Programa de Desarrollo Productivo Sustentable en Zonas Rurales Marginadas (PDPSZRM) es necesario que los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable se integren de una manera plural, con las organizaciones de productores existentes en las regiones que tengan una trayectoria de trabajo de base; y que éstas cuenten con los apoyos necesarios como capacitación, recursos para la operación e información adecuada; para participar en la toma de decisiones en igualdad de circunstancias que la Sagar y los gobiernos de los estados. Además, que se les reconozca a los consejos plurales, su plena capacidad para definir las comunidades a trabajar, los proyectos a financiar, la selección de los despachos que fungen como unidades técnicas, la contratación de servicios y selección de proveedores. Asimismo, que se integren fideicomisos regionales donde las organizaciones de productores que están integradas en los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable estén representadas para la toma de decisiones y la aprobación de la asignación de los recursos. Por otra parte, demandamos el mantenimiento y fortalecimiento del programa rural de abasto de Diconsa, autorizando un apoyo fiscal en el año 2000 similar al ejercido en 1999 y estableciendo en la ley de egresos el mandato para operar las tiendas rurales al nivel de 1998, revirtiendo el cierre de las 2,750 tiendas realizado en 1998, impulsando una racionalización de los gastos administrativos, una mayor eficiencia operativa y una nueva distribución de papeles y responsabilidades con los Consejos Comunitarios de Abasto y otras organizaciones rurales apropiadas. El Progreso debe propiciar organización comunitaria y aumento del poder de decisión de las mujeres en la salud, alimentación y educación de sus familias. El objetivo de beneficiar prioritariamente a las mujeres rurales en el combate a la pobreza, se ve limitado al relegarlas a simples receptoras a nivel individual de programas de salud, nutrición y educación. Proponemos que el ejercicio presupuestal de Progreso propicie, fomenta y promueva la participación de las mujeres organizadas y de las comunidades en el funcionamiento de los programas locales, tanto en la planeación como en la ejecución y el control de información. Que las mujeres participen como actoras y no simples receptoras del

mismo. Proponemos la creación de un consejo nacional autónomo con participación de académicos, organizaciones campesinas y sector público, encargado de proponer mejoras y políticas de funcionamiento al programa, dar seguimiento, monitorear y evaluar los resultados

16. Transparencia y rendición de cuentas del presupuesto al campo. La Cámara de Diputados debe establecer un mandato en el marco de su aprobación del presupuesto de egresos de la Federación para 2000, para que el Ejecutivo federal se obligue a informar al público ciudadano acerca de los programas-presupuesto asignados, las normas y procedimientos de operación de cada uno de ellos, su distribución, su ejercicio y aplicación, su evaluación, etcétera. Las secretarías de estado involucradas así como los gobiernos estatales y municipales deben abrir una oficina de información pública y deben responder puntual, documental y veridicamente a los requerimientos de información de su gestión presupuestal del público. Asimismo, deben entregar un reporte de avances programático-presupuestal trimestralmente a las comisiones de la Cámara de Diputados correspondientes.

17. Mecanismos concretos y efectivos para evitar el manejo clientelar de los programas al campo. Demandamos la creación de una comisión *ad hoc* de la Cámara de Diputados, con plenos poderes, con apoyo de despachos de auditoría y de las propias organizaciones de productores, para supervisar en forma oportuna y eficiente la aplicación y manejo del presupuesto rural, tanto a nivel federal como estatal y municipal, a fin de prevenir y evitar el manejo clientelar y para fines electorales del presupuesto rural en el año 2000.

18. La equidad en la participación de las mujeres rurales no se construye con discurso político: políticas específicas y montos etiquetados para su participación y desarrollo. El acceso de las mujeres rurales a los programas de apoyo sigue siendo limitado por la ausencia de mecanismos que propicien su organización y mecanismos diferenciados de atención a su demanda social y a su demanda productiva, con respecto a la de los presupuestos directos de apoyo a mujeres en Sagar y Sedesol, simplificación de procedimientos de acceso, eliminación de los porcentajes de aportación de los programas de la Alianza para el Campo "MDR" y establecer una diferenciación de financiamiento a proyectos productivos (con recursos recuperables) y proyectos sociales con 100 por ciento de subsidio,

tales como capacitación, organización, asistencia técnica. Demandamos también la adecuación de los mecanismos del FOMUR para hacerlo un instrumento eficaz de microfinanciamiento rural.

19. Estipular explícitamente en la Ley de Ingresos 2000 la obligación de cobrar los aranceles estipulados en el TLCAN para importaciones agroalimentarias fuera de cuota. A efecto de evitar la evasión fiscal que en los últimos cinco años ha propiciado la Secofi al autorizar ilegal e injustamente la exención del cobro de los aranceles pactados en el TLCAN para importaciones fuera de cuota, demandamos a la Cámara de Senadores y de Diputados, la estipulación explícita en la Ley de Ingresos de la Federación para el año 2000 del cobro de aranceles para las importaciones agroalimentarias fuera de cuota acordadas en el TLCAN.

20. En defensa de la educación superior gratuita y una solución pronta y justa al conflicto en la UNAM. Demandamos una ampliación a los techos presupuestales asignados a la educación agropecuaria y a las universidades públicas, para garantizar su gratuidad y calidad. No deben reducirse los recursos a instituciones de educación superior comprometidas con el desarrollo rural tales como la UACH, UAAN, UAM-X y la UNAM. Demandamos una pronta y justa solución al conflicto en la UNAM.

## HACIA UNA CULTURA DE RENDICIÓN DE CUENTAS: EL CASO DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA, VERACRUZ<sup>6</sup>

El Comité de Defensa Popular de Zaragoza (CDPZ) es una organización social de la sociedad civil, con raíces indígenas, los que la integran son hombres, mujeres y jóvenes, tenemos simpatía en la mayoría de la población, por eso hemos triunfado y tenemos la experiencia de cuatro trienios de Ayuntamiento al servicio de la comunidad, pero el que sostiene este proyecto y da vida es la gente. Los hombres y las mujeres del

pueblo de Zaragoza, porque trabajan en forma colectiva, manteniendo una política de inclusión, porque los ancianos nos enseñaron a decir y a pensar *mati nenemiga se' can* (caminemos juntos).

El Comité de Defensa Popular de Zaragoza es el principal actor social de nuestro municipio, porque es el que apoya e impulsa la participación ciudadana para que tenga una conciencia cívica, la gente no nada más vota sino también participa en las decisiones políticas que se van tomando en nuestro pueblo, como es la consulta.

Nuestra gente que milita y simpatiza con nuestra organización son gentes con decisión y con carácter, juntos hemos caminado. Por eso hemos ido progresando, paso a paso.

¿Cómo realizamos el análisis del Presupuesto 1999? El presupuesto del Plan de Arbitrios del H. Ayuntamiento constitucional es presentado por el tesorero municipal ante el cabildo del H. Ayuntamiento para su análisis y respectiva aprobación, donde de forma unánime fue aprobada esta propuesta y es acompañado con su respectivo presupuesto de egresos.

Presupuesto 1999	En dólares	Gasto corriente	Pequeñas obras
3'260,301.06	339,614.69	2'774,301	486,000
100 %	100 %	85.09 %	14.91 %

Para el ramo 033, que es el fondo de infraestructura social municipal (FISM) su aplicación se analiza de la siguiente forma:

El municipio de Zaragoza cuenta con seis barrios, tres colonias y una ranchería, donde cada uno de ellos se convoca a una asamblea comunitaria para nombrar sus respectivos comités que los represente en el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) y estos nom-

bramientos lo hacen todos los participantes de esa asamblea, participan todas las personas que habitan en ese barrio y cualquiera de ellos puede salir nombrado.

Estos representantes de los barrios son los que conforman el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM).

El Consejo de Desarrollo Municipal y el ayuntamiento constitucional, son los encargados de analizar las solicitudes de las obras que fueron planteadas en cada uno de los barrios, colonias y rancherías que conforma el municipio. El mismo Consejo nombrado por la sociedad civil, se encargará de nombrar un vocal de control y vigilancia que se encargará de vigilar que las obras se lleven a cabo en forma clara y transparente y a su vez él estará vigilado por todos los integrantes del Consejo de Desarrollo Municipal y la sociedad civil.

El Ayuntamiento en coordinación con el Consejo de Desarrollo Municipal convocan a la ciudadanía en general a una asamblea pública, donde se presentarán las obras solicitadas por la sociedad civil, donde en forma democrática deciden las obras a realizarse en este periodo, es decir, las autoridades junto con el Consejo de Desarrollo Municipal y la sociedad civil deciden cuáles obras se van realizar. Esta asamblea siempre se lleva a cabo enfrente del palacio municipal.

Ya decididas las obras a ejecutarse, según fueron las prioridades señaladas por la sociedad civil, se deciden los tiempos para llevarse a cabo.

En esa misma asamblea pública, la sociedad civil se compromete con su gobierno municipal, que todos somos responsables que las obras se lleven a cabo.

### CONSTRUCCIÓN DE 50 VIVIENDAS

50 viviendas: costo	En dólares	Costo c/u	En dólares c/u
\$90,000	93,750	\$18,000	1,875

### MERCADO MUNICIPAL

Costo mercado municipal	En dólares
\$1'848,467.04	192,548.65

Nota: La construcción de este mercado vino a impulsar la economía de nuestro pueblo.

Zaragoza, Veracruz, desde principios de la década de los noventa, ha tenido un desarrollo acelerado, porque gobierno y sociedad civil han gobernado su propia sociedad, donde las grandes decisiones las tomamos de forma democrática, en asambleas públicas y abiertas.

En infraestructura de nuestro pueblo hemos avanzado de la siguiente escalas:

Drenaje	Agua	Electrificación	Nivel escolar
96 %	95 %	90 %	Secundaria

Rendición de cuentas. El Ayuntamiento al final de cada año, convoca a todos los barrios, comités comunitarios, colonias, rancherías, consejo de desarrollo municipal y el vocal de control y vigilancia, a una asamblea pública en el parque central del municipio, donde estarán todas las autoridades municipales (presidente, síndico y regidor); además el secretario del Ayuntamiento quien declarará recinto oficial el parque municipal, pues de esta forma se informará a todos los asistentes de cómo se gastaron los recursos de los diferentes ramos:

Plan de Arbitrios: que es para gasto corriente (salario, mantenimiento de vehículos, gasolina, papelería, viáticos, servicio de energía, obras pequeñas, etcétera) donde el presupuesto asignado en cada año se infor-

mará de forma detallada de cómo se gastaron estos recursos en cada uno de los rubros.

Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM): Se darán a conocer el programa de obras planteado a principios de año y sus respectivos presupuestos, a todos los asistentes y en forma detallada los gastos en cada una de las obras que se construyeron y la cantidad de beneficiados con la obra.

Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM): de igual forma se le informará en la plaza pública la utilización de estos recursos.

### FISM

Presupuesto	En dólares	todo este presupuesto es aplicado en obras de beneficio social
\$1'905,950	198,536.46	

Análisis del Fondo de Fortalecimiento para los Municipios. En el Fondo de Fortalecimiento para los Municipios, en este ramo, viene destinado para equipar y reforzar el área de seguridad pública y también para pagar deuda pública.

Pero en caso de nuestro municipio, la seguridad pública no es un problema grave para la sociedad civil, el municipio sólo cuenta con nueve policías, para 9,000 habitantes, esto indica que en Zaragoza el índice de delincuencia es muy baja, porque el agente del ministerio público recibe 2 a 3 denuncias al mes y son casos leves.

Esto implica que la aportación de este presupuesto se destine para obras de beneficio social. Cabe destacar que este Fondo se determina su aplicación mediante el cabildo del Ayuntamiento, según los lineamientos de la legislatura del Estado.

El cabildo del Ayuntamiento presenta una propuesta ante el Consejo de Desarrollo Municipal y éste a su vez, en coordinación con el Ayuntamiento hacen una asamblea pública donde autoridades, consejo de desarrollo municipal y sociedad civil determinarán qué obras se realizarán con este Fondo.

Los tiempos y formas de ejecución se encargarán las autoridades en coordinación con obras públicas, el consejo de desarrollo municipal y el vocal de control y vigilancia.

FAFM

Presupuesto	En dólares	todo este presupuesto es aplicado en obras de beneficio social
\$1'267,152	131,995	

Demostración de dos obras importantes. Estas dos obras que plantearemos a continuación son algunas de las más importantes que el pueblo de Zaragoza, Veracruz ha demostrado que cuando pueblo y gobierno se disponen a trabajar de manera conjunta, para un mejor desarrollo de la sociedad donde habitamos y sacar adelante el futuro de nuestra habitad.

Mercado municipal "Xumuapan": Este mercado se construyó con el esfuerzo de los zaragoceños y el objetivo esencial de este inmueble es abatir el ambulante y crear nuevos empleos tanto temporales como fijos; de igual forma para mejorar la higiene y la salud de nuestros habitantes, ya que con esto consumimos productos más limpios e higiénicos y existe menor posibilidad de contraer alguna enfermedad, cabe mencionar que los locatarios más del 90 por ciento son de esta población y ellos adquirieron sus locales so-

lamente pagando el 17.3 por ciento con base en el costo global.

Vivienda tradicional: Al igual que todos los hombres del mundo, los zaragoceños necesitamos viviendas más dignas, y de esta forma el Ayuntamiento se dio a la tarea de construir viviendas dignas, donde participamos de forma conjunta pueblo y gobierno y el fin de esta obra es para mejorar las condiciones de vida y atacar el problema de las enfermedades en los niños.

NOTAS

<sup>1</sup> *Novedades*, 2 de noviembre de 1999.

<sup>2</sup> Este Plan serviría posteriormente como base de la Estrategia Económica Alternativa para el Desarrollo de México del Referéndum de la Libertad, que convocó Alianza Cívica, la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación, la Confederación Nacional de Organizaciones Cafetaleras; Foro Cambio Empresarial; Foro Permanente de Acción de Resistencia ante la Crisis; la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio; la Unión de Productores Agrícolas, Industriales, Comerciantes y Prestadores de Servicios El Barzón y la Unión de Organizaciones Regionales Campesinas, y que reuniría cerca de medio millón de firmas de apoyo. Este ejercicio ciudadano se realizó entre el 21 de septiembre y el 22 de octubre de 1995.

<sup>3</sup> Esta estimación corresponde a la reportada en el "Informe de la Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del Fondo bancario de Protección al Ahorro Fobaproa y la Calidad de Supervisión de los Programas del Fobaproa de 1995 a 1998" que rindiera el señor Michael W. Mackey a la H. Cámara de Diputados, en julio de 1999. En la actualidad se estima que dicho monto ascendería a más de 900,000 millones de pesos.

<sup>4</sup> Propuesta dada a conocer a la opinión pública el 11 de octubre de 1999, por parte de la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC),

Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC) y Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red Moca), todas ellas participantes del colectivo ¿Dónde pones tu corazón? Hacia un presupuesto con rostro humano.

<sup>5</sup>Intervención del presidente municipal del municipio de Zaragoza, Veracruz, Eucario de los Santos Cruz, durante el Foro Internacional: Experiencias Ciudadanas sobre Presupuesto Participativo; ciudad de México, 8 de noviembre de 1999.

QUÓRUM

# Agenda neoinstitucional del presupuesto y su relación con la economía nacional

Octavio García Ramírez\*

## INTRODUCCIÓN

Como elemento de discusión en torno al desarrollo económico de nuestro país hacia el primer cuarto del siglo XXI, presento en esta ocasión una reflexión sintética del marco teórico-conceptual de las formas y contenidos propios de la concepción de crecimiento económico de largo plazo, fundamentalmente con relación a sus determinantes y especificaciones de comportamiento.

Reflexión que no sólo pretende concentrarse en el mundo de las ideas, sino también formular una primera revisión modelística comprobatoria de cada uno de los planteamientos que más allá de las confrontaciones acaloradas en torno al asunto, nos permita entender de mejor forma posible las prioridades del crecimiento económico en la agenda estratégica de desarrollo, de cara a políticas de Estado que nos brinden certidumbre como nación y enciendan luces de esperanza de un futuro mejor.

Teorías del ahorro, de la utilización intensiva de los factores, del crecimiento exógeno, del crecimiento endógeno, de la acumu-

lación, de la acumulación con mercados oligopólicos, estructuralista, institucionalista, de la distribución de las ganancias, de las interrelaciones empresariales y del impacto de los factores externos, son enfoques bajo los cuales el crecimiento económico es analizado y explicado en este fin de siglo.

Fin de siglo cuya complejidad nos compromete no sólo a preocuparnos, sino fundamentalmente a ocuparnos en el encuentro de nuevas alternativas de solución a las tendencias adversas para nuestro desarrollo.

## IMPULSAR MAYORES NIVELES DE AHORRO PÚBLICO Y PRIVADO

En primer término debemos analizar el primer conjunto de teorías que, al nacer con el siglo, explican el crecimiento económico de largo plazo en función del coeficiente de ahorro y de la relación capital-producto, las cuales tienen su origen en el refortalecimiento de la idea clásica en torno a la necesidad de "ahorrar para crecer"; razonamiento hipotético que supone la existencia de rendi-

---

\*Licenciado en economía por la Universidad Nacional Autónoma de México.

mientos constantes a escala, coeficientes fijos de producción, así como una gran flexibilidad del ahorro público.<sup>1</sup>

Sustentada en parte de la revolución keynesiana, sostiene la presencia de la ley psicológica básica, implícita en el análisis de las propensiones al consumo y al ahorro; contexto en el cual, Samuelson y Tobin<sup>2</sup> junto con James Meade, Franco Modigliani<sup>3</sup> y Richard Musgrave en los años cincuenta, defendían mezclas de política fiscal y monetaria, para controlar y mantener, dentro de ciertos límites, los niveles de precios y de ahorro nacional.

En el caso mexicano tal y como sucede en el global, no es posible ser conclusivos en torno a la validez total de este planteamiento, toda vez que observando la relación entre las tasas de crecimiento del PIB y los porcentajes de ahorro con respecto a éste, se obtiene que sólo una parte de los resultados comprueban la idea de “ahorro con alto crecimiento”.

Sin embargo cabe señalar la importancia que esta teoría asume en el caso del diseño de estrategias de política económica para nuestro crecimiento.<sup>4</sup>

## PROMOVER LA UTILIZACIÓN INTENSIVA DE LOS FACTORES

La teoría neoclásica empleada en la explicación del crecimiento económico (también llamada ortodoxa) tiene como base el modelo desarrollado por el Premio Nobel de Economía 1987, Robert Solow<sup>5</sup> (1956) quien junto con James Meade<sup>6</sup> (1961) y otros, suponen que el crecimiento depende de la acumulación de capital –que presenta rendimientos decrecientes.

Sin olvidar las teorías clásicas (de Smith, David Ricardo y Malthus) y ciertos modelos previos, tales como el de Harrod-Domar<sup>7</sup> y Kaldor. De forma tal que la teoría del crecimiento que incorpora al avance tecnológico como determinante exógeno al crecimiento se desarrolló siguiendo varias preocupaciones:

- a) los modelos sobre la dinámica del crecimiento de Roy;
- b) la relación incremental capital-producto de Solow;
- c) la distribución del ingreso por Nicolás Kaldor<sup>8</sup> (1955) y Joan Robinson<sup>9</sup> (1956);
- d) las funciones de producción de C. W. Cobb y Paul Douglas;<sup>10</sup>
- e) los cambios en el tratamiento de la elasticidad de sustitución entre trabajo y capital;
- f) la incorporación de tópicos tales como economías de escala y función de cambio tecnológico desarrollados a lo largo de los sesenta y setenta por McFadden, Hirofumi Uzawa, Harold Hotelling, John Hicks.<sup>11</sup> Paul Samuelson<sup>12</sup> y otros.<sup>13</sup>

De igual forma es preciso recordar algunas otras teorías consideradas como “no ortodoxas” sobre el crecimiento económico y que fueron expuestas por Joseph A. Schumpeter<sup>14</sup> (1911), Alfred O. Hirschman (1958), varios modelos de Nicholas Kaldor (1957), Roy Harrod (1962), W. A. Eltis (1963), Charles Kennedy (1964), Richard R. Nelson y S. G. Winter (1974).<sup>15</sup>

Maurice F. Scott, por ejemplo, destaca en *Una nueva visión del crecimiento económico* (1989), varios aspectos importantes en la actual teoría del crecimiento:

1. La invención es una forma particular de la inversión y la rentabilidad posible puede ser su principal determinante.
2. Las oportunidades de inversión son recreadas realizando inversiones.

3. La tasa de inversión es la que determina la tasa de avance tecnológico.
4. Existe un proceso de aprendizaje que es resultado de la experiencia anterior y de la más reciente, lo cual debe ser analizado en el ámbito de las empresas individuales, de las industrias, de los centros académicos y de los casos de investigación e innovación independientes.

Scott trasciende en los trabajos de Simon Kuznets<sup>16</sup> (1966), H. Giersch (1981), William L. Fischer (1981), Edward F. Denison (1967-1976, 1985) y D. Landes (1990)<sup>17</sup> fundamentalmente por su la respuesta a las viejas preguntas del siglo XVI ¿Por qué algunos países crecieron de forma destacada y otros no? ¿Por qué algunos de ellos no han alcanzado un ritmo de crecimiento sostenido?

### INCREMENTAR LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES PARA EL CRECIMIENTO ENDÓGENO

Robert E. Lucas, monetarista perteneciente a la corriente que acepta como excepción justificada pro-estabilidad, la injerencia del Estado en el control de la cantidad de dinero (1972) y quien por cierto en algún momento dado declaró lo siguiente:

¿Qué ocurre ahora? En los círculos académicos: caos total. Cada uno tiene sus propias teorías, y como la ortodoxia no tiene forma de discriminarlas, todas logran un justo auditorio. Es el momento para ser macroeconomista.

Planteó la nueva teoría clásica de los ciclos económicos, incorporando de manera endógena el desarrollo tecnológico a través del capital humano<sup>18</sup> y la producción de ideas<sup>19</sup> y haciendo hincapié en el uso del instrumental econométrico en un intento de

diferenciación de los neoclásicos austriacos y también de los postkeynesianos.<sup>20</sup>

Asimismo subraya el diferencial de los niveles de producto per cápita, la no convergencia de las tasas de crecimiento y el diferencial de las tasas de rentabilidad del capital en el mundo<sup>21</sup> así como la importancia del capital humano como impulsor de las políticas educativas y de bienestar social a implementar por los distintos gobiernos.<sup>22</sup>

En este sentido y según datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD), el caso de los países latinoamericanos mantiene un enorme rezago en la materia. De hecho el gasto público para actividades técnicas y científicas representó en 1997 el 4 por ciento del PIB, porcentaje que contrasta con lo erogado por los gobiernos de Estados Unidos y Canadá 7.4 por ciento.<sup>23</sup>

De esta forma por cada 1,000 latinoamericanos existe un científico en áreas de investigación y desarrollo mientras que en aquellas dos naciones se quintuplica tal cifra.

Además la escolaridad media de la población de 25 años en adelante en los países de la región latinoamericana revela un atraso de 7 años y medio respecto de estadounidenses y canadienses. Por ejemplo, mientras que en México aquella alcanza 7.7 grados en dicho segmento de edad, en Estados Unidos llega a 12.3 grados y en Canadá a 12.1 grados. Y es que mientras en aquellos países el esfuerzo se concentra en mejorar la calidad educativa, en Latinoamérica la atención se orienta a la universalización de las coberturas y a la reorganización del sistema.<sup>24</sup> Las tasas de alfabetización para adultos llegaron a 88 por ciento en el primer caso y en los países de Norteamérica llegó a ser de 100 por ciento.<sup>25</sup>

Otra explicación de las asimetrías en educación es la proporción de graduados en educación superior ya que en relación con el grupo de edad correspondiente, mientras el porcentaje en la región latinoamericana es de 2.5, en Estados Unidos es de 15.5 por ciento y en Canadá de 14.3.

Es importante destacar que durante las cinco décadas más recientes, el sistema educativo mexicano permanece atado a programas de corto plazo orientados al priorizar las metas cuantitativas, sin que ello haya logrado la transformación del modelo educativo. Desde 1958 se planteó la meta de conseguir que el promedio de escolaridad fuera de al menos de cinco años. Nivel que no ha logrado superarse en la actualidad.<sup>26</sup>

Con todo lo anterior, las deficiencias del sistema educativo mexicano no se han podido erradicar, por el contrario, permanecen como parte central del ideario político de los gobiernos,<sup>27</sup> aunándose al reto brindar una enseñanza con calidad a más de 26 millones niños y jóvenes en el país.

#### MANTENER UNA POLÍTICA POBLACIONAL COMPATIBLE CON UN CRECIMIENTO EXÓGENO SUSTENTABLE

De manera primordial señala que el crecimiento de la economía en el largo plazo está determinado por el crecimiento de la población, siendo claramente incapaz de explicar las diferencias observadas en las tasas de crecimiento entre países y destaca la importancia del nivel del producto estacionario y de las repercusiones que las políticas instrumentadas tienen sobre de él.

El modelo presentado por Ignacio Trigueros y Fernando Solís<sup>28</sup> siendo una extensión de los desarrollados por Samuelson (1958) y Diamond (1965) de generaciones sucesivas, ampliamente utilizados para analizar los efectos de las políticas fiscales y monetarias,<sup>29</sup> revela que en el periodo 1970-1993, la política fiscal en México determinó por mucho el comportamiento de la política monetaria.<sup>30</sup>

Así pues, el gobierno mexicano a partir de 1970 empleó un esquema variable de política fiscal, que en síntesis ha tenido ciertas constantes desventajosas, tales como el endeudamiento interno y externo, altas tasas de interés reales y bajos niveles de inversión privada.

#### FOMENTAR LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL EN LOS DIVERSOS SECTORES DE LA ECONOMÍA

La explicación del crecimiento económico con base en el papel de la tasa de ganancias en la economía se consolida en las teorías de la acumulación las cuales, en su conjunto, señalan que la tasa de ganancia depende del nivel de ahorro de las ganancias, con lo cual la hipótesis de las expectativas adaptativas asume enorme importancia en su explicación.

De acuerdo con las investigaciones de Kaldor, existe cierta estabilidad en la tasa de ganancias de capital en una economía –por lo menos desarrollada– en el largo plazo, la cual la hace mayor a la tasa de interés, así como una gran correlación entre las participaciones de las ganancias (estable) y de la inversión (constante) en el producto<sup>31</sup> y

la participación de la inversión en el producto y finalmente la correlación de las variaciones en el coeficiente de inversión y de la tasa de ganancia con el diferencial en las tasas de crecimiento de la productividad del trabajo y del producto total.<sup>32</sup>

Dado que la ganancia depende de las relaciones producto-capital y capital-producto, así como del grado de utilización del capital y de la capacidad productiva, es menester introducir el concepto de monopolio y de poder de mercado.

El modelo construido por Alejandro Rodríguez en torno a la apertura comercial y las estructuras de mercados para el caso mexicano puede forjarse muy revelador al respecto, toda vez que con base en el análisis de siete ramas y tres subramas de la industria manufacturera entre 1980 y 1990, verifica las siguientes pruebas:

La primera relacionó el crecimiento de las exportaciones y el grado de concentración industrial. Se encontró que en el periodo 1985-1989 el incremento de las exportaciones de los sectores más competitivos ha sido, en promedio, superior al de los mercados más concentrados.

La segunda consistió en relacionar la elasticidad de las exportaciones al tipo de cambio real con la concentración industrial. Un análisis de corte transversal de los resultados econométricos obtenidos, no encontró ninguna relación significativa entre la respuesta de las exportaciones al tipo de cambio y el grado de concentración industrial. En cambio la elasticidad mencionada es relativamente más alta en productos relacionados con la transformación de minerales y fibras sintéticas, mientras que aquellos relacionados con la agricultura presentan una menor respuesta.

La tercera relacionó la variación de los precios internos de diecisiete productos con un indicador de inflación externa y el grado de concentración industrial. Los resultados apuntan a que el mayor grado de concentración industrial

está relacionado con la disparidad en los crecimientos de los precios internos respecto a los externos.

## REFORMAR LAS ESTRUCTURAS DE LA ECONOMÍA NACIONAL

Su principal rasgo es considerar el objeto de investigación como un sistema, es decir, como un conjunto de partes recíprocamente interrelacionadas en lugar de elementos aislados entre sí.

Fue abordado por primera vez por Karl Marx en su *Contribución a la crítica de la economía política* (1859) y afirmado por Ernst Wageman en los años treinta, el holandés Jan Tinbergen<sup>33</sup> (1952) y varios economistas franceses, entre quienes destacan Johan Akerman (1954), Francois Perroux (1939), André Marchall (1952), Raymond Barre (1975); a quienes el argentino Raúl Prebich<sup>34</sup> se integraría teóricamente al formular la teoría de la dependencia mediante análisis conocidos como de "centro-periferia" (Prebich, 1938, Dudley Seer, 1983) o de intercambio desigual (A. Emmanuel, 1972).

De forma que las principales consideraciones de corte estructuralista, formuladas por la CEPAL, se concentran en los siguientes aspectos:

- El desempleo determinado en parte por la imposibilidad del propio sistema económico para absorber en su totalidad a la población en edad activa desplazada del sector primario con fines de acumulación capitalista en el sector industrial.
- La especialización hacia la exportación de productos primarios y la creciente demanda de importaciones de bienes de capital<sup>35</sup> por parte de la estructura productiva.
- El proceso de industrialización requiere de permanentes inversiones, endeudamiento y ahorro del

exterior, caracterizándolo como profundamente dependiente y vulnerable de los vaivenes en los mercados internacionales.

- El deterioro de los términos de intercambio de América Latina es manifestado por las diferencias entre bienes primarios y bienes manufacturados en materia de elasticidades y de ritmos de expansión en su demanda, así como por el diferencial entre los países industriales y los países en vías de desarrollo en cuanto tecnología, productividad y estructuras de mercados.

## IMPULSAR EL CAMBIO INSTITUCIONAL PARA EL DESEMPEÑO ECONÓMICO

Escuela de pensamiento típicamente norteamericana, caracterizada por su propósito de resaltar el papel preponderante de las instituciones en el desempeño económico, bajo un sistema por norma desequilibrado; posición crítica y absorbente de la corriente principal.

Sus principales representantes son Thornstein Veblen<sup>36</sup> (1857-1929), Wesley R. Mitchell (1874-1948), John R. Commons<sup>37</sup> (1862-1945) y en la actualidad John H. Galbraith<sup>38</sup> (1908-...), Geoffrey Hodgson, Daniel Bromley y Thrainn Eggertson.<sup>39</sup>

Para ellos el control del poder se encuentra profundamente ligado a la economía, vía marco legal de obligaciones y derechos sociales e individuales. Razón por la cual entre los tópicos de su interés destacan:

1. Teoría del cambio social y elección colectiva.
2. Teoría de papel del Estado en la economía.
3. Teoría de la tecnología.
4. La distribución del ingreso determinada por la estructura de poder de la sociedad.<sup>40</sup>

## REDISTRIBUIR LAS GANANCIAS DE LOS PROCESOS PRODUCTIVOS

Las reglas del juego económico en toda sociedad no se comportan con base en la neutralidad, toda vez que afectan la distribución de las ganancias –y de las pérdidas–, determinan el nivel de especialización productiva, el grado de competitividad en la economía y de su potencial para crecer.<sup>41</sup>

En este sentido, se entiende que de acuerdo a análisis comparativos de las estructuras económicas nacionales y de sus niveles de competitividad internacionales, elevada concentración del ingreso denosta las bondades del crecimiento económico en la población con menores ingresos en el país en términos de mayor inflación, menor calidad del empleo y caída salarial.<sup>42</sup>

En términos de índices inflacionarios también se registra una diferenciación directa del grado de impacto de sus efectos de acuerdo con el nivel socioeconómico de los segmentos poblacionales.<sup>43</sup>

## FORTALECER LAS RELACIONES INTEREMPRESARIALES

Esta décima teoría sometida a consideración concibe al empresario como elemento estratégico del desarrollo del capitalismo moderno y factor vital de cambio que en buena medida habrá de definir los procesos y consecuencias económicas; por el ejemplo, el estado que guarde la balanza de pagos de un país.

Bajo esta lógica Lindbeck habrá de considerar la existencia y un cuarto factor productivo: la organización y la importancia de las fuerzas y acuerdos empresariales en el

desarrollo capitalista y el reposicionamiento social, económico y político de las naciones.<sup>44</sup>

Por ejemplo se observa que aquellas naciones que han logrado consolidar sistemas de coordinación inter e intraindustrial eficientes, disfrutaron de una mejor situación de sus balanzas de pagos.

Recientemente, Rogelio Arellano formalizó la incidencia de la incertidumbre económica a través de un modelo de optimización dinámica –representada por la variabilidad (ex ante) del tipo de cambio real– en la inversión privada confirmándose para el caso de los países latinoamericanos la hipótesis de una relación inversa entre tales variables.

El poder de las organizaciones empresariales y en particular de los grupos económicos queda de manifiesto en Tirado (1986) al analizar las empresas más grandes del país.

A lo largo del periodo 1971-1976, usualmente conocido como Desarrollo Compartido (DC),<sup>45</sup> los empresarios (435,000 establecimientos económicos) eran representados por tan solo 321 unidades (empresas y grupos) que se agrupaban en torno a siete organizaciones muy poderosas.<sup>46</sup>

En consecuencia, las cúpulas empresariales constituyen con gran celeridad un frente común en contra de todas aquellas medidas que juzgasen inadecuadas para la consecución de sus objetivos.<sup>47</sup>

Casos más recientes los constituyen las exigencias de los banqueros e industriales nacionales por definir los lineamientos de la política económica de Estado “para impedir que en el contexto de la sucesión presidencial se presente un nuevo ciclo de inestabilidad financiera”.<sup>48</sup>

Pero no tan solo en el plano de la toma de decisiones políticas la iniciativa privada hace acto de presencia, sino también en el campo teórico mediante instancias de investigación y análisis económicos.<sup>49</sup>

La formalización es este tipo de afirmaciones para el caso mexicano es posible a través del desarrollo de modelos,<sup>50</sup> basados en la estructura de mercado oligopólica y en la existencia de grupos económicos en el país, cuyos resultados nos permiten explicar, por ejemplo, los esquemas de financiamiento de la iniciativa privada, así como su injerencia en las decisiones de política económica.

Cabe recordar que dada la inconsistencia de los mercados de capital y de dinero y la política “pro-industrializadora” fundamentada en el subsidio de precios durante el DE<sup>51</sup> y el DC, la fijación de los márgenes de ganancia permitía a las empresas privadas, alcanzar sus metas de crecimiento.<sup>52</sup>

## PROTEGER A LA ECONOMÍA DEL IMPACTO DE LOS FACTORES EXTERNOS

El efecto de la apertura comercial sobre la balanza de pagos es ambiguo. Todo depende del grado de respuesta de los mercados y del nivel de apertura preexistente. En México se registran dos fases.

En la primera, el esfuerzo se concentró en los mercados de bienes exportables y la balanza de pagos mejoró; en la segunda, disminuyeron las tarifas a la importación y la balanza de pagos sufrió un deterioro, pero el mismo ha ayudado a reducir el incremento sostenido de los precios.

En términos conclusivos se observa que una economía competitiva transfiere menos recursos al exterior que una no-competitiva. Con lo cual, de existir una restricción externa que obligue a pagar cierto monto hacia fuera, toda política tendiente a aumentar la competitividad de los mercados internos debe apoyarse en una devaluación nominal del tipo de cambio.

En este esquema se observa al ahorro externo como complemento a delimitar del interno ya que, a pesar de su relevancia para el crecimiento de los países en desarrollo, constituye un factor de riesgo latente a sus frágiles sistemas financieros.

## CONCLUSIONES

El desarrollo económico de México, convertido en los últimos años en punto de atención de la opinión pública, materia de análisis de legisladores, tema de discusión académica e ineludible punto en la agenda estratégica hacia el futuro inmediato, representa, hoy en día, un asunto cuyo análisis minucioso debe explicar las razones estructurales de su generación y evolución, es decir, debe atender a las causas no tan solo del crecimiento de la economía, sino también y fundamentalmente a los factores, escenarios, variables e instituciones bajo las cuales se ha presentado, así como el contexto del mundo global y el México democrático.

Sin pretender ser conclusivo, el presente artículo tuvo por objetivo transitar a una primera sistematización de los elementos argumentativos en torno al desarrollo económico nacional que, sin duda alguna, habremos de experimentar en el siglo XXI.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRO, R.J. (comp.), *Modern business cycle theory*, Harvard University Press, Cambridge, 1989.
- DOUGLAS, N., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993, p. 190.
- GRILICHES, Z., "Productivity, R&D and basic research at the firm level in the 70's", en *American Economic Review*, EE.UU, marzo de 1986.
- HOSELTZ, B.F. et al., *Theories of economic growth*, The Free Press, Glencoe, 1960.
- HOWARD, M.C., *Modern theories of income distribution*, Macmillan, Londres, 1979.
- IBISATE, F.J., "¿Es el crecimiento la locomotora de nuestra economía?", en *Estudios Centroamericanos*, año LII, núm. 587, UCA, El Salvador, septiembre de 1997, 19 pp.
- KUZNETS, S., *Crecimiento económico y estructura económica*, Ariel, México, 1974, p. 434.
- LÓPEZ, J., *Teoría del crecimiento y economías semidustrializadas*, UNAM-FE, México, 1991, p. 278. Economía de los 90.
- MADDISON, A., *Monitoring the world economy 1820-1992*, OECD, Development Centre Studies, Francia, 1995.
- \_\_\_\_\_, "Phases of capitalist development", en *Economic growth and resources*, vol. 2, Macmillan, Londres, 1980.
- PINTO, A., *América Latina: una visión estructuralista*, UNAM-FE, México, 1991, p. 663. Colección América Latina.
- ROMER, P.M., *Capital accumulation in the theory of long run growth. Modern business cycle theory*, Harvard University Press, 1989.
- ROS, J., *Restricciones del crecimiento económico en el mediano plazo*, FCE, México, 1992, pp. 271-290. Lecturas del trimestre económico 73\*\*
- SARGENT, T.J., *Macroeconomic theory*, Academic Press, 1987.
- SCHUMPETER, J., *Teoría del desenvolvimiento económico*, FCE, México, 1967.
- SCOTT, M.F., *A new view of economic growth*, Oxford, 1989, p. 138.
- SEN, A., *Economía del crecimiento*, FCE, México, 1979. Lecturas del trimestre económico, núm. 28.
- SOLOW, R.M., *La teoría del crecimiento. Una exposición*, 2a ed., FCE, México, 1992.

STPS, "Evolución de la productividad total de los factores en la economía mexicana (1970- 1989)", en *Cuadernos de trabajo* 1, México, 1993.

URQUIDI, V.L., *La distribución de los ingresos y el desarrollo económico*, fce, México, 1973, pp. 312. Lecturas del trimestre económico 4.

## NOTAS

- <sup>1</sup> De esta forma el crecimiento del ahorro deberá igualar –bajo un esquema de estabilidad– al crecimiento de la población y de la depreciación.
- <sup>2</sup> Estadounidense (1918-...) Premio Nobel de Economía 1981, profesor de la Universidad de Yale.
- <sup>3</sup> Italiano (1918-...), Premio Nobel de Economía 1985, profesor del MIT (1962-1990).
- <sup>4</sup> Refiéranse el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1997-2000 y la Alianza para el Crecimiento 1997.
- <sup>5</sup> Profesor estadounidense de la Universidad de Harvard y del MIT (1950-1990).
- <sup>6</sup> Premio Nobel de Economía (nacido en Inglaterra en 1907), profesor de la Escuela de Economía de Londres y de las Universidades de Oxford y Cambridge.
- <sup>7</sup> Llamado así por quienes lo desarrollaron: Roy Harrod (1900-1978), profesor inglés dynamic theory de la Universidad de Oxford Essay y Evsey Domar (1946), quienes procuran demostrar cómo el cambio en una unidad de un componente de la demanda agregada influye en el ingreso total.
- <sup>8</sup> (1908- ), quien llevó a cabo investigaciones pioneras en Reino Unido sobre la función consumo e identificó en algunas un sexteto de tendencias regulares o hechos estilizados del crecimiento en las economías avanzadas.
- <sup>9</sup> Originaria del Reino Unido (1903-1983), quien mediante acumulación del capital, a decir de Aldred Eichner (1985), da pauta a la segunda etapa del movimiento teórico que reemplazaría la teoría neoclásica por una nueva teoría (postkeynesiana).
- <sup>10</sup> Cuyo primer artículo en conjunto fue publicado en 1928 y sobre el cual habrían de sustentarse varios casos de aplicación.
- <sup>11</sup> Premio Nobel de Economía 1972, nacido en Inglaterra en 1904 y muerto hace 9 años. Profesor de la Universidad de Oxford y de la Escuela de Economía de Londres.
- <sup>12</sup> Premio Nobel de Economía 1970. Profesor del MIT desde 1940.
- <sup>13</sup> La característica primordial de esta teoría es la hipótesis de que el progreso técnico es totalmente independiente de la inversión y de la valoración de aspectos económicos tales como el comportamiento empresarial, el funcionamiento de los diversos mercados, el sistema impositivo, los determinantes del ahorro y de la inversión, para el crecimiento económico a largo plazo.
- <sup>14</sup> El viejo divisor de la economía en cuatro periodos (1790-1870-1914–Keynes), cuyo valor lo convierte en referencia obligada en la materia.
- <sup>15</sup> Al analizar 934 casos de innovaciones en diversas naciones entre 1800 y 1957, J. Schmookler en *Inversión y crecimiento económico* (1966) observó el agotamiento de las oportunidades que puede brindar una invención, la explicación de la misma actividad creativa como resultado de la rentabilidad esperada así como los ciclos de innovaciones.
- <sup>16</sup> Premio Nobel de Economía 1971, nacido en Rusia (1901-1985). Profesor emérito de Harvard con quien se abrió un amplio campo a las posibilidades matemáticas en economía al incrementar la demanda de información de datos estadísticos.
- <sup>17</sup> En el caso mexicano el estudio elaborado hace un lustro por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es revelador al respecto, al mostrar que durante la década pasada la expansión de la productividad del capital y el aumento de sus acerbos explica de manera fundamental el crecimiento de la economía, en contraste con lo acontecido en los países asiáticos durante las décadas de los sesentas y setentas, en las que su crecimiento se explica con base en el incremento de la productividad total de los factores, fenómeno que en nuestro país fue ciertamente denostado por la aplicación de "programas reequilibradores del sector externo".
- <sup>18</sup> Dando por consecuencia la existencia de rendimientos crecientes.
- <sup>19</sup> Con la aportación fundamental de Martin Weitzman, que sirve de base para la construcción de modelos de crecimiento que consideran el desarrollo

de ideas para nuevos bienes en el marco del poder de mercado, con lo que se explicarían mejores técnicas de producción y mayor calidad en los bienes generados.

<sup>20</sup> Consolidando, en síntesis, una explicación alternativa al modelo de Solow.

<sup>21</sup> Eliminable según Paul Romer, académico de la Universidad de California mediante la adopción del supuesto de rendimientos crecientes de capital.

<sup>22</sup> Recuérdese el caso de Toni Blare cuyo lema de campaña electoral era “primero educación, luego educación y después educación”.

<sup>23</sup> Dada la consideración política de la educación como un acelerador primordial de la industrialización.

<sup>24</sup> Si se considera por edades, la educación obligatoria y gratuita se agota prematuramente en nuestros países, cuyo nivel más alto es de nueve años y en Estados Unidos y Canadá se ubica entre diez y once años respectivamente. En el caso de la secundaria, la tasa bruta de escolarización del grupo de países latinoamericanos apenas rebasa 54 por ciento, mientras que en Canadá alcanza 99 por ciento y en Estados Unidos 100 por ciento.

<sup>25</sup> Incluyendo la población migrante.

<sup>26</sup> De esta forma la política educativa de México de 1941 a la fecha se ha limitado a delinear esquemas y metas en el campo de los números, sin considerar de manera preponderante el ideal de formación y progreso que revolucionó la educación entre 1921 y 1940 e impulsó de manera significativa el crecimiento económico del país.

<sup>27</sup> Cabe recordar que de acuerdo con el Censo de 1990 se registraron a 2'500,000 mexicanos de entre 6 y 14 años inasistentes a la escuela.

<sup>28</sup> Investigadores académicos del Departamento de Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

<sup>29</sup> Véanse, por ejemplo, los artículos de Barro (1974), Wallace (1980), Brock y Scheikman (1980), Sargent y Wallace (1981), Blanchard (1985), Mason (1986) y Kehoe (1987).

<sup>30</sup> Dada la endogeneidad e intertemporalidad de la restricción presupuestal del gobierno, ambas políticas debieran mantener altos índices de coordinación y evaluación de sus consecuencias en el resto de la economía.

<sup>31</sup> Cabe mencionar que la estabilidad en la participación de los salarios implica que exista cierta proporcionalidad entre el aumento de éstos en

términos reales con la tasa de crecimiento de la productividad.

<sup>32</sup> La verificación empírica al respecto comprueba, por su parte, que el principal componente del ahorro es el ejecutado por la iniciativa privada.

<sup>33</sup> Premio Nobel de Economía 1969, nacido en 1903. Profesor de la Escuela de Economía de Holanda (1936-1973) y de la Universidad de Leiden (1973-1975).

<sup>34</sup> (1901-1983). Profesor de Dinámica Económica de la Universidad de Buenos Aires, quien afirmaba que la tendencia al desarrollo de los términos de intercambio acentúa la disparidad de los ingresos entre los distintos sectores, e induce tipos de desarrollo y de consumo orientados al comercio de los productos primarios de la periferia con precios en deterioro frente a los precios en alza de los productos manufacturados en las economías centrales.

<sup>35</sup> A un ritmo superior al del ingreso real, por lo cual la demanda de divisas excede al aporte que las exportaciones proporcionan a la economía.

<sup>36</sup> Quien creía que tanto la sociedad como la economía podían ser analizadas –dependiendo de la orientación filosófica e intelectual propias– como un proceso de selección natural de instituciones, pero, dada la lentitud en el cambio de éstas, se concatenan conflictos permanentes. De igual forma enfatizaba el papel progresivo de la tecnología y la emulación por la posición social como fuerza principal en la conformación conductual de la economía (incluyendo la existencia de clases ociosas y dominantes, así como el consumo conspicuo y comparaciones interindividuales) y denostaba a los marginalistas por considerarlos defensores del *statu quo* de la riqueza y la distribución del ingreso.

<sup>37</sup> Preocupado en el estudio del nuevo orden industrial posterior a 1875 y de las consecuencias que produjo el mismo en la economía laboral, se diferencia por el menor grado de importancia que otorgó a la tecnología, pero destacó la importancia de los fundamentos legales de la economía moderna. Sostenía que la habilidad sindical dependía de la forma de control de las condiciones de trabajo en el área del mercado de sus productos. Como líder social colaboró en la formulación de iniciativas legislativas sobre seguro de empleo, jubilaciones y pensiones así como en la

regulación de los ferrocarriles y varios servicios públicos, pretendiendo lograr un capitalismo razonable donde pudiese reemplazarse el conflicto por la cooperación entre los distintos grupos representantes de los intereses en pugna.

<sup>38</sup>(1908-...). Revaloró la importancia de los sistemas de valores culturales como guías de una economía y consideró a través de varios estudios [como *El nuevo estado industrial* (1967), *Naturaleza de la pobreza de masas* (1979) y *La anatomía de la pobreza* (1983)], el remplazamiento del empresario individual como protagonista de la teoría económica tradicional, por un grupo de tecnócratas quienes “cumplen las funciones de aquél en razón de las complejidades y el grado de especialización de la empresa moderna”

<sup>39</sup>Para ellos el problema sintético importante es la organización y el control del sistema económico. Y es que mientras para los economistas ortodoxos el mercado es el principal determinante y guía de la economía, para los seguidores de esta corriente de pensamiento económico, el mercado, es tan sólo otra institución.

<sup>40</sup>De esta forma el desarrollo institucional es fundamental en la concreción de juegos cooperativos y no cooperativos de las empresas en la economía, que a largo plazo determinarán procesos acumulativos en beneficio o perjuicio tanto de sectores industriales como de economías nacionales, toda vez que reditúan en la expansión de las capacidades productivas, especialización competitiva, estabilidad monetaria y en síntesis del desarrollo de un marco o escenario positivo y propositivo para la actividad económica. En México la parafernalia de esfuerzos por institucionalizar o ponerle reglas al juego económico ha sido múltiple mediante reformas reiteradas en el periodo 1921-1997

<sup>41</sup>Durante el desarrollo estabilizador en México se fomentaron de manera estratégica, procesos de acumulación inflexibles, tendientes al abastecimiento del mercado interno en sectores clave de la economía, que para la década de los setenta no permitieron la tan necesaria transición industrial,

<sup>42</sup>Así, por ejemplo la población más pobre de México logra retener sólo el 6.55 por ciento del PIB, mientras que las familias ricas concentran 57.54 por ciento del mismo; con un crecimiento del 7

por ciento, nuestro país dirige un beneficio de sólo un 0.28 por ciento para los estratos de menores ingresos, mientras que 4.03 por ciento los retuvieron los estratos de mayores ingresos de la economía. De forma que alrededor de 54 por ciento de la población ocupada en nuestro país –alrededor de 19 millones de personas– son marginados de los beneficios de la recuperación, ya que al obtener de uno a tres salarios mínimos y ser contratados temporalmente son relegados de la obtención de prestaciones o mejoras laborales.

<sup>43</sup>De acuerdo con datos del Banco de México en el primer caso el índice de precios al consumidor mostró un incremento de 20.89 para 1997, mientras que los segmentos con altos ingresos enfrentaron un incremento del 20.63 por ciento anual, siendo la distancia entre ambos ingresos de 3,000 pesos al mes.

<sup>44</sup>Todo ello abordado en un marco neoinstitucionalista impulsado en Estados Unidos, de manera particular, por Douglas North [estadounidense (1920-...)]. Premio Nobel de Economía 1993. Profesor de la Universidad de Washington) y organismos internacionales como el Banco Mundial.

<sup>45</sup>Etapas de crecimiento con altos niveles de inflación y una crisis de balanza de pagos determinante de la devaluación del peso en septiembre de 1976. Políticamente corresponde a la administración del presidente Echeverría, quien en reiteradas ocasiones generó –desde el punto de vista empresarial– mensajes y acciones de corte populista, que indicaba seguir medidas inflacionarias a pesar de la crisis fiscal y de los problemas de balanza de pagos vigentes. Lo cual incentivaría un ambiente de incertidumbre y desconfianza negativo en la recuperación de la actividad económica, una vez efectuados los ajustes de los desequilibrios así engendrados.

<sup>46</sup>Tirado. 1986, p. 304.

<sup>47</sup>Es conveniente recordar por ejemplo la responsabilidad que a este sector se le atribuye en torno al retraso en el sistema tributario en México para la década de los setenta, cuya reforma abortada en 1972 restó posibilidades a la continuidad del crecimiento estable e impidió incorporar al sistema un mecanismo que suavizara los efectos con el exterior, Alejo (1971) y Solís (1981).

<sup>48</sup> Como ejemplos véanse el discurso de toma de protesta de Carlos Gómez y Gómez como Presidente de la ABM, el pronunciamiento de Carlos Gutiérrez Ruiz en torno a “romper con el círculo vicioso de reinventar la economía cada seis años” en el XIII Consejo Nacional Ordinario de la CTM o la demanda de autonomía para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) formulada por Eduardo Fernández García o bien el proyecto presentado con el fin de eliminar restricciones al capital extranjero en la banca (*El Financiero*, 08/03/98) o el establecimiento de una agenda de nueve puntos para la reforma fiscal por parte de la Concamin (*El Financiero*, 25/03/98) o las 11 propuestas del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) formuladas al respecto (*El Financiero*, 16/02/98) o bien el pedimento de la segunda generación de reformas estructurales realizado por Gerardo Aranda Orozco, presidente de la Coparmex en la Clausura de su LXXII Asamblea Nacional Ordinaria (14/03/98).

<sup>49</sup> Tal es el caso del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) y el Centro de Análisis y

Proyecciones Económicas para México (CAPEM) quienes, por ejemplo, dan cuenta del crecimiento económico de nuestro país fundamentalmente a través de la valoración coyuntural del efecto del crecimiento de nuestros principales socios comerciales, la competencia con el exterior, los niveles inflacionarios, los mercados financieros y el comportamiento del consumo y la inversión.

<sup>50</sup> De corte estructuralista como los formulados por Taylor (1989) y Lara-Resende (1979).

<sup>51</sup> 1958-1970: periodo del llamado desarrollo estabilizador [(DE) o del “milagro mexicano”], caracterizado por un crecimiento alto, un ritmo inflacionario reducido y cierta estabilidad en la balanza de pagos.

<sup>52</sup> Recientemente, Rogelio Arellano formalizó la incidencia de la incertidumbre económica a través de un modelo de optimización dinámica –representada por la variabilidad (ex ante) del tipo de cambio real– en la inversión privada confirmándose para el caso de los países latinoamericanos la hipótesis de una relación inversa entre tales variables.

# El presupuesto de egresos en la jerarquía normativa

Jorge Alberto Lara Rivera\*

## REPERCUSIONES POLÍTICAS, LEGALES Y ECONÓMICAS DE LA DEMOCRACIA

EL CAMBIO democrático por el que atraviesan las instituciones mexicanas, si bien incipiente y obstaculizado por el grupo representante del sistema político tradicional, empieza a tener repercusiones en los temas fundamentales de la agenda nacional. Uno de los ejemplos más claros de la importancia de estos cambios proyectados hacia el seno de quienes desempeñan las potestades públicas, es el del proceso de aprobación del llamado paquete financiero. Éste se conforma con las iniciativas de Presupuesto de Egresos y de Ley de Ingresos que el Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados para su aprobación, en el caso del primero, y de su aprobación además de su envío como minuta al Senado para los efectos conducentes. Estos dos instrumentos constituyen la parte sustantiva de la mitad del llamado ciclo presupuestario. El resto del ciclo lo forman el ejercicio del recurso, a cargo eminente del Ejecutivo, y la

supervisión de las cuentas, que vuelve a ser tarea de la representación popular.

Los cambios en estas materias a partir de la LVII Legislatura son sensibles. Uno de ellos ha implicado una reforma a la Constitución Política a efecto de que sea una nueva entidad la encargada de dicha función.

Es posible afirmar que en tanto los poderes reflejen la diversidad democrática propia de una nación tan compleja como México se irán modificando las condiciones políticas, legislativas y económicas que rigen e interactúan con la realidad. En este sentido el Presupuesto de Egresos de la Federación se sitúa como uno de los temas que mayor expectativa genera en la relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En los dos últimos procesos de aprobación presupuestaria, debido a la falta de una mayoría priista en la Cámara Baja, se han presentado numerosas incidencias, tensiones, retrasos e incluso riesgos para la nación.

Adicionalmente al aspecto sustantivo de la política económica referido, la vertiente adjetiva deja ver algunas insuficiencias que no habían generado problemas pero que urgen a

---

\*Licenciado en derecho. Director del área jurídico-política de la Fundación Miguel Estrada Iturbide, A.C.

su solución a efecto de contar con un sistema legal-presupuestario útil y eficaz. Como muestra de las insuficiencias es posible mencionar dos: la dilación constitucional con la que cuenta el Ejecutivo para presentar su proyecto, que le permite hacerlo hasta el 15 de noviembre, y la falta de prescripciones generales que prevean el riesgo de la no aprobación presupuestaria el último día del año.

Otra inquietud que se empieza a generalizar es la relativa al proceso que puede o debe seguirse a efecto de modificar el presupuesto una vez que éste ha sido aprobado y se encuentra en el año de ejercicio correspondiente.

Este ensayo se concentra en la institución del Presupuesto de Egresos de la Federación puesto que la Ley de Ingresos, al tener un estatus de ley cuenta con un campo prescriptivo más o menos claro en la Constitución aunque con algunas cuestiones menores que pueden suscitar debate e interpretaciones diversas.

## LA JERARQUÍA NORMATIVA

No obstante que existen múltiples teorías sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, este ensayo prescindirá de la discusión de fondo de dichas teorías<sup>1</sup> o de las repercusiones económicas del mismo. A efecto de contar con mayores elementos de análisis y de eventual respuesta a algunas de las preguntas relativas a la institución *sui generis* del presupuesto nos referiremos a los aspectos concernientes a la jerarquía de las normas jurídicas desde la vertiente doctrinaria como desde la perspectiva del diseño constitucional.

Consideramos que en el entorno plural en que se empieza a desarrollar la produc-

ción de instrumentos normativos recupera importancia el estudio de la llamada jerarquía de normas u orden normativo. El sistema jurídico mexicano está compuesto por una unidad compleja de normas generales y prescripciones particulares de toda índole. Desde luego la supremacía constitucional aún no se subvierte, incluso ante los tratados internacionales. En esta materia es muy probable que nuestro país siga guardando una postura más bien conservadora, a diferencia de otros países, sobre todo europeos. La soberanía nacional seguirá vigente de una manera muy vigorosa, como lo dispone nuestra Constitución, y la suscripción de tratados y participación en instancias supranacionales no mermará el concepto originario de soberanía, que estando resguardado en la Carta Magna es fundante de todo acto legislativo o prescriptivo hacia el interior o el exterior del territorio.

Por lo que toca al régimen jurídico interno consideramos que la disposición general del artículo 133 constitucional que ordena la jerarquía básica del sistema jurídico debe ser regulada de una manera más específica, interpretando por supuesto las normas respectivas que la misma Constitución recaba con ese propósito tanto en el capítulo de garantías como en la parte orgánica.

La antigua preocupación por comprender el orden sistemático y las relaciones jerárquicas que las normas guardan entre sí ha sido abordada por juristas como Merkel, Kelsen y, en nuestro país, por el maestro García Maynes. No obstante que el propio Kelsen admite la posibilidad de un orden constitucional del que no se derive una jerarquización normativa, es una realidad generalizada y un principio de eficacia lógico-formal que existe en la mayoría de los órdenes jurídicos. En ese sentido se tiene

como universalmente aceptado el modelo kelseniano de la pirámide de normas. En ésta la Constitución siempre es la norma suprema, fundante. El orden subsiguiente ya es objeto de debate, sin embargo el modelo tiende a ser complementado con las normas ordinarias, las normas reglamentarias y las normas individuales. El artículo 133 mencionado recoge parte del modelo teórico, incluyendo los tratados internacionales suscritos y aprobados como normas de la misma jerarquía de las leyes. Es posible identificar en el mismo numeral la mención de normas ordinarias a las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, que a su vez suelen tener diversas denominaciones específicas, mismas que contribuyen a una confusión: orgánicas, reglamentarias (diferentes y superiores a los reglamentos), federales, generales, etcétera.

Es necesario afirmar que el orden jurídico no se agota en la Constitución, leyes o tratados. El jurista argentino Antonio Rinesi afirma que:

El ordenamiento jurídico es pleno; todos los casos que puedan presentarse se encuentran previstos en él. Para ello debe tenerse presente que el ordenamiento jurídico no consiste solamente en normas generales, sino también en normas individuales, y que las primeras determinan no solamente la materia o contenido de la relación jurídica, sino también el órgano encargado de dictar la norma individual en la cual dicha relación jurídica adquiere definitiva concreción.<sup>2</sup>

El problema de la jerarquía normativa ante estos planteamientos se presenta con la figura de los llamados decretos. Si bien es clara la graduación, derivada de la Constitución de leyes y tratados, complementada con la doctrina respecto de normas reglamen-

tarias y normas individualizadas, la ubicación de los llamados decretos no deja de prestarse a confusión.

Con ese propósito es necesario desentrañar la naturaleza jurídica de los decretos en general. La definición del vocablo se desarrolla a continuación: la palabra proviene del verbo latino *decernere*, *decrevi*, *decretum*, que es acuerdo o resolución. El *Diccionario Jurídico Mexicano* transcribe a su vez la voz de la Real Academia Española definiendo que decreto es: “resolución, decisión o determinación del Jefe de Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplícase hoy más especialmente a las de carácter político o administrativo.”

Al elaborar su propuesta definitoria Magdalena Aguilar menciona que decreto es “toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar e instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.”<sup>3</sup>

La Constitución de 1836 delimitaba el concepto de decreto al mencionar lo siguiente:

Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versan sobre materias de interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Este criterio, ampliamente aceptado, no está exento de dificultades en su interpre-

tación. Se dice que una ley contiene normas generales, abstractas e impersonales. El decreto, por el contrario, tiende a ser específico. Sin embargo pueden existir leyes cuyo ámbito personal de aplicación sea un universo específico de individuos: como la Ley Orgánica del Congreso, que rige la organización y funcionamiento de corporaciones de 500 y 128 miembros. O bien leyes que estén dirigidas a normar una situación particular como la Ley para la Reconciliación y la paz digna en Chiapas. Por el contrario es posible que existan decretos que recojan disposiciones para un amplio espectro de relaciones jurídicas, como lo puede ser precisamente el que contiene el Presupuesto de Egresos.

En realidad no deja de existir una tenue frontera divisoria de lo que puede ser una ley o un decreto, atendiendo a su contenido.

Como se ha mencionado líneas arriba, la Constitución no da elementos para discernir la categoría normativa de los decretos; sin embargo es posible inferirla como menor a la de una ley. A este respecto es interesante la opinión del maestro Tena Ramírez sobre lo dispuesto en el artículo 133 de la ley fundamental. Citado por Faya Viesca, Tena afirma:

la Constitución vigente emplea esta palabra con diferentes denotaciones. En el artículo 70 la Constitución opone ley a decreto, esto es, usa aquel término en sentido estricto desde el punto de vista formal; en cambio, en la acepción que tiene la palabra "ley" en el artículo 133, refiérese a cualquier acto del Congreso incluyendo los decretos.<sup>4</sup>

Si se coincide con esta interpretación se estaría ubicando al mismo nivel que las leyes federales y los tratados internacionales suscritos y aprobados a todos los decretos ema-

nados del Congreso de la Unión. En este sentido los decretos emitidos por el Ejecutivo, como en los que se emiten reglamentos administrativos o por cada una de las cámaras, como el presupuesto, los permisos para que el Presidente abandone el país, entre otros, *no* caerían en esta especie de decretos. Lo anterior nos lleva a una conclusión que no es menor: existen decretos de diferente jerarquía. Este hecho puede resolver parte del problema, dejando subsistente el conflicto posible al existir dos decretos de jerarquía *inferior* que se contrapongan. Un criterio de la mayor utilidad para discernir este último caso es el de revisar tanto la constitucionalidad como la legalidad de los decretos en contraposición. Un aspecto que también debe ser resaltado a propósito de este tema es la jerarquía de los decretos que son producto de actos de colaboración. Suponemos que no tendría por qué ser equivalente el peso y la eventual vinculación de decreto generado por una iniciativa del Ejecutivo y la aprobación de una de las cámaras (*v.gr.* el presupuesto de egresos de la Federación) y el de uno creado de manera espontánea por alguna de las asambleas legislativas en virtud de que en el primer caso se genera una especie de acuerdo bilateral, a diferencia del segundo en que lo que se actualiza es una resolución unilateral.

Como se ha dicho, por virtud de diversas disposiciones constitucionales tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo están facultados para emitir decretos. De hecho también existe una gran cantidad de resoluciones judiciales a las que se les da dicha denominación (sentencias, acuerdos, etcétera).

Quizá el ejemplo típico de decreto lo constituya el cuerpo normativo que contiene a la ley que será promulgada. En este caso,

previsto por el artículo 72 constitucional, al concluir el procedimiento legislativo en el que intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo, cada uno con diversa participación, la ley aprobada adopta como vehículo para su formalización un decreto que será publicado por el Ejecutivo, salvo en los casos en que el Congreso esté facultado para emitir decretos o leyes, como lo dispone el artículo 70 a propósito de la ley que regula su estructura y funcionamiento.

Están facultados para emitir decretos en el ámbito de sus respectivas facultades el Presidente de la República, el Congreso, cada una de las cámaras y la Comisión Permanente.

Los artículos 165, 166, 167, 168, 169 y 170 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prescriben la fórmula para la expedición de leyes. Tales pasos también se aplican para los decretos, como se desprende del propio articulado.

El artículo 166 dispone que cuando la ley fuere el resultado del ejercicio de facultades exclusivas de una Cámara, la firmarán el presidente y dos secretarios de la misma. Es evidente que en este caso el reglamento no se refiere al concepto tradicional de ley puesto que ninguna ley puede ser aprobada sólo por una cámara. Si se admite que no hubo error en la redacción de dicho artículo se debe concluir entonces que tal prescripción se aplica precisamente a los decretos expedidos por cada cámara, es decir, ampliando el concepto que el maestro Tena había circunscrito al artículo 133 constitucional. Sin embargo consideramos que la mención "ley" en el artículo del reglamento es desafortunada y debe reformarse o, en todo caso, aclararse.

El artículo 167 trata de los acuerdos o resoluciones económicas y su formalización.

Dichos acuerdos encuentran su fundamento en el artículo 77 fracción I de la Constitución, y en la LVII Legislatura han demostrado su utilidad. El hecho de que tanto en la Carta Magna como en el reglamento se les dé trato específico facilita su jerarquización, ubicándolos desde luego en un grado menor aún que el de los decretos de cámara.

El artículo 169 del reglamento insiste en la confusión decreto-ley al prescribir lo siguiente:

Las leyes que las Cámaras votaren en ejercicio de sus facultades exclusivas, serán expedidas bajo esta fórmula: "La Cámara de Diputados (o la de Senadores) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede (aquí el artículo, fracción o inciso que corresponda) de la Constitución Federal, decreta" (texto de ley).

## EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Como hemos advertido en este ensayo no entraremos al estudio sustantivo del Presupuesto de Egresos o a sus repercusiones económicas. Sin embargo, a efecto de poder determinar su jerarquía y sus características como parte del sistema normativo, es menester detenernos en su definición y tratamiento constitucional.

El Presupuesto de Egresos es un documento que contiene el cálculo previsto de gastos para el ejercicio fiscal correspondiente que debe ser preparado por el Poder Ejecutivo y presentado a la Cámara de Diputados para su aprobación (art. 74 fracc. IV, constitucional). A diferencia de la previsión de ingresos, que se materializa en una ley, la de gastos, en nuestro país, no se contiene

en una ley bicameral no obstante que en otros países sí se realiza de esa manera.

La definición legal, contenida en el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, es la siguiente:

El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

En *Los derechos del pueblo mexicano*, obra en que se explica la transformación de las disposiciones constitucionales, se consigna lo siguiente a propósito del artículo 126 constitucional, el cual dispone que: No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, y que es el fundamento del presupuesto, lo siguiente:

La norma constitucional responde a un principio elemental, de orden económico, conforme al cual es necesario que toda persona o entidad, con mayor razón si ésta es pública, ajuste proporcionalmente sus gastos al monto de sus ingresos mediante la elaboración del presupuesto correspondiente. Queda en esta forma asegurada la debida inversión de los fondos públicos y se evita su aplicación a fines distintos de los previstos por el Poder Legislativo.<sup>5</sup>

Asimismo se refiere a la integralidad de lo que hoy se ha dado en llamar el "paquete económico":

### Antecedentes del presupuesto

La fuente principal de ingresos del erario está constituida por las contribuciones que debe pagar el mexicano en los términos de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, y son los representantes del contribuyente ante los órganos de gobierno quienes anualmente elaboran, discuten, aprueban, ejercen y revisan el Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 65, fracciones I y II; 72, inciso h; 73, fracciones VIII, IX y XXVIII; 74, fracciones II, III y IV, y 75. Este procedimiento, esencialmente democrático, permite, por una parte, que los contribuyentes intervengan por conducto de sus mandatarios en el manejo de los gastos públicos, y, por la otra, que tengan conocimiento de la aplicación o destino de ellos.

Antecedentes inmediatos del artículo 126 son el 119 de la ley fundamental de 1857, y el 125 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza en cuyos textos se inspiró aquél.<sup>6</sup>

Es interesante conocer los antecedentes legislativos del artículo 126 puesto que dicho análisis nos permite conocer la diferente consideración formal del instrumento de gastos.

Como primer antecedente se encuentra el artículo 347 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

Ningún pago se admitirá en cuenta al tesorero general, si no se hiciere en virtud de decreto del rey refrendado por el secretario del despacho de hacienda en el que se expresen el gasto a que se destina su importe y el decreto de las cortes con que éste se autoriza.

El caso anterior es, guardando las distancias, muy semejante al proceso actual dispuesto por la Constitución.

El segundo antecedente es el artículo 80. de las bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, suscritas en la ciudad de México el 22 de abril de 1853:

Se formará un presupuesto exacto de los gastos de la nación, que se examinará en junta de ministros, el cual servirá de regla para todos los que han de erogarse, sin que pueda hacerse ninguno que no esté comprendido en él o que se decrete con las mismas formalidades.

Es muy importante que este antecedente prevea que para autorizar otros gastos se debe decretar con las mismas formalidades. Lo anterior se equipara con el inciso f del artículo 72 de la ley fundamental y señala el procedimiento exacto para poder modificar el presupuesto aprobado en el año de su ejercicio.

Como tercer antecedente se tiene a los artículos 105 y 110 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856:

Artículo 105. Los gastos se harán conforme al presupuesto, y la Tesorería General presentará su cuenta a la Contaduría Mayor, para su glosa y purificación de las que le sirvan de comprobantes.

Artículo 110. Ni el gobierno general, ni los estados o territorios, ni las corporaciones municipales harán ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos; toda infracción importará responsabilidad.

El artículo 118 del proyecto de Constitución Política de la República Mexicana es el quinto antecedente. Habiendo sido fechado

el 16 de junio de 1856, dispone: “Ningún pago puede hacerse por el tesorero federal si no está autorizado por la ley.”

Como se observa, en este caso el gasto se preveía en una ley. Este proyecto finalmente fue modificado por el debate. La inconveniencia era precisamente la alusión a la ley. Durante la sesión del 11 de noviembre de 1856 el legislador Prieto pidió que en lugar de la ley se dijera “el presupuesto”. A la enmienda se opusieron los señores Ocampo y Mata. Prieto insistió y fue apoyado por Barrera e Ignacio Ramírez, quedando pendiente el debate al levantarse la sesión.

Al día siguiente la comisión redactora modificó el artículo 118 para dejarlo en los términos en los que finalmente fue aprobado y después sancionado el 5 de febrero de 1857, y que es el siguiente: “Ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido por el presupuesto o por alguna ley posterior”.

Como es fácilmente distinguible dicho texto es casi idéntico al vigente, propuesto por Carranza y que fue aprobado en el seno del Constituyente de 1916-1917 por unanimidad de 154 votos.

En los estados de la República existen criterios diferentes, ya que en varias constituciones se dispone que el presupuesto se proyecte en una ley. Como los congresos estatales son unicamerales, no es posible establecer un parangón procedimental de dichas leyes con el concepto de ley federal.

## DERECHO COMPARADO

Como se puede observar en este apartado, en diversos países el Presupuesto de Egresos tiene jerarquía genérica de ley dispuesta por los propios textos constitucionales:

### Argentina

Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo.

Artículo 100o.- El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la nación y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.

Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:

1...

6. Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo al gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.

7. Hacer recaudar las rentas de la nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional.

### Bolivia

Artículo 147. El Poder Ejecutivo presentará al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias los proyectos de ley de los presupuestos nacionales y departamentales.

Recibidos los proyectos de ley de los presupuestos, deberán ser considerados en Congreso dentro del término de sesenta días.

Vencido el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, éstos tendrán fuerza de ley.

### Costa Rica

Artículo 178.- El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de septiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá

estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año.

Artículo 179.- La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.

Artículo 180.- El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo.

Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior.

Sin embargo, cuando la Asamblea esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada, o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. En tales casos, la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados y el decreto respectivo implicará convocatoria de la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para su conocimiento.

### España

Artículo 134. 1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

3. El gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, sólo el gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del gobierno para su tramitación.

7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

#### *Estados Unidos de América*

Artículo 10. sección 9.7. (El Congreso) No podrá tomar cantidad alguna del tesoro sino en virtud de asignaciones hechas por ley y, periódicamente, se publicará un estado completo de los ingresos del tesoro.

#### *Guatemala*

Otras atribuciones del Congreso. Corresponde también al Congreso:

- a) Decretar, reformar y derogar las leyes;
- b) Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse

el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso.

#### *Venezuela*

Art. 227. No se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley del Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto, para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes y siempre que el Tesoro cuente con recursos para atender a la respectiva erogación. A este efecto se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de las Cámaras en sesión conjunta, o, en su defecto, de la Comisión Delegada (*sic.*).

...

Art. 228. El Ejecutivo Nacional representará al Congreso, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley del Presupuesto. Las Cámaras podrán alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizarán gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto.

Art. 229. En la Ley de Presupuesto se incluirá anualmente, con el nombre de situado, una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los territorios en la forma siguiente: un treinta por ciento (30 por ciento) de dicho porcentaje, por partes iguales, y el setenta por ciento (70 por ciento) restante, en proporción a la población de cada una de las entidades. Esta partida no será menor al doce y medio por ciento (12.5 por ciento) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y este porcentaje mínimo aumentará anual y consecutivamente, a partir del presupuesto

del año 1962 inclusive, en un medio por ciento (0.5 por ciento) por lo menos, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance a un quince por ciento (15 por ciento).

La ley orgánica respectiva determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado. La ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijará límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales. En caso de disminución de los ingresos, que imponga un reajuste del Presupuesto, el situado será reajustado proporcionalmente.

Para que en nuestro país el Presupuesto de Egresos adquiera la potestad legal, sin necesidad de realizar interpretaciones forzadas, sería necesario reformar la Constitución a efecto de que el Senado se involucre en la aprobación del documento. Desafortunadamente el Senado mexicano es muestra de falta de una pluralidad suficiente, por lo que de realizarse la reforma mencionada sólo se vería beneficiada la clase que detenta la hegemonía política y el efecto democratizador en condiciones normales lógico, se perdería.

## EL PRESUPUESTO COMO DECRETO

Es posible concluir que dado que el Presupuesto de Egresos es un decreto, tiene un grado jerárquico inferior a las leyes ordinarias. Asimismo, siendo un documento creado por dos poderes soberanos, aunque por una sola cámara, como hemos señalado, es evidentemente superior a normas reglamentarias y acuerdos internos del Congreso. Es difícil comparar su jerarquía respecto de

decretos del Congreso (es decir bicamerales) en los que no intervenga el Ejecutivo puesto que si bien éstos cuentan con el imperio de ley en algunos casos, el presupuesto se fundamenta en la propia Constitución.

Materialmente es norma imperfecta puesto que su sanción es difícil de actualizar por su propia naturaleza de plan de gastos. Sin embargo incluye un mandato de índole constitucional y existen mecanismos del más alto rango para verificar su cumplimiento en general. Lo anterior no es obstáculo para que, como en otros países, el programa de gastos llegue a ser una ley aunque existe la reticencia política que ya hemos señalado para que en estos momentos se dé esa modificación.

Existen normas o decretos equiparables en cuanto a su jerarquía, como pueden ser los contenidos en la fracción V del artículo 74 constitucional relativos a las resoluciones emitidas por la Cámara de Diputados respecto de la declaración de procedencia de enjuiciamiento penal de servidores públicos. Asimismo se puede equiparar, en cuanto a su gradación, a algunas de las facultades concedidas de manera exclusiva al Senado en el artículo 76 constitucional. Sin embargo lo antes mencionado no aplica al decreto de aprobación de tratados en virtud de que el artículo 133 eleva a los acuerdos internacionales a la jerarquía suprema sólo por debajo de la misma carta fundamental.

Debido a su ubicación jerárquica, el Presupuesto de Egresos se encuentra subordinado a las leyes emanadas de la Constitución. En este sentido se deben extremar los cuidados sobre el tratamiento que se haga de dicha institución ya que, como es producto de una colaboración entre poderes, los linea-

mientos generales constitucionales deben ser respetados plenamente. Una ley secundaria no puede resolver dicha relación entre poderes sin correr el riesgo de lastimar las previsiones políticas fundamentales.

Sin embargo, por lo que toca a diversas leyes, el presupuesto sí deberá estar sujeto a sus previsiones. Por ejemplo, cuando en leyes permanentes, como la del Seguro Social, se prevén partidas de gasto comprometidas a ese fin, el decreto presupuestario debe respetar dichos compromisos. Por tal razón las autoridades del Ejecutivo llegan a alegar en el proceso de aprobación presupuestaria que no existen amplios márgenes de maniobra para alterar el proyecto propuesto por ellas.

#### LA MODIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO VIGENTE DURANTE EL AÑO DE SU EJERCICIO

Los cambios económicos, contingencias sociales, alteraciones en los ingresos derivados de las fluctuaciones internacionales, etcétera, originan la necesidad real de modificar el plan de gastos nacionales. Dicha modificación es absolutamente posible, toda vez que sería ilógico que una norma no pueda ser reformada. Toda regla o estatuto debe tener una relación íntima con la realidad y sobre todo con la necesidad del pueblo al que va dirigido. No obstante, a efecto de salvaguardar la seguridad jurídica y la relación sana entre poderes, es menester seguir con todo celo las prescripciones constitucionales que posibilitan la alteración requerida.

A este respecto es importante interpretar de manera integral lo dispuesto por los artículos 72 inciso f y 126 constitucionales. En

tanto que el primero ordena que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación; el segundo dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. A primera vista una modificación presupuestaria a la luz de estos artículos sería contradictoria.

Sin embargo es posible transigir en este caso con la interpretación del maestro Tena Ramírez al considerar que el empleo del término ley en la Constitución no necesariamente refiere a una norma legal en el sentido clásico sino que se llega a utilizar de manera muy general. Como se ha visto, el modelo de la redacción del artículo 126 data de la Constitución de 1857, cuando fue suprimido el Senado y al reincorporarse años más tarde, el texto se mantuvo incólume, trascendiendo incluso a la Carta de Querétaro.

Consideramos, por tanto, correcto establecer un reenvío del 126 al inciso f del 72 constitucional. Lo anterior implicaría la solución acertada: para modificar el presupuesto, dentro del año de su ejercicio, se requiere lo ordenado por este inciso que regula parte del procedimiento legislativo: que se sigan los mismos pasos de su formación. En la especie los pasos son los siguientes: la formulación y el envío de la enmienda por parte del Ejecutivo y el estudio y aprobación o modificación por parte de la Cámara de Diputados.

El modelo constitucional presupuestal es correcto en términos generales. No obstante consideramos que es posible perfeccionar la redacción de los textos a efecto de darles una mayor claridad y eventualmente evitar

conflictos entre poderes. Sin duda esta materia tiene asignaturas de primer orden pendientes de ser resueltas, como el adelanto en la presentación del proyecto por parte del Ejecutivo, la previsión de lo que debe hacerse en caso de que no se apruebe el presupuesto el día 31 de diciembre de cada año previo, la asignación constitucional de partidas obligatorias como educación o salud o la aprobación por parte del Senado del instrumento para convertirlo así en ley. Este último punto necesariamente tendría que realizarse al entrar el Senado mexicano en estadios de mayor pluralidad y deliberación democrática.

- <sup>1</sup> La revista *Quórum* del bimestre septiembre-octubre de 1997 da cuenta de dos estudios en los que se analiza la naturaleza jurídica del presupuesto y que corresponden a la autoría de la doctora María de la Luz Mijangos Borja y del diputado Fauzi Hamdan.
- <sup>2</sup> A. Rinesi, "Orden jurídico positivo", en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. xxi, 1990.
- <sup>3</sup> M. Aguilar y Cuevas, "Decreto", en *Diccionario Jurídico en Mexicano*, t. II, 1994.
- <sup>4</sup> Jacinto Faya Viesca, *Leyes federales y Congreso de la Unión*, México, Porrúa, 1991, p. 24.
- <sup>5</sup> *Derechos del pueblo mexicano*, México, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 126-3 a 126-9.
- <sup>6</sup> *Idem*.

# Redistribución de competencias fiscales en una lógica federalista

Pablo Amilcar Sandoval Ballesteros\*

## INTRODUCCIÓN

UN PRIMER acercamiento a la política fiscal bajo el enfoque teórico-metodológico de la política pública, exige el análisis de los procesos institucionalizados,<sup>1</sup> donde se aprecian sus principales interrelaciones subsistémicas y los objetivos legítimos de los actores involucrados, diferenciados por su participación formal en el proceso: burocracias federales y locales de acuerdo a su competencia gubernamental (funcionarios en la tarea de planificación económica, funcionarios administradores del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, funcionarios relacionados con la distribución y operación del gasto público y contribuyentes en los diferentes niveles de gobierno).

La presentación de un esquema más amplio para el análisis implica la incorporación de variables múltiples en una investigación ampliada que incorpore a los actores en sus conexiones interrelacionales informales, es decir, consideraciones sobre la competencia por la asignación de recursos, estímulos fiscales o mayores cuotas presupuestales

o de redistribución de participaciones federales, permitirían observar la dinámica de la política bajo condiciones no tan legítimas, impuestas por los grupos dentro y fuera de la organización gubernamental.

Una de las funciones del gobierno es lograr una estabilidad en la economía, es decir, tasas de empleo altas, estabilidad de precios y tasa de crecimiento económico socialmente deseada. El nivel de precios y empleo de una economía depende del nivel de la demanda agregada, relativa al producto potencial o a su capacidad valuada a los precios actuales. Al no existir un mecanismo automático que asegure los niveles deseados de precios y empleo se requieren mecanismos que impacten a la demanda agregada.

Este mecanismo debe ser facultad exclusiva de un gobierno central. La política fiscal debe estar estrechamente coordinada con la política monetaria. Esta coordinación sólo es factible si ambas descansan en un nivel central de gobierno. De no existir un mecanismo central que controle la cantidad de dinero en la economía habría un fuerte incentivo

\*Licenciado en economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Asesor de la Comisión Legislativa de Fortalecimiento del Federalismo de la LVII Legislatura.

para que las jurisdicciones subcentrales ampliaran su oferta monetaria a fin de adquirir bienes en otras jurisdicciones. En este caso el gasto del gobierno local se financiaría con la emisión monetaria y no con la tributación a los residentes. La política fiscal en el ámbito local resultaría ineficaz considerando que las jurisdicciones, por su reducido tamaño, representarían economías en extremo abiertas.

El gobierno central resulta más eficiente también para distribuir el ingreso nacional, definir políticas fiscales redistributivas. Para corregir fallas que surgen en la operación de los mercados, bienes públicos y externalidades, principalmente, se plantea la competencia de los diferentes niveles de gobierno, según sea el bien público de que se trate.

En 1972 el teorema de descentralización de Otates se convirtió en una pieza básica dentro del conjunto de los modelos encaminados a determinar el nivel de gobierno y la forma óptimos para proveer de servicios públicos. El teorema se basa en que la provisión centralizada de bienes y servicios públicos es insensible a las diferencias interjurisdiccionales en las preferencias de los individuos. Partiendo de esta idea Otates señala que en ausencia de economías de escala y externalidades interjurisdiccionales, y determinados bajo el criterio de Pareto los niveles óptimos de provisión de un solo bien público, siempre será más eficiente (o por lo menos igual de eficiente) la provisión de dicha cantidad de bien público por cada uno de los niveles inferiores de gobierno que la provisión que pudiera hacer el nivel central de gobierno de cualquier cantidad de dicho bien, repartido en forma uniforme en todas las jurisdicciones.

Según varios estudios y comparaciones internacionales, la descentralización fiscal del gobierno genera economías de escala pues los recursos públicos se invierten y gastan en forma más eficiente; además existe mayor proximidad entre las autoridades reguladoras de la actividad económica y los agentes productivos, lo que reduce los costos de transacción en la economía (menor tiempo de respuesta por parte de las autoridades, mejores condiciones para la desregulación económica, mayor información para el gobierno sobre las demandas de los agentes económicos). Asimismo se permite un mejor control y supervisión ciudadanos a la gestión gubernamental.

El modelo teórico de transferencias intergubernamentales sobre la composición del gasto de la jurisdicción receptora de la transferencia y sobre la recaudación tributaria que se realiza en la localidad, asume que los gobiernos receptores de transferencias se comportan como individuos y en este sentido presentan funciones de utilidad que cumplen con las condiciones tradicionales. Teóricamente las transferencias complementables (participan los gobiernos central y subcentral) resultan más eficientes que las transferencias en bloque (no etiquetadas) para estimular el gasto de la jurisdicción en un determinado bien o servicio público o conjunto de ellos. Asimismo las transferencias en bloque pueden desestimar la recaudación de impuestos locales en la jurisdicción.

## EL FEDERALISMO

Norberto Bobbio alude al significado de federalismo en la *Historia de las ideas políticas*; nos dice que se usa para designar dos nocio-

nes diversas: la teoría del Estado federal y una articulación estatal en un panorama más global de la sociedad, es decir, el Estado federal es la evolución de las instituciones políticas. Va más allá del Estado-nación pues ya no se divide al género humano en estados separados de estirpes diversas, con intereses inconciliables. Une a los individuos, a pesar de las diferencias culturales que pudieran tener, en una comunidad pluricultural. Hacia allá tiende la integración de las naciones.

El federalismo es la teoría del gobierno democrático supranacional, instrumento político que permite establecer relaciones pacíficas entre las naciones y garantizar al mismo tiempo la autonomía mediante su subordinación a un poder superior aunque limitado.

El federalismo es un tema estrechamente relacionado con la teoría del Estado. El federalismo es una forma de Estado que se caracteriza fundamentalmente por la existencia simultánea de dos órdenes de gobierno, uno de carácter nacional y otro de alcance local. La federación se conforma de la asociación voluntaria de los estados, que ceden una parte de su soberanía (o autonomía) a un gobierno federal pero conservan para sí numerosas atribuciones y competencias.

Al conformarse la federación los estados deben mantener plena autonomía en lo que atañe a su régimen interior pero, asimismo, aceptan que las decisiones sobre otras materias (relaciones exteriores, defensa, política macroeconómica) sólo pueden llevarse a cabo de manera efectiva cuando se aplican a escala nacional. El sistema federal atribuye diferentes competencias o funciones entre el gobierno federal y los estados.

En la lógica de que las decisiones se deben tomar en el ámbito más cercano a la

población, podemos anotar algunas cualidades del sistema federalista.

- Capacidad de dar una respuesta más rápida y precisa a las necesidades de la población.
- Posibilidad de adaptar la prestación de los servicios y la ejecución de las inversiones públicas a las preferencias y capacidades de los residentes en cada estado.
- Ampliación de los espacios de participación política al contar los ciudadanos con una instancia cercana a la que pueden acudir y que cuente con capacidad para resolver los problemas.
- Posibilidad de desarrollar mejor el potencial económico de cada una de las regiones y de revertir los procesos de concentración demográfica en la sede de los poderes federales.
- Profundización de la vida democrática y la elevación en la transparencia de la gestión pública.
- Mayor eficiencia en el uso de recursos públicos.
- Solidaridad a favor del desarrollo de las regiones más atrasadas.
- Posibilidad de dar cabida a las distintas expresiones étnicas y culturales que caracterizan a las regiones del país.

## LOS MUNICIPIOS

Aunque la característica esencial de un sistema federal de gobierno es la coexistencia de autoridades federales y estatales, que se reparten las competencias y funciones públicas, al interior de los estados la célula básica de organización política y social son los municipios. Las atribuciones que corresponden a ellos se encuentran establecidas, en general, en la legislación interna de cada estado (en México el artículo 115 constitucional les señala competencias, asimismo el artículo 3o. los designa como ámbito de gobierno).

El otorgamiento, por medio de los estados, de mayores atribuciones a los gobiernos municipales permite profundizar el régimen federal acercando numerosas decisiones públicas a sus beneficiarios inmediatos, espe-

cialmente en ámbitos como la prestación de los servicios públicos urbanos y la planeación del desarrollo en las ciudades.

México está constituido por municipios, es así que las facultades y reconocimiento al ámbito municipal deben crecer. Según se reconoce en nuestra Carta Magna la soberanía es depositada en los tres ámbitos de gobierno por igual. Así, los gobiernos federal, estatal y municipal tienen depositada de igual manera la soberanía popular.

Los gobiernos federal, estatal y municipal, no se distinguen por niveles; no tienen mayor nivel, representación o soberanía depositada uno u otro. La diferencia de uno y otro son sus ámbitos de competencia. Así no son niveles de gobierno como se definen a éstos sino como ámbitos de gobierno.

Nuestro país ha experimentado –según lo reconocen los diversos actores políticos y económicos nacionales– todavía hasta hoy, una fuerte concentración de las funciones públicas en el gobierno federal, el cual ha venido desarrollando acciones que podrían asignarse a los estados y municipios sin elevar los costos de las mismas y mejorando la aplicación de los recursos públicos en la atención de las necesidades de la población. Además, en muchas de las atribuciones desempeñadas por los gobiernos locales se puede percibir una participación federal que no resulta conveniente y que, en numerosas ocasiones, genera una uniformidad innecesaria ya que pasa por encima de los requerimientos y potencialidades de las regiones.

Concretamente puede observarse que competencias tales como: educación superior, salud, fomento y construcción de vivienda, control y preservación ecológicos, infraestructuras, carreteras, puertos, aeropuertos, transportes, fomento económico (incluyendo los

distintos sectores económicos: agricultura, minería, industria, comercio, servicios, etcétera) y construcción de infraestructuras para servicios urbanos, están siendo desempeñadas actualmente, de manera casi exclusiva, por el gobierno federal y podrían ser trasladadas a los estados y municipios manteniendo diversas formas de cooperación y coordinación con las autoridades federales.

### ATRIBUCIONES FISCALES FEDERALIZADAS

Todo régimen federal implica un arreglo financiero entre los tres ámbitos de gobierno que lo conforman. En nuestro país ha prevalecido, hasta ahora, el enfoque de que la relación financiera básica que se establece entre el gobierno federal, los estados y los municipios es a través de la asignación de fuentes impositivas a cada ámbito de gobierno y la distribución de las participaciones, de ahí que la mayor parte de las demandas de los gobiernos locales busquen la reforma del federalismo fiscal a partir de la transferencia de fuentes federales de ingreso y el incremento de las participaciones en ingresos federales hacia las entidades federativas y los municipios.

Sin embargo, las relaciones financieras intergubernamentales no se agotan con el federalismo fiscal, pues en realidad comprenden también los aspectos relacionados con el gasto y la deuda pública, de ahí que tenga que hablarse de una transformación del actual federalismo fiscal hacia un nuevo federalismo hacendario, en el que además de los aspectos del ingreso se analicen y discutan los problemas derivados de los egresos y el crédito públicos, considerando cada uno de

estos tres aspectos no de un modo aislado sino con todas sus interrelaciones e influencias.

El federalismo fiscal, por tanto, tiene una doble vertiente: por un lado, su aspecto económico define los recursos y responsabilidades con que cuenta cada ámbito de gobierno y, por otra parte, a través de su vertiente política define qué hace cada autoridad, qué poderes y responsabilidades le son asignados.

### *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene tres implicaciones fundamentales:

- La coordinación de los sistemas fiscales de los tres órdenes de gobierno (que se ha dado fundamentalmente a partir del cobro de impuestos federales y la suspensión de diversos impuestos estatales y municipales).
- El establecimiento y distribución de las participaciones federales a las entidades y municipios.
- La suscripción de convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, que se ha traducido en la participación de los estados, el Distrito Federal y los municipios en el cobro de diversos impuestos federales.

Una de las principales cuestiones que debe resolver el federalismo fiscal de un país

es la distribución de los poderes tributarios entre los distintos órdenes de gobierno, o sea, asignar los impuestos entre las autoridades federales, estatales y municipales, de modo que cada una de ellas cuente, en principio, con fuentes impositivas propias que le permitan obtener ingresos para financiar sus gastos.

Los criterios para distribuir los impuestos entre los tres ámbitos de gobierno son múltiples y atienden a consideraciones administrativas, políticas y de eficiencia. En el caso de México la coordinación de los sistemas fiscales federal, estatal y municipal se ha dado sobre la base fundamental de limitar la concurrencia impositiva, es decir, de evitar que dos o tres autoridades graven una misma fuente tributaria. Este sistema ha significado para los estados y los municipios una reducción en su autonomía y en sus fuentes de ingreso propio, de manera que la distribución actual de impuestos es la siguiente:

La distribución de fuentes impositivas en México ha tenido éxito al evitarse la doble y triple tributación, pero ha conducido a que los estados, el Distrito Federal y los municipios cuenten con fuentes impositivas de bajos rendimientos relativos mientras que el

<i>Gobierno federal</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
Impuesto sobre la renta (ISR)	Impuesto sobre nóminas	Impuesto predial
Impuesto al activo	Impuesto a la compra venta de vehículos usados	Impuesto sobre adquisición de inmuebles
Impuesto al valor agregado (IVA)	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de más de 10 años de antigüedad	Impuestos sobre espectáculos públicos y diversiones
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	Impuesto sobre profesiones u honorarios no gravados con IVA	Otros impuestos de menores rendimientos
Impuesto por la prestación de servicios telefónicos	Otros impuestos de menores rendimientos	
Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)		
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos		
Impuestos al comercio exterior		

gobierno federal conserva las de mayor dinamismo; así en los últimos años el gobierno federal recaudó en promedio el 97.5 por ciento, las entidades federativas un 1 por ciento y el 1.5 por ciento restante, los municipios. Esto genera una dependencia total de las haciendas locales de las participaciones federales.

La Ley de Coordinación Fiscal promulgada en 1980 intenta dar certidumbre en las formas de cálculo y distribución de las participaciones federales. A partir del año en que fue promulgada, esta ley ha experimentado diversas reformas que elevaron el porcentaje de los ingresos federales que se participan a las entidades federativas y municipios. Así el Fondo General de Participaciones, que es el mecanismo de transferencia más importante, ha elevado sus recursos desde 13 por ciento hasta incluso 120 por ciento de la recaudación federal participable; ésta se conforma con la recaudación que el gobierno federal obtiene por los impuestos ya señalados, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería.

Este Fondo General de Participaciones se distribuye entre los 31 estados y el Distrito Federal atendiendo a tres criterios: 45.17 por ciento se reparte de acuerdo con la generación de impuestos federales (los llamados impuestos asignables), otro 45.17 por ciento de acuerdo con la población y el restante 9.66 por ciento se otorga con un criterio redistributivo, que busca beneficiar a las entidades con bajas participaciones per cápita.

Además el Fondo General de Participaciones presenta un incremento adicional del 1 por ciento de la recaudación federal participable para alentar a los estados a coordinarse con el gobierno federal en materia de derechos suspendiendo el cobro de diversos ingresos locales, en especial las licencias municipales para el funcionamiento de giros

comerciales, industriales y de servicios, el cobro de *horas extraordinarias* para los establecimientos comerciales y la tenencia de anuncios en la vía pública. A la fecha todas las entidades están coordinadas en materia de derechos por lo que todas participan de este incremento al Fondo General.

Las entidades federativas reciben también un resarcimiento por la recaudación que hasta 1989 realizaban de los impuestos federales a cargo de los contribuyentes sujetos a bases especiales de tributación.

Existe también una reserva de contingencia conformada con 0.25 por ciento de la recaudación federal participable, la cual se distribuye entre las entidades que han sufrido disminución en sus participaciones ocasionadas por el cambio en la fórmula de participaciones, realizado a partir de 1990, el que ponderó más la variable poblacional en detrimento del cálculo de coeficientes basados en los impuestos asignables.

Los municipios reciben un Fondo de Fomento Municipal que alcanza 1 por ciento de la recaudación federal participable. Éste se distribuye entre las 32 entidades federativas atendiendo al crecimiento que experimenta la recaudación en cada una, del impuesto predial y los derechos municipales de agua potable. Estas aportaciones son adicionales al 20 por ciento del Fondo General que, en virtud de la propia Ley de Coordinación Fiscal, los estados deben distribuir estos recursos entre sus municipios.

Los municipios litorales y fronterizos por donde se realiza el comercio exterior del país reciben una participación adicional conformada con 0.136 por ciento de la recaudación federal participable. También existe otra participación adicional para los municipios, por donde se realiza materialmente la exportación de petróleo.

Finalmente en aquellos municipios que cuentan con puentes de peaje a cargo de Caminos y Puentes Federales de Ingreso, se constituye un fideicomiso con hasta el 50 por ciento de los ingresos brutos derivados del puente aportando tanto el gobierno estatal como el ayuntamiento correspondiente cantidades iguales a las del gobierno federal. Esos recursos se emplean en la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en los municipios donde se ubican dichos puentes.

Como resultado de la distribución de las participaciones federales a los estados y municipios, la proporción en que participa cada ámbito de gobierno en los ingresos fiscales del país queda como: gobierno federal, 82 por ciento; entidades federativas, 14 por ciento y municipios, 4 por ciento. En contraste, en Estados Unidos estas proporciones son 49-27-24 y en Canadá 33-48-19.

El origen del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), como muchas otras disposiciones hacendarias, es profundamente centralista. Inclusive se ha dado una mayor centralización con las reformas. Ya en 1925 se realiza la primera Convención Nacional Fiscal, la segunda y tercera se realizan en 1933 y 1947 respectivamente. Es hasta 1953 que se crea la Primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

### *Convenios de Desarrollo Social*

Los Convenios de Desarrollo Social (cbs) constituyen también un instrumento de relaciones intergubernamentales. Generan un diverso cuerpo burocrático responsable del mecanismo de transferencia de recursos especiales. Opera sin una cabal vinculación con el sistema básico de participaciones: funciona a través de convenios anuales para

otorgar fondos a estados y municipios en la aplicación de programas de desarrollo regional. Ello implica que estos programas se sujeten a lineamientos centrales muchas veces ajenos a la realidad y a las necesidades locales o sociales y se relacionen con prácticas clientelares, amén de tener una participación limitada en los gastos totales de inversión del gobierno federal.

Por otra parte la descentralización de los programas del gobierno federal hacia los estados funciona básicamente como transferencia de funciones, de personal y de limitados recursos financieros a los gobiernos estatales, pero tampoco toma en cuenta la situación de los servicios locales (como es el caso de la educación) que prestan los gobiernos estatales. Con este programa se convierte a aquéllos en meros ejecutores de las decisiones centrales limitando la participación en hechos fundamentales como la planeación, normatividad, control y evaluación de las tareas conferidas. Ello hace urgente que este mecanismo de transferencia se profundice a fin de que los estados y municipios tengan participación directa en las decisiones fundamentales así como en el manejo de los fondos transferidos.

En este renglón entran los programas de descentralización educativa y en materia de salud iniciados el sexenio pasado, más adelante se abordará con más amplitud este caso.

La actual estructura de federalismo fiscal propicia la competencia y antagonismo entre las propias entidades federativas pues se hace aparecer que al incrementar sus participaciones ello conduce a la reducción de los ingresos de otras entidades federativas.

Debido al centralismo, las entidades federativas y los municipios deben aceptar las decisiones de alcance nacional que dicta el

Ejecutivo federal, en especial en materia de política económica y social.

La fuerte concentración de las funciones públicas en el gobierno federal vulnera funciones que competen a los estados y municipios. Tal es el caso de las políticas sobre recursos naturales y la preservación ecológica así como el fomento económico en sectores como la agricultura, minería, industria, comercio, servicios, educación y tributación fiscal.

En términos políticos, el actual federalismo fiscal implica una articulación financiera de los ámbitos de gobierno que se presta a iniquidades, componendas y arreglos clientelares del gobierno federal. En términos administrativos prevalece el enfoque de una asignación de fuentes impositivas y la distribución de participaciones a través de un órgano rector central derivado del propio gobierno federal en condiciones en las que, evidentemente, la generación y captación de la riqueza obedece a diversos órdenes locales, regionales, sociales y económicos.

### *Ramo 33 ¿Nuevo instrumento federalista?*

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998 se presentó un cambio importante. A estados y municipios no sólo se otorgan las participaciones, sino que además se añade un ramo del presupuesto de la administración central, el ramo 33, en el que se trasladan recursos para la educación (básica y normal), salud e infraestructura municipal. Así, el total transferido a entidades federativas y municipios alcanza casi el 25 por ciento del gasto total del gobierno puesto que la cuarta parte del gasto de la administración central es, en realidad, traslado al ramo 33 para su uso por las entidades. El renglón de infraestructura municipal se ejercía anteriormente en el ramo 26, lo que significa

que sólo la educación y salud son un avance en federalismo, pues estos recursos se ejercían anteriormente desde el gobierno federal.

De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dentro del marco que favorece al llamado nuevo federalismo, se institucionalizó la figura de las aportaciones federales a entidades federativas y municipios. La política social se ha enfocado prioritariamente a la superación de la pobreza privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas, que según ciertos criterios son las que padecen los atrasos más graves, económica y socialmente. Sin embargo este manejo focalizado de la política social ha posibilitado el manejo electoral de estos recursos.

A partir de 1997 se han realizado diversas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal destacando dentro de estos aspectos de la incorporación del capítulo V denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales"; particularmente en el artículo 25 del ordenamiento legal citado se estableció que se constituirían en beneficio de los estados, municipios y el D.F., los fondos de Aportaciones para Educación Básica y Normal; servicios de salud; infraestructura social; para el fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal, así como el de Aportaciones Múltiples.

A partir de 1999, con las adiciones al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y al Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999, se crean dos fondos más: el de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y el de Aportaciones para la Seguridad Pública.

Debe analizarse cuidadosamente la existencia del ramo 33. En apariencia es un avance en el proceso de federalización, es decir, descentralizar acciones y transferir los recursos necesarios para su cumplimiento.

Sin embargo, debemos tomar en cuenta que la educación y la salud son los dos rubros de gasto más grandes del gobierno. La transferencia de estos rubros a los gobiernos estatales implica un cambio sustancial en la apariencia de las cuentas públicas federales.

El gobierno federal ante la exigencia de organismos internacionales, en el sentido de equilibrar sus finanzas, ha optado por reducir los gastos más que aumentar sus ingresos. Durante el sexenio de Salinas de Gortari los esfuerzos por modificar la apariencia de las finanzas públicas fueron extremos. Por ejemplo, a pesar de que se abrió por completo el sistema financiero a la inversión de cartera, ésta se siguió contabilizando como un flujo de capital de largo plazo. Con esto la fortaleza financiera de la nación se maquillaba. Asimismo, se modificó el sistema de contabilidad del comercio exterior para incluir a la industria maquiladora dentro de las exportaciones e importaciones, exagerando con ello las cifras comerciales de nuestro país.

En esta lógica a partir de 1992 el gobierno federal inició un proceso de descentralización de la educación y la salud que le permitiría llegar con facilidad a presupuestos equilibrados por el rápido cambio al trasladar a los estados y municipios los costos de estos servicios pero no así los recursos completos. Con esta acción el gobierno federal logró finanzas públicas sanas, pero los gobiernos estatales tuvieron que endeudarse para seguir cubriendo estos servicios básicos. La crisis de 1994-1995 golpeó de manera especial a los gobiernos estatales, pues se habían endeudado de manera acentuada para cubrir dichos servicios.

Este cambio en la forma de financiar las acciones gubernamentales resulta extremada-

mente costoso. El gobierno federal tiene la posibilidad de emitir bonos, moneda o endeudarse a tasas de interés razonables, pero los gobiernos estatales sólo tienen acceso al sistema bancario internacional, que acostumbra a usar sobretasas de entre 6 y 8 puntos porcentuales por encima del costo del gobierno federal. El traslado de estas obligaciones, con recursos incompletos, posibilitó finanzas sanas para el gobierno federal pero el costo global para la nación resultó muy superior pues el financiamiento de estas acciones gubernamentales fue a costo de la banca comercial.

El ramo 33, en esencia, es una idea correcta pues se descentralizan acciones que deben estar en manos de los gobiernos estatales y municipales, pero el que sea incompleta la transferencia de recursos implica incrementar los costos del déficit, dando apariencia de sanidad en las finanzas nacionales. El ramo 33 debe contar con recursos suficientes para garantizar la operación sana de los rubros de educación, salud e infraestructura municipal.

En 1998 el ramo 33 maneja recursos por casi 110,000 millones de pesos, la octava parte del presupuesto federal. Este dinero se distribuye en tres fondos de apoyo: a la educación básica, a los servicios de salud y asistencia y a la infraestructura municipal. En el caso de los dos primeros, que representan la mayoría de los recursos (casi 100,000 millones de pesos), la operación no representa mayor dificultad porque se trata de mantener en operación tanto los servicios de educación como los de salud, que están ya definidos, es decir, no se está gastando en ampliación de servicios, sólo de gastos corrientes, y aun así los recursos son insuficientes y se recurre al endeudamiento, como se mencionó.

El fondo para apoyar a la infraestructura municipal, que es de alrededor de 10,000 millones de pesos, establece un mecanismo de distribución de recursos hacia los municipios que trata de compensar a los más pobres. Este mecanismo consta de varias etapas. En primer lugar se deben conocer los niveles, para cada municipio, de cinco valores básicos: ingreso, educación promedio, espacio en la vivienda, drenaje y electricidad o combustible. La ubicación del municipio en cada una de estas dimensiones de bienestar es lo que determina la cantidad de recursos que se les entregarán. En esencia este mecanismo es el mismo que se aplica en el Progresá, el programa contra la pobreza extrema, y ambos provienen del enfoque del actual subsecretario de egresos, Santiago Levy, quien ha realizado estudios sobre el tema, incluso su tesis doctoral y estudios posteriores, como los presentados en la serie Lecturas del Trimestre, del Fondo de Cultura Económica.

Definitivamente la idea de superación de la pobreza es algo aceptado por todos, pero la instrumentación del llamado combate a la pobreza no necesariamente cumple con el objetivo, dado el nivel de empobrecimiento de la población en general, ya que se han eliminado otros instrumentos de política como los recientemente desaparecidos subsidios horizontales. Así, se produce la llamada *focalización* de la asistencia. Este manejo se presta al clientelismo político y electoral, tratando de resolver problemas inmediatos y aparentes de la población en pobreza extrema, sin atacar, claro está, los problemas estructurales del modelo que ha creado más pobres en la historia de nuestro país. Por otro lado, al ser tan pequeños los recursos destinados a este fin, es realmente difícil creer

que se pueda lograr el incorporar, así sea paulatinamente, a los hogares en pobreza extrema, menos aún a los municipios empobrecidos, a un mercado cada vez más competitivo y turbulento.

La aplicación de este fondo dirigido a los municipios ha creado controversias en varios estados de la república, como el caso de Puebla a principios de 1998. Es necesario definir reglas claras que permitan tomar medidas reales de superación de la pobreza.

La potestad tributaria es uno de los ejes del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Al adherirse a la coordinación fiscal las entidades federativas han cedido prácticamente toda su potestad tributaria a la federación. En 1998 más del 96 por ciento del ingreso fiscal nacional está bajo la potestad tributaria de la federación. La importancia de esto radica en que las entidades al ir recuperando su potestad tributaria podrán contar con la posibilidad de utilizar un margen de política fiscal como instrumento de política económica, que les permita ser impulsores del desarrollo local. Los avances en materia de potestad tributaria tienen dos objetivos básicos: la posibilidad de que los estados generen ingresos propios directos y otorgarles facultades para que puedan tener un margen para instrumentar una política fiscal y de desarrollo de sus entidades.

La propuesta del Ejecutivo federal para la Ley de Ingresos, la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999, contiene una serie de acciones parciales que quedan lejos de lograr una reforma fiscal integral y de avanzar hacia la construcción de un sistema nacional de coordinación hacendaria.

En el paquete financiero propuesto por el Ejecutivo no existe una recuperación real

de la potestad tributaria para estados y municipios; los recursos que se plantean continúan siendo controlados en su mayoría por la Federación limitándose las facultades para que sean ejercidos con libertad por las entidades y los municipios; además se privilegia el gasto en seguridad pública y el gasto social pero en su renglón asistencial y focalizador, que permite el ejercicio discrecional y clientelar por parte del Ejecutivo federal.

El Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal presentados por el Ejecutivo federal no representan un avance en materia de federalismo fiscal, pues la federación conserva la potestad tributaria sobre más del 97 por ciento de la recaudación nacional. En este paquete se plantea otorgar a los estados de la Federación la potestad sobre un nuevo impuesto al consumo sobre las ventas finales del 2 por ciento.

Aunque ha sido una prioridad señalada hace tiempo en la política fiscal, el paquete propuesto no contempla acciones para ampliar la base gravable de contribuyentes y se inclina por la salida de gravar más a los contribuyentes ya cautivos. La implementación del sistema de tributos compartidos y el devolver potestades tributarias a los estados y facultades administrativas de recaudación a los municipios, haría más eficiente la recaudación y ampliaría la base de contribuyentes.

Según el paquete fiscal presentado a la Cámara de Diputados, el monto de las participaciones para estados y municipios crece en 1999 por el incremento en la recaudación federal participable, pero no por un incremento en la distribución porcentual de la misma. Así la Federación mantiene el 75 por ciento de la recaudación.

En este paquete se pretende retroceder en lo otorgado a los municipios al reducir el Fondo de Aportaciones para los Municipios y el Distrito Federal del 2.5 por ciento aprobado en la Ley de Coordinación Fiscal al 1.5 por ciento aprobado en los artículos transitorios para 1998. Se plantea que este 1 por ciento se reorientará para crear el fondo de aportaciones para la seguridad pública

Las participaciones en el paquete económico para 1999, presentado por el Ejecutivo Federal, no contemplan ninguna modificación en términos de distribución porcentual de la recaudación federal participable entre los tres ámbitos de gobierno.

En materia de aportaciones la propuesta del Ejecutivo federal no contempla ninguna modificación sustancial a los fondos de aportaciones federales destinados a los municipios, lo más significativo es que propone reorientar el crecimiento por el Fondo de Aportaciones para los Municipios y el Distrito Federal de 1 por ciento de la recaudación federal participable a partir de 1999 para crear ese 1 por ciento en la creación de un nuevo Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, que sea ejercido por los estados y el Distrito Federal. Así en realidad, el Fondo de Aportaciones para los Municipios y el Distrito Federal se mantiene en el 1.5 por ciento de la recaudación federal participable.

## CONCLUSIONES

Todas las teorías y estudios coinciden en que los procesos de descentralización fiscal generan impactos positivos sobre el desarrollo económico de los países que la llevan a la práctica. Las diferentes fuerzas políticas en nuestro país así lo advierten. Sin embargo, los procesos de federalización en México

están muy atrasados en comparación con países de América Latina y, por supuesto sumamente atrasados en relación con nuestros socios comerciales, Estados Unidos y Canadá. Todo parece indicar que los factores políticos intervienen en esto.

Los procesos de descentralización dotarían a los municipios y estados de mayor poder y autonomía, de más control sobre sus decisiones, incluso posibilitarían un eventual control ciudadano de las actividades y gastos gubernamentales en el caso del federalismo fiscal.

En nuestro país se han confundido las políticas de combate a la pobreza con las políticas de desarrollo regional, ya que la pobreza se ha hecho más aguda en el campo mexicano, está delimitada geográficamente. Así en el caso de México se han distribuido recursos (como el ramo 33) del presupuesto federal, de acuerdo con el nivel de pobreza, considerando esto como un ejercicio federalista. Lejos de eso se ha dado un manejo político y electoral de los recursos.

De ahí la necesaria reforma al federalismo fiscal que considere prioritariamente las actividades económicas y sociales locales, la transferencia de las fuentes federales de ingreso y el aumento de las participaciones de los mismos. Éstas deben manejarse en principio con un enfoque retributivo y además considerando la marginalidad y criterios de carácter social, ello en un marco de homogeneización en la dotación de recursos, que elimine un manejo clientelar, con tintes electorales.

Debe anotarse que el actual federalismo fiscal deja de lado elementos fundamentales como el de la deuda pública y los aspectos relacionados con el gasto público. Por tanto, la transformación actual de este sistema debe

conducir hacia un nuevo modelo que contemple en forma global cuando menos estos tres tipos de elementos: los ingresos transferidos a estados y municipios con un criterio retributivo y social, los problemas implícitos de los egresos extraordinarios y el problema de la deuda pública local.

El actual federalismo fiscal da facultades absolutas del gobierno central. Por ejemplo, la modificación de las tasas impositivas y los tipos de gravamen dejan a los restantes ámbitos de gobierno en una situación de completa debilidad y de franca desventaja; produce un desequilibrio financiero y económico dada la insuficiencia de los ingresos que atiendan las necesidades de gasto. La implicación directa es que conduce a los gobiernos locales al constante endeudamiento y, en círculo vicioso, para abatirlo obliga a solicitar apoyos financieros adicionales (ingresos extraordinarios) al gobierno federal, lo que de nueva cuenta acentúa la dependencia de los gobiernos locales.

El nuevo diseño del federalismo debe eliminar los obstáculos a la autonomía estatal y municipal. De nada sirve dotar de amplias facultades y funciones a estados y municipios, que hoy sólo tienden a establecerse en el ámbito administrativo, si éstos no obtienen y manejan los recursos suficientes para concretar sus tareas en un marco de plena democracia.

Por una parte, el nuevo esquema debe resaltar el aspecto financiero, en el que se establezcan con meridiana definición los recursos de cada ámbito del estado mexicano y, por otra, en el aspecto político debe precisar las funciones plenamente autónomas de cada una de las instancias y poderes.

Un nuevo federalismo hacendario debía contemplar, entre otras posibilidades:

Las nuevas funciones y competencias públicas. El gobierno federal se haría cargo del ámbito exterior y la seguridad nacional, asimismo de materias como la política cambiaria, los mercados financieros, los recursos naturales del subsuelo, las telecomunicaciones, la política laboral y el desarrollo sectorial y de servicios. Para los gobiernos locales se reservaría la prestación de servicios básicos, seguridad social, desarrollo regional, fomento económico e incentivos fiscales, entre otros. Para ello es necesario el manejo propio de los recursos financieros, tanto de los generados localmente como los de transferencia y las aportaciones federales.

Eliminar los candados y trabas que existen para la recepción y uso de los recursos. El manejo y la distribución de los recursos canalizados a los estados y municipios requieren un orden de plena autonomía en todos los ámbitos.

Un nuevo y verdaderamente eficiente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Hacendaria que otorgue trato equitativo a todos los ámbitos de gobierno, que constituya un verdadero instrumento para el diseño de proyectos de desarrollo nacional de alcance global pero bajo el principio de las necesidades sociales y regionales y en el que cada entidad promulgue su propia ley de coordinación hacendaria.

Concretar la reconstitución de un verdadero pacto federal que atienda a las necesidades regionales, de estados y municipios, la problemática social y el desarrollo de la nación mexicana en su conjunto.

## BIBLIOGRAFÍA

- DÁVILA, Raúl *et al.*, "Federalismo y coordinación fiscal 1994-2000", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; Reflexiones y Alternativas sobre Federalismo Fiscal*, núms. 48, 49 y 50, México.
- GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ *et al.*, *Federalismo fiscal: una comparación internacional y reflexiones sobre el caso México*. ITAM, 1995.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *Las entidades federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*.
- NOLASCO, Edgar, "Política y gestión fiscal Intergubernamental en México", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; Reflexiones y Alternativas sobre Federalismo Fiscal*, núms. 48, 49 y 50.
- ORTEGA LOMELÍN, *El nuevo federalismo. La descentralización*, Porrúa, México, 1990.
- Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Coordinación Fiscal*, 1993.
- SANDOVAL RAMÍREZ, *Federalismo hacendario en México*: Cámara de Diputados, Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, 1998.
- SHCP, Paquete fiscal presentado a la Cámara de Diputados para el ejercicio de 1998.
- , Paquete fiscal presentado a la Cámara de Diputados para el ejercicio de 1999.
- ZEDILLO, Ernesto, *El nuevo federalismo fiscal, pilar de un nuevo pacto federal renovado*, Presidencia de la República, 1995.
- ZERMEÑO, Fabiola, *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, fondo del debate del actual ramo 33*, Cámara de Diputados, Comisión de Desarrollo Social, 1998.

## NOTA

- <sup>1</sup> El término institución se entiende aquí en el sentido que expone el doctor José Ayala Espino; como el conjunto de normas, estructuras y comportamientos sociales cuya aplicación, permanencia o acción están apegados a la exigencia de orden del sistema jurídico-político prevaleciente.

# Gasto público: dinámicas gubernamentales del sometimiento nacional

Jorge Luis Góngora Gómez\*

## INTRODUCCIÓN

AL ELABORAR este trabajo propongo consolidar un punto de vista que arroje luces sobre cómo, por qué y en qué condiciones llegamos al actual escenario económico y político en el que el Estado mexicano proyecta y destina recursos vía presupuesto federal a los órganos y empresas que lo conforman, a la vez que permita ser un punto de partida para la auscultación profunda de la composición, orígenes y destinos de las partidas presupuestales, así como de las cambiantes facultades, naturaleza, *modus operandi* e identidad de la estructura pública nacional.

Los actuales procesos de redimensionamiento del aparato estatal generador y canalizador del gasto público resultan consecuencias directas de la operación del conjunto de lineamientos geoestratégicos<sup>1</sup> privatizadores y condicionadores que orillan a nuestras autoridades a adoptar paquetes de políticas económicas ajenas al interés público nacional y a adaptar el marco jurídico nacional a los nuevos esquemas de financiamiento, así como a

los nuevos patrones productivos y de acumulación;<sup>2</sup> los cuales inciden directamente sobre los destinos del gasto público federal.

De las interpretaciones posibles de la configuración de las partidas presupuestarias, la presente se enfoca en el entendimiento de que en su aplicación, la tecnocracia gubernamental requiere dotar al presupuesto de una amplia y gobernable operatividad sobre proyecciones acerca del comportamiento de los indicadores macroeconómicos y financieros, públicos y privados, internos y externos, que le confieran viabilidad y permitan las condiciones para concretar la “perspectiva empresarial” con la que actualmente debe gobernarse un país de acuerdo con la ideología librecambista.

El énfasis y tratamiento otorgado en el estudio a las ofensivas privatizadoras que sufren las industrias petrolera y eléctrica obedece a que ambas constituyen el epítome del juego ventajoso al que el interés público nacional queda sometido y atrapado dentro de los modelos de organización económica y social profundamente desigualadores<sup>3</sup> median-

\*Licenciado en Economía por la Facultad de Economía, miembro del Seminario de Teorías del Desarrollo del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

te los cuales se desplazan los aparentemente implacables fenómenos globalizadores.

Para ser merecedores de las bondades derivadas de los citados procesos, es indispensable la generación del elemento confianza en el momento clave que el año 2000 representa para nuestro país y el mundo, cuando el escenario global requiere de estabilidad general con el fin de evitar una probable y temida crisis de transición sexenal exportable vía efectos de contagio propagados por una economía emergente que cuenta con vastos recursos naturales y humanos, así como con una considerable infraestructura básica; condiciones determinantes para los tan diversos intereses mexicanos y los aún más diversos intereses no mexicanos.

Si se cuestionan los motivos que presenta la prevención del colapso económico en un país con tales características insertado en el contexto internacional actual, surgen dos planteamientos básicos: ¿para qué y para quiénes se conduce la necesidad de preservar la estabilidad necesaria mediante los lineamientos impuestos por la estrategia neoliberal?, y ¿las proyecciones esperadas para nuestro país representan la conformación de un enclave económico del gran capital transnacional, o un verdadero proyecto de nación?

#### DESLINDE DEL PAPEL HISTÓRICO DEL ESTADO INVERSOR

Desde la conformación y eventual consolidación del ambicioso pero viable proyecto de nación emanado del proceso revolucionario de 1910-1917; el Estado mexicano había sido el principal eje de acumulación, crecimiento y desarrollo económico al jugar un papel de rector mayoritariamente participativo a través de

las empresas estatales y paraestatales dentro de la dinámica del *capitalismo monopolista de estado*.

Durante las tres últimas administraciones ha venido implantándose y desarrollándose una tendencia "modernizadora" consistente en un proceso de reducción tanto de tamaño como de facultades, donde el Estado mexicano tiende a convertirse en gestor económico de los organismos multinacionales que determinan la arquitectura del sistema económico-financiero internacional (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial de Comercio), modificando consecuentemente las estructuras productiva, ocupacional y jurídica del país. La modernización proyectada corre sobre los rieles que constituyen los profundos procesos de privatización y desaparición de empresas estatales y paraestatales. Para 1982 el Estado mexicano participaba en casi todas las ramas productivas con 1,115 empresas estatales; en 1999 existen 260, de las cuales 57 se encuentran en proceso de extinción.<sup>4</sup>

El país al ser sometido a tan abrumador proceso de adelgazamiento de su Estado como principal inversor, es paralelamente conducido al rompimiento del llamado Pacto posrevolucionario y al eventual desmembramiento del proyecto original de *país de instituciones*; como modelo seguido por México durante la mayor parte del siglo por concluir.

La inversión canalizada por el Estado hacia la actividad productiva no resulta ya costosa dentro de la modalidad del *capitalismo monopolista de estado*, cuando la dinámica de inversión ha sido alterada adecuándola a los esquemas condicionantes y desincorporadores para la inversión pública, deslindando al Estado de su histórica responsabilidad de fun-

gir como inversor absoluto en sectores constitucionalmente definidos.

Actualmente el gasto federal, adecuado al nuevo papel del sector público (rematador en los procesos de compra-venta), no se constituye como una inversión a largo plazo en sectores estratégicos y no-estratégicos; como la infraestructura carretera, Ferrocarriles Nacionales, puertos y aeropuertos, y las peligrosamente amenazadas y vulneradas Pemex y CFE; tradicionalmente receptores de partidas presupuestarias dentro de la lógica que sigue el adelgazamiento de facultades, injerencia, administración, rectoría y asignación de recursos estatales.

PERSPECTIVAS DE LAS VARIABLES  
MACROECONÓMICAS  
PARA EL AÑO 2000. ORÍGENES  
DE LAS PRECAUCIONES TOMADAS  
PARA EVITAR OTRA CRISIS SEXENAL

A menos de un año de concluir el presente sexenio el factor de riesgo macroeconómico cuyo ejercicio de control resulta más volátil y vulnerable lo constituye el desequilibrio del sector externo. La estructura exportadora de este sector depende del empleo de insumos de importación dentro de una creciente tendencia que rebasa la capacidad de financiarlos; la proporción de esta composición oscila entre el 70 y 80 por ciento, mientras “más del 75 por ciento del total de las exportaciones son realizadas por transnacionales dedicadas a la industria automotriz, textil, electrónica y en parte importante al petróleo”;<sup>5</sup> esta proporción sujeta al sector exportador y al resto de la economía a una condición de vulnerabilidad a los desequilibrios externos, constituyéndose como una grave consecuen-

cia de la ausencia de políticas industriales que estimulen la reintegración de las cadenas de productores y proveedores nacionales, lo que deriva en un saldo negativo en la generación neta de divisas y en el eventual colapso de las estructuras productivas nacionales. A su vez, la actividad productiva orientada a satisfacer la demanda del mercado interno depende considerablemente de la importación de bienes de consumo intermedio y en menor grado de los bienes de capital.

La ilusoria condición de constituir una potencia exportadora del orden de entre los primeros diez a nivel mundial, encuentra su desfasada realidad respecto a la distribución del ingreso al ubicarnos en el número 42 de ingreso per cápita, por debajo de algunos países de África y América Latina. Como consecuencia de la última crisis estructural, la pobreza extrema en nuestro país pasó de 15 millones en 1995 a 26 millones en 1998, concentrando el 64 por ciento de los ingresos en el 30 por ciento más rico de la población y el 30 por ciento más pobre sólo el 9 por ciento.

La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) ha editado un informe llamado *Manufacturas y tipo de cambio en los noventa*,<sup>6</sup> en el que se señala la falta de una adecuada estrategia de protección y la condición de desvinculación entre las políticas cambiaria y comercial que tuvieron “repercusiones profundas para los productores nacionales y un impacto marginal para los exportadores”.<sup>7</sup> Tal desequilibrio pretenderá ser apuntalado mediante la continuidad en la aplicación de la restricción en las políticas fiscal, monetaria y crediticia; cuyo efecto buscado será el de desacelerar el ritmo de crecimiento de la economía a fin de tornar más factible el establecimiento de un

control de las principales variables macroeconómicas y así evitar un efecto de parálisis económica derivada de la vulnerabilidad que propicia la incertidumbre del juego político que conlleva la transición del Poder Ejecutivo; tal circunstancia genera una dinámica de freno y arranque de la actividad tanto productiva como especulativa, vulnerando así el desempeño de la economía quedando ésta atrapada entre el clima de inestabilidad interna y los impactos de los choques externos como el esperado por los inminentes aumentos en las tasas de interés por parte de la reserva federal de los Estados Unidos supe-

nadas obedece a que dentro de la lógica globalista que asocia el funcionamiento de las economías regionales y nacionales, especialmente las que funcionan como mercados emergentes; son sometidas entre otros desequilibrios a efectos de contagio; por consiguiente éstas se han tornado crecientemente vulnerables y propensas al entrapamiento dentro de las espirales de las crisis recurrentes como ha venido sucediendo con la economía mexicana particularmente en cada transición sexenal.

La experiencia mexicana más reciente de crisis derivada de transición de poderes en

#### CUADRO 1

PROPORCIÓN DE LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS CON RESPECTO AL PIB  
EN LAS ÚLTIMAS CUATRO TRANSICIONES SEXENALES

	1976	1982	1988	1994	2000e
PIB (%)	4.2	-0.6	1.3	4.5	3.4
Cta. Corriente (% PIB)	4.0	-3.5	-1.3	-7.0	-3.2
Inflación (%)	27.2	98.2	51.7	7.1	10.0
Balanza fiscal (% PIB)	-4.1	-15.6	-10.2	-0.1	-1.5
Deuda externa (% PIB)		65.3	57.8	38.7	36.0
Proporción servicio de la deuda		69.4	46.0	31.1	19.4

Fuente: MSDW Global Economics y SHCP.

riores al 0.25 por ciento experimentado en la tercera semana de noviembre; el cual se prevé afectará la estabilidad del tipo de cambio peso-dólar, estrechamente relacionado con el desequilibrio externo y el control de la inflación, así como con el volumen de exportaciones mexicanas demandadas en Estados Unidos.

#### MEDIDAS PRECAUTORIAS ANTE LA CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

La cautela con la que es necesario proyectar el comportamiento de las variables mencio-

dicen de 1994 –llamada por el subsecretario de gobierno estadounidense en turno como la “primera crisis del siglo xxi”–, fue producto de la prolongada operación de la economía nacional con un tipo de cambio sobrevaluado con respecto a la paridad real del 27 por ciento (en la actualidad –noviembre de 1999– el tipo de cambio opera con un peligroso nivel de aproximadamente 21 por ciento),<sup>8</sup> lo que derivó en una crisis cambiaria al sobrevenir un violento y repentino ajuste que situó al peso en niveles más apegados a la verdadera condición de productividad de la economía que respaldaba a la moneda en diciembre de 1994.

Para 1995 la economía entra en una recesión posdevaluatoria derivada de una profunda crisis financiera producto de la fuga masiva de capital especulativo de corto plazo debida a la condición de pérdida de rentabilidad que los mercados financieros nacionales presentaban tras el colapso tanto del tipo de cambio como del volumen de las reservas internacionales, esto último al tener que pagar el gobierno federal al nuevo tipo de cambio ajustado a los tenedores de títulos de deuda en el exterior indizados al dólar –tesobonos– que retiraron sus capitales con vencimiento en marzo de 1995; dejando como herencia un monto cercano a los 211,000 millones de dólares.

La capital importancia que adquiere la situación que presenta la cuenta corriente de la balanza de pagos en una economía emergente, en este caso particular la mexicana; es explicable a partir del dimensionamiento de la creciente dependencia que existe a la importación de insumos y bienes de capital; a la transferencia de fondos de trabajadores del exterior a sus lugares de origen; a la inversión extranjera directa y de cartera; y principalmente al flujo de recursos financieros concedidos a través de negociaciones condicionadas a la aplicación de esquemas diseñados expresamente para revertir la integración de las estructuras productivas y ocupacionales públicas y privadas nacionales, las cuales ya desarticuladas se convierten en eternos deudores de los organismos financieros multilaterales, así como de bancos y gobiernos extranjeros; condición que acentúa la vulnerabilidad del conjunto económico, máxime cuando el nuevo papel de las citadas estructuras así como del propio marco jurídico-constitucional del país representa una extensión de la estrategia expansiva del capital mayori-

tariamente estadounidense, la cual coloca a México como punta de lanza de las proyecciones geoeconómicas y geopolíticas que eventualmente derivarán en la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

## FRACASO DEL MODELO APERTURISTA

La política aperturista instrumentada a raíz de los lineamientos y requerimientos asentados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), no fue concebida sobre fundamentos precisamente realistas desde su negociación y eventual imposición promotora de la apertura indiscriminada de nuestras unidades productoras a la “libre competencia” contra las mega transnacionales estadounidenses que están lejos de operar independientemente, es decir, sin Estado; por el contrario, estas empresas trabajan en estrecha relación con el aparato gubernamental, sin que éste represente un obstáculo a eliminar de acuerdo con lo “recomendado” por ellos mismos al deprimir las facultades de la intervención estatal.

Las abismales asimetrías que caracterizaron y caracterizan las condiciones de “competencia” entre los sectores productivos de las naciones signantes del tratado, fuerzan a las empresas mexicanas a operar dentro de un rango de productividad al que nunca estuvieron siquiera cercanas, lo que ya provocó que empresas pequeñas cerraran, que se desplazara del mercado a las medianas y que las grandes trabajaran al margen de los acuerdos comerciales. Tan sólo en términos de Producto Nacional Bruto, la economía de Estados Unidos es 32 veces mayor que la mexicana y absorbe alrededor del 70 por ciento de su

comercio exterior; en este escenario resulta imposible concebir condiciones de competencia real y leal, sino la creación de un área de libre comercio estructurada a partir del TLCAN; el cual se constituye como una “formalización de una de las principales reivindicaciones del gran capital estadounidense en una configuración internacional signada por la competencia intercapiatalista con Europa y Japón”.<sup>9</sup> Los efectos reales en el aparato productivo nacional distaron mucho de propiciar el logro de los propósitos de diversificación del comercio exterior en lo que a productos y mercados se refiere, así como los correspondientes incrementos en los niveles de productividad y competitividad que la industria exportadora nacional requeriría dentro de los planteamientos originales del tratado para situarse dentro de los niveles en los que operan las economías capitalistas desarrolladas que tenemos como “socios” comerciales; sino por el contrario, han desembocado en un paulatino desmantelamiento de la planta productiva nacional tanto pública como privada, contrayendo la demanda interna, así como la tasa de inversión industrial.

Las últimas dos administraciones han incorporado a sus tareas de gobierno la formalización del “sometimiento jurisdiccional”,<sup>10</sup> condición que junto a la apertura indiscriminada de la industria y comercio nacionales configuran, como apunta John Saxe-Fernández, “un esquema de ordenación-subordinación claramente establecidos por la fuerza gravitacional de las asimetrías formalizadas”.<sup>11</sup> Las modificaciones a la legislación permutan a los beneficiarios de los derechos que norman el control, la administración y el usufructo de la actividad comercial, así como de los activos estratégicos en detrimento del de-

recho público y a favor del derecho corporativo, cuando se ha revertido el proceso cimentado en artículos constitucionales que socializó la propiedad de los recursos naturales y la infraestructura creada en torno a ellos. Como eje de la ejecución de los lineamientos asentados en el TLCAN, se constituye la simbiosis Estado-corporación a través de la cual los entes económicos estadounidenses operan dentro y fuera de sus fronteras. Las repercusiones en una economía subordinada e indiscriminadamente abierta de *la mano bien visible* del mercado han agudizado la condición de vulnerabilidad de la estructura productiva y ocupacional que impacta no sólo en el funcionamiento de las variables macroeconómicas sensibles a los mecanismos supeditados a la valorización del frágil y volátil capital financiero, sino fuertemente en la noción que aún conservamos de soberanía nacional.

Es una falacia que en los países desarrollados la lógica de la libre empresa haya sido el motor de su acumulación mientras que sus estados nacionales son mantenidos al margen de las actividades productivas, cuando la realidad muestra un alto grado de proteccionismo en sus respectivas economías.

CUADRO 2  
COEFICIENTES DE APERTURA EXTERNA. MÉXICO Y PAÍSES DESARROLLADOS<sup>12</sup>

País	1980	1990	1994
Japón	25.6	17.6	14.6
Estados Unidos	17.8	16.4	18.1
Total G-7	29.5	26.2	24.8
México	18.0	23.0	37.7

a) Coeficiente de apertura = Exportaciones + Importaciones/PIB.

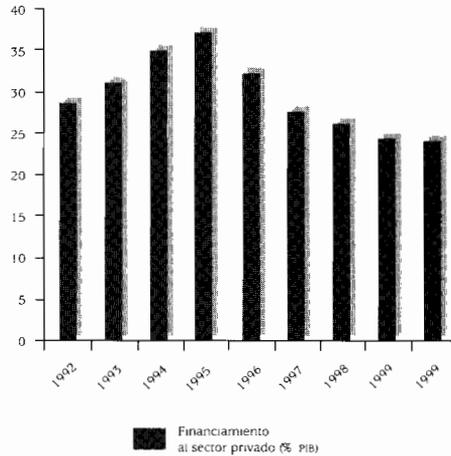
b) Fuente: ONU, Anuario estadístico, varios años.

Para el primer trimestre de 1999, la planta productiva trabajó al 69.5 por ciento de su capacidad instalada, proporción que incluye tanto a unidades productoras abastecedoras del mercado interno como a exportadoras. Tal proporción revela la importante brecha existente entre la formación de capital fijo y los niveles de empleo que presenta el conglomerado industrial deprimido por el descenso de los niveles de rentabilidad y de operatividad entre los proveedores internos, así como por la restricción de créditos otorgados por un famélico sistema financiero apuntalado por políticas restrictivas que seguirán operando al menos en los próximos dos años, cuando las autoridades monetarias del país se espera puedan diagnosticar que la situación de peligro de incurrir en un colapso estructural de fin de sexenio haya sido superada.

### CRISIS DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

Como consecuencia de la parálisis del crédito bancario provocada en gran medida por la aplicación de políticas contraccionistas a la que se ha sometido a las empresas y al público depositario de fondos, así como de la apertura de operación para las instituciones bancarias extranjeras; el sistema bancario mexicano se encuentra en grave riesgo de sufrir un colapso estructural, sobre todo las instituciones de capital nacional, si no surten efecto los instrumentos y organismos de recapitalización en medio de la situación adversa que presenta actualmente el mercado financiero cuando existen ya condiciones de competencia entre bancos nacionales y extranjeros, cuando estos últimos han seguido ganando terreno en la configuración del mercado.

GRÁFICA 1  
CRÉDITO BANCARIO COMO PROPORCIÓN DEL PIB



Fuente: *Excelsior*, sección financiera 30 de septiembre de 1999.

Los problemas de descapitalización que presentan los bancos afectan negativamente el recién creado mercado de fondos para el retiro (Afores), considerado ahora el negocio del futuro; como ejemplo, la quinta afore más importante del país –Afore Garanté– se constituía en 51 por ciento por capital de Banca Serfin, primer banco rescatado con fondos del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB); ahora, Bancrecer-Dresdner, la octava afore del mercado presenta una situación similar cuando Bancrecer ha pasado a la administración cautelar del IPAB. Entonces, así como la banca comercial mexicana ha perdido terreno frente a bancos extranjeros, el mercado pensionario corre el riesgo de ser administrado por instituciones extranjeras, españolas sobre todo, las cuales cuentan con una exitosa experiencia en la administración de fondos.

Tras la tardía instalación de la junta de gobierno del IPAB el 6 de mayo de 1999, este

organismo opera pasivos –según datos de la Secretaría de Hacienda– por un monto de 770,000 mdp como herencia del Fobaproa. La totalidad de los pasivos no se cubrirá únicamente con presupuesto federal sino también a través de recuperación de cartera del propio IPAB, venta de activos y pago de cuotas por parte de los bancos. El presupuesto federal destinará el próximo año 35,000 millones de pesos para el ramo 34 en programas de apoyo a ahorradores y 5,400 millones de pesos en apoyo a deudores, lo que en suma representan el 20 por ciento del costo financiero total de la deuda pública.

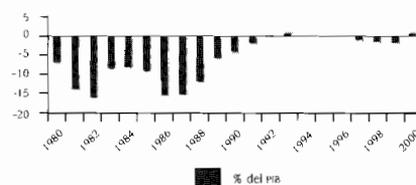
### EVOLUCIÓN, COMPOSICIÓN Y DESTINOS DEL GASTO PÚBLICO

Sexenio tras sexenio, el gasto presupuestado por el gobierno federal ha estado sujeto a variaciones en su composición; en sus fuentes de recursos así como en sus destinos, en función a la transformación cualitativa y cuantitativa que el Estado mexicano ha venido experimentando principalmente a partir de 1982; cuando las prioridades del mismo han sido orientadas hacia las “alternativas de desarrollo” fincadas en la apertura de la economía al exterior; deslindando su función de principal eje en torno al cual estaba organizada la mayor parte de la inversión y la actividad productiva del país, transfiriendo el peso de sus responsabilidades históricas a la iniciativa privada nacional y extranjera.

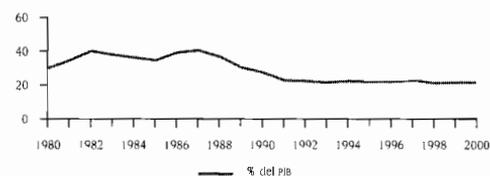
En el ámbito social, el Estado mexicano ha venido abandonando por consiguiente su carácter de “igualador de oportunidades” que vino desempeñando de forma hasta cierto punto real hasta antes de su paulatino dismantelamiento desde el sexenio de Miguel

de la Madrid; transformándose en un instrumentador de paliativos de las propias consecuencias generadas por la discriminada adopción de modelos estructurales –económicos y políticos– ajenos a los tiempos, condiciones de asimilación y capacidades nacionales reales que las estructuras sociales, económicas y estatales del país presentan cada vez de manera más compleja y contradictoria.

GRÁFICA 2  
SALDO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB



GRÁFICA 3  
GASTO NETO TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: *Excelsior*, sección financiera, 15 de noviembre de 1999.

En una relación directamente proporcional, el escenario real muestra que en 1999 el gasto en desarrollo social dentro de las partidas programables es el mayor registrado en su historia (61.6 por ciento),<sup>13</sup> constituyendo un indicativo que hace posible inferir que es justo ahora cuando de manera creciente se están presentando las más profundas y complejas desigualdades. Para el año 2000, el gobierno federal ha propuesto ejercer 809,670 millones de pesos de gasto programable, re-

presentando un aumento del 6 por ciento respecto al año en curso. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República proyectan sustentar la viabilidad del presupuesto con un balance público deficitario no mayor del 1 por ciento del Producto Interno Bruto como una proporción altamente controlable del funcionamiento de las indispensablemente sanas finanzas públicas.

Las partidas presupuestales a las que son destinados los recursos federales han venido siendo sustancialmente alteradas de acuerdo con la adecuación a la que el Estado a través de los tres últimos gobiernos ha sido sometido para su consiguiente articulación dentro de los procesos globalizadores-desincorporadores de empresas públicas. Como un logro de la desnacionalización de la infraestructura existente; para el próximo año serán suprimidas las partidas asignadas para Ferrocarriles Nacionales de México tras el desmembramiento del sistema ferroviario integral y su eventual venta concluida en agosto de 1999; así como para el organismo a través del cual el Estado canalizaba abasto de bienes de consumo hacia las llamadas "clases populares"; la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).

Dentro del austero proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; dentro de los criterios generales de política económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos y la miscelánea fiscal se propone la reducción del gasto de capital (gasto en inversión) en dos puntos porcentuales, transfiriendo los recursos de tal reducción al aumento del gasto corriente desde donde se prevé apuntalar el incremento salarial proyectado de entre 10 y 11 por ciento.

La instrumentación y aplicación de políticas económicas contiene un alto grado de supeditación al condicionamiento crediticio de la banca acreedora y organismos multinacionales vía rescates correctivos -1995- o bien blindajes preventivos -1999-; comprometiendo la configuración de la nación como la llegamos a conocer a través de instrumentos como las cartas de intención suscritas por el gobierno mexicano y el Fondo Monetario Internacional o el memorándum de políticas económicas enviado por las autoridades hacendarias y monetarias en 1995 también al FMI. Con quienes se ha negociado ventajosamente para las partes acreedoras el refinanciamiento del sistema económico-financiero a través de la contratación de pasivos multinacionales.

## GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR

La disminución de la proporción del gasto educativo federal, que la sitúa en menos de 0.5 por ciento, cuando la Unesco recomienda como mínimo el 2.0 por ciento, es plenamente consonante al modelo en el cual no son ya necesarios los profesionistas con iniciativa y capacidad de proyección, dotados de la *conciencia nacional* que otorga la universidad pública y gratuita; lo que se requiere ahora es aprovechar la generosa oferta de fuerza de trabajo con diversos grados de calificación y sin presentar una actitud crítica frente a las disposiciones gerenciales en los procesos administrativos y productivos; siendo esta "clase" generada en buena parte por las engrosadas filas de desempleados que la economía no ha sido capaz de absorber.

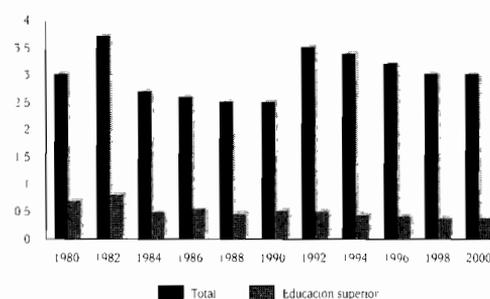
El propósito tradicional de la inversión se traduce ahora en trabas reales para el proceso privatizador-desnacionalizador de la edu-

cación superior, el cual revierte la disponibilidad para la universidad de masas de la infraestructura educativa más importante de América Latina en el caso de la UNAM. De acuerdo con los nuevos esquemas en vías de imposición; la preparación de profesionistas ya no debe ser constituida como una inversión financiada vía presupuesto federal, por lo que dentro de la estrategia descapitalizadora para la eventual privatización de la UNAM se procede a recortar en 24.7 por ciento el presupuesto asignado en los primeros cinco años de la presente administración quedando ubicado en 6.5 por ciento<sup>14</sup> de la estructura presupuestal total destinada a las instituciones de educación superior, así como apuntalar su financiamiento a través del ahorro familiar; originando el fomento de la segregación así como su eventual estratificación en dos universidades: la universidad de los que pueden pagar y la de los que no.

El divorcio existente entre las instituciones de educación superior y la absorción de su masa de egresados en los procesos productivos, así como de las instituciones de investigación con la incorporación del fruto de su trabajo a los planos de desarrollo en la economía real, se torna más evidente. En 1998 el gasto en desarrollo industrial absorbió el 4.5 por ciento del total del gasto público en investigación, mientras que 10 años antes, absorbía el 13.4 por ciento. El 2 de diciembre de 1999, diputados de los cinco partidos representados en el Congreso de la Unión demandaron un aumento de presupuesto para universidades públicas, tecnológicos y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por 3,078 millones de pesos, es decir, 55 por ciento más que lo originalmente asignado para el 2000, al con-

siderarlo insuficiente para satisfacer las demandas en el rubro. Paralelamente, las universidades públicas han elaborado propuestas alternativas a los esquemas vigentes de distribución del presupuesto.

GRÁFICA 4  
GASTO EDUCATIVO FEDERAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB



Fuente: INEGI

Como consecuencia directa del recorte presupuestal en educación superior; la estructura ocupacional mexicana se torna más atractiva y por ende accesible al capital transnacional, obedece a que la lógica expansiva de las grandes corporaciones requiere de la baratura, alto grado de calificación y disponibilidad inmediata de la fuerza de trabajo; condiciones actualmente existentes; ahora bien, la configuración de las estructuras laborales ha sido últimamente blanco de iniciativas enfocadas a privar legal e institucionalmente de las prerrogativas que la masa laboral en nuestro país históricamente había conquistado, y que ahora se presentan como obstáculos para concretar el abatimiento de los costos –financieros y políticos– que la excesiva oferta del prácticamente inagotable y tendiente al desempleo crónico ejército industrial de reserva ofrece al inversionista extranjero.

## IMPACTO DE LA COMERCIALIZACIÓN DE PETRÓLEO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA BALANZA DE PAGOS

Las condiciones de interacción del Estado-nación en México aún presentan una estructura de ingresos públicos dependiente de los recursos captados por la exportación de petróleo crudo; estas entradas han estado en varios niveles asociadas con la amortización del servicio de la deuda externa. Durante el presente sexenio, la relación de los pagos de la deuda pública externa al valor de las exportaciones petroleras alcanzó una proporción del 78 por ciento.<sup>15</sup>

Dentro de la lógica volátil del mercado petrolero internacional, la naturaleza fluctuante de los precios del petróleo supeditada no sólo al cumplimiento de los ciclos de auge y recesión de las economías locales y de los mercados integrados, sino muchas veces a factores externos en contra de los cuales el sistema económico y financiero nacional no se encuentra habilitado para operar con inmunidad; aunada al régimen flotante del tipo de cambio, constituyen un determinante de la demanda en su volumen comercializable y por ende de los montos ingresados, que a su vez determina renglones importantes de la balanza de pagos y las finanzas públicas, así como una fuerte injerencia directa en los niveles de inflación, consumo y ahorro interno.

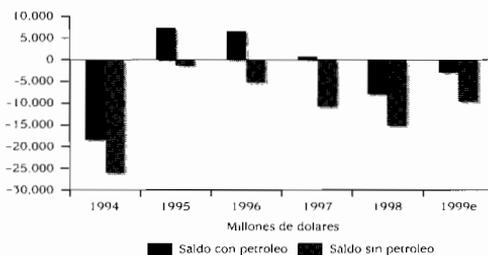
La experiencia de la crisis de 1995, detonada por la explosión de la bomba de tiempo que representó el tipo de cambio sobrevaluado debe advertir el peligro que actualmente constituye la interacción de la tendencia a la alza del precio del petróleo apuntalando la sobrevaluación con la que opera el peso -21 por ciento-, el rango más elevado desde diciembre de 1994.

Con un dólar barato, los precios de los productos del sector exportador pierden competitividad, ya que éstos dependen de la paridad doméstica en relación con la divisa estadounidense. La fijación de los precios internacionales del petróleo es por otro lado producto de la propensión de los mecanismos integradores e interdependientes de la economía global a la propagación de efectos de contagio en los mercados financieros, de bienes, servicios y laborales, legando consecuencias recesivas, de restricción del crédito y de contención del crecimiento a nivel nacional y regional, lo que deprime la demanda de hidrocarburos y productos derivados y sitúa a la baja los niveles de ingreso de las economías exportadoras; sobre todo de las tan dependientes de dichos renglones productivos.

Walter J. Smith apunta al respecto:

Los ingresos por petróleo en el financiamiento del gasto público y de la oferta de divisas y variaciones en los precios inducen por tanto, a ciclos de auge y recesión, cuya intensidad depende de la importancia de las exportaciones de petróleo en las exportaciones totales y de los ingresos por petróleo en el financiamiento del gasto público".<sup>16</sup>

GRÁFICA 5  
IMPACTO DE LAS EXPORTACIONES PETROLERAS EN LA BALANZA COMERCIAL



Fuente: Secofi.

Los excesivos sobre costos de operación y transferencia de recursos al gobierno federal con los que Pemex ha venido operando resultan inversamente proporcionales al decremento en la inversión; “entre 1992 y 1997, la inversión en petroquímica cayó del 7 por ciento del total invertido al 1.8 por ciento, lo que se traduce en una reducción del 60 por ciento en términos reales; en refinación la disminución fue de 27.9 a 16.9 por ciento, es decir, 4 por ciento también en términos reales”,<sup>17</sup> consecuentemente, la capacidad instalada en las refinarias y plantas petroquímicas ha venido experimentando un franco deterioro al no recibir recursos suficientes para su ampliación, remodelación, modernización o su mantenimiento básico, evidenciando la estrategia del paulatino traslado de la infraestructura petrolera al *punto de venta*. El Estado asignará recursos programados para Pemex y para CFE por 639 millones de dólares vía endeudamiento externo para el año 2000, lo que ejemplifica el deterioro de la rentabilidad de estas empresas y de la canalización de la inversión.

### PRIVATIZACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA; EJEMPLO DE LOS ESQUEMAS “PROPUESTOS”

El desmembramiento de la industria petroquímica integrada, manifestado en este caso por el desabasto de insumos ocasionado por la falta de mantenimiento de ductos e instalaciones, ha llevado a punto de venta y al eventual cierre de plantas de etileno y de butano-toluenoexileno (BTX).

A su vez desabastece de bienes de consumo intermedios a buena parte de la indus-

tria nacional y rompiendo la cadena de proveedores y por consiguiente la verticalidad de la integración industrial. Esto trae como consecuencias inmediatas la necesidad de importar insumos, lo que incrementa el déficit comercial del sector químico disminuyendo la capacidad de operación y la rentabilidad de las unidades productoras. El caso más ilustrativo y por ende más dramático corresponde a Celanese Mexicana, empresa que se ha constituido como la columna vertebral de la industria petroquímica en México desde sus orígenes en 1960. El consejo de administración anunció su decisión de poner en venta la división petroquímica; esta situación conlleva dos riesgos principales:

1. el eventual cierre de plantas de Pemex –en especial las de La Cangrejera Veracruz– al encontrarse paralizado su principal cliente, situación que ataca directamente la verticalidad del proceso productivo e incurre en el desabastecimiento de los mercados interno y externo, provocando así el deterioro de la infraestructura instalada y los niveles de empleo;
2. la subasta de la división no asegura por sí misma su adquisición por parte de la iniciativa privada con lo que se corre el riesgo de cerrarla; la condición de desmantelamiento presentada por las cadenas productivas restringe la propensión a invertir en empresas llevadas a punto de venta, es entonces cuando el gobierno federal pudiera intervenir en forma temporal como lo ha venido haciendo en el proceso de rescate de los bancos descapitalizados declarados incoercibles; esta potencial contraprivatización del capital privado nacional aunada con la restricción crediticia derivada de la fragilidad del sistema financiero no sólo implicaría pérdidas patrimoniales del empresariado nacional y la eventual pérdida de confianza del inversionista extranjero para asentar su capital en territorio mexicano, sino también la socialización de los costos y sobre costos de las operaciones de rescate como está ocurriendo con el sector bancario.

La reclasificación de la industria petroquímica en básica y secundaria obedeció al compromiso del gobierno federal de eliminar obstáculos asentados en la Constitución y así posibilitar la apertura al capital privado en la elaboración de productos petroquímicos básicos reservada únicamente al Estado. El esquema de privatización parcial de la infraestructura y de proyectos de producción de petroquímicos secundarios, que técnicamente continúan siendo básicos; conformado por el 51 por ciento de participación estatal y 49 por ciento en acciones de libre suscripción al sector privado propuesto en 1997 ha resultado improcedente, pues la lógica que rige el comportamiento del capital privado siempre buscará “la plena libertad en el manejo de la industria y el mercado interno de los petroquímicos conforme a sus intereses corporativos y de acuerdo con la perspectiva supranacional con la que operan. A Pemex lo quieren como empleado, no como socio”.<sup>18</sup>

Las reformas constitucionales permiten el 100 por ciento de inversión privada sólo en nuevos proyectos de petroquímica secundaria, cuando 4.2 millones de toneladas de fertilizantes, 1.6 millones de toneladas de fibras químicas y 1.8 millones de toneladas de resinas sintéticas, aproximadamente 30 por ciento del total del volumen de estos productos se producen con capital privado.

### INCIDENCIA FISCAL DE PEMEX

Para emprender un proceso de recapitalización a largo plazo de Pemex, sería necesario conferirle autonomía con respecto al monto de los recursos que la paraestatal transfiere a las arcas gubernamentales, en el ejercicio de

una reforma aplicada al asfixiante régimen fiscal al que es sometida en la actualidad; “en 1988 se redujo 42 por ciento la utilidad neta debido a la caída de los precios del petróleo, aun así Pemex pagó al gobierno por impuestos y derechos una suma que representó 114 por ciento de sus utilidades”.<sup>19</sup> Para el gobierno federal, esta incidencia representa una dependencia de casi 30 por ciento de los recursos aportados por Pemex.

### LA INFRAESTRUCTURA PETROLERA MEXICANA VISTA DESDE AFUERA

No pocos voceros de grandes compañías relacionadas con la industria petrolera que ostentan el compromiso e interés de operar en México manifiestan su beneplácito al ver ampliadas sus perspectivas de inversión y apropiación dentro del marco de la creciente y comprometida serie de programas de privatización de activos dentro del sector energético nacional. De el tamaño y dinamismo de la industria en Estados Unidos, en adición a sus prioridades geoestratégicas; surge la primicia del aseguramiento del abastecimiento de energéticos a corto, mediano y largo plazos; la vecindad con nuestro país y por consiguiente con nuestro subsuelo, confieren a las reservas e infraestructura petrolera mexicanas el estatus de asunto de seguridad nacional. “Consideramos a México para convertirse en un mercado muy promisorio en el próximo año, con proyectos en petróleo, energía e infraestructura...ellos –México– tienen uno de los más grandes programas de expansión eléctrica en el mundo”;<sup>20</sup> palabras de Richard Bryan, vicepresidente y ejecutivo regional en jefe de Bechtel México y América Central. No resulta casual tal afirmación cuando la compañía a la que representa for-

ma parte del megaconsorcio internacional que desarrolla el mayor proyecto a nivel mundial de inyección de nitrógeno en pozos petroleros mar adentro en Cantarell, Campeche; el sexto proyecto *offshore* (fuera de las costas) más grande del mundo. Otro caso concreto lo constituye el proyecto Mayakan, considerado como el primer *NAFTA project* (proyecto del TLCAN), cuya construcción, operación, administración y apropiación del usufructo corresponderá al consorcio resultante de la alianza de capital privado –nacional y extranjero–; evidencia una vez más el compromiso del Estado mexicano de permitir la inversión privada en los rubros de hidrocarburos y electricidad. El proyecto Mayakan consiste en el tendido de 700 kilómetros de gasoducto entre Ciudad Pemex, Tabasco y Valladolid, Yucatán. Para el año 2010, Bechtel augura que Mayakan suministrará gas natural a plantas de energía gubernamentales y privadas;<sup>21</sup> es decir, las perspectivas fincadas en Mayakan, interconectado a plantas de generación eléctrica que para entonces deberán ser privatizadas, van enfocadas hacia proyectos integrales cuya privilegiada ubicación geoestratégica les confiere relevancia extra dentro de las *negociaciones de soberanía*.

## SECTOR ELÉCTRICO

La lógica de “modernización” de la industria eléctrica en su incursión, o mejor dicho, sometimiento a las tendencias apertusistas-desincorporadoras adoptadas por el Estado mexicano no ha sido muy distinta a la impuesta a otras entidades productivas estatales y paraestatales que han sido deliberadamente descapitalizadas a raíz del cabal cumplimiento de los recetarios de política económica

comprometidos con los intereses supranacionales que significan la desocialización y enajenación del patrimonio público nacional y en este caso de parte importante de los activos estratégicos de la nación.

Con datos propocionados por el economista David Márquez Ayala, podemos evidenciar el parteaguas que significó la dinámica de inversión contenida en el modelo neoliberal instrumentado durante las tres últimas administraciones. De 1950 a 1982, durante la vigencia del modelo mixto de desarrollo –estructurado sobre la estrategia planificadora de la economía con participación privada y pública, siendo esta última la rectora de la actividad productiva y por ende del crecimiento– que dio viabilidad al proyecto de nación mencionado en la primera parte; la generación de energía eléctrica creció a un ritmo anual promedio de 13.7 por ciento, entre 1982 y 1997 el crecimiento fue de solamente 5.7 por ciento.<sup>22</sup> Ahora bien, tras la revisión de este considerable descenso en la tasa de crecimiento, resultaría lógico pensar que bajo la administración estatal, el sostenimiento de los altos índices registrados hasta hace 17 años resultan ya incosteables, por lo tanto, las propuestas de modificación a los artículos 27 y 28 constitucionales en materia de energía eléctrica a través de declaraciones presidenciales y ministeriales, parecieran tomar sentido cuando la privatización del sector implicaría “aprovechar esta única y tal vez última oportunidad para abordar el tren del progreso y la modernidad”, so pena de permanecer en el rezago competitivo y eficientista; ¿cómo?, copiando el mismo modelo instalado en Inglaterra, criticado ya por su ineficiencia incluso por reguladores gubernamentales británicos; “presentado” en 1999 por la Secretaría de Energía en la propuesta

de cambio estructural de la industria eléctrica en México.<sup>23</sup>

Luis Téllez en su calidad de secretario de Energía advirtió el pasado octubre que la inversión en obras a cargo de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y la Comisión Federal de Electricidad tendrá niveles mínimos para el año 2000, ya que para ese año las elecciones federales, financiamiento de las campañas presidenciales incluido, así como el censo poblacional, se constituyen como prioridades en la canalización del gasto federal, entonces, el único tipo de inversión que podrá dinamizarse dentro del sector eléctrico será la privada.

Bajo el esquema del *mercado sombra*, la inversión privada podrá participar en Actividades de "autoabastecimiento, cogeneración y pequeña producción; generación para exportación; la importación de electricidad para usos propios; y a partir de 1982 bajo la figura de productor independiente (PI), la generación para su venta a la CFE. En paralelo, desde 1992 se instrumentó un mecanismo de construcción-arrendamiento-transferencia (CAT) por medio del cual el sector privado construye y financia las plantas, la CFE las opera pagando arrendamiento y, al final pasarán a propiedad. De ese año a la fecha han sido autorizadas y están en ejecución 17 plantas privadas en todo el país bajo estas dos modalidades (ocho CAT y nueve PI), la mayor parte de las cuales entrarán en operación a partir del último trimestre del año 2000".<sup>24</sup>

Pero la lógica privatizadora planteada al constituirse como fragmentaria pretendiendo fomentar la libre competencia entre pequeñas unidades productivas privadas, rompe con la estructura integral con la que la industria eléctrica nacional ha sido construida y pudiera ser en todo caso realmente competitiva dentro de un mercado abierto frente a las mega corporaciones transnacionales.

## CONCLUSIONES

Tras haber explorado desde una óptica que pretende abarcar brevemente el amplio contexto que ocupa la naturaleza de la inserción de nuestro país en la estructura de la interacción internacional globalizada; la causalidad del sometimiento nacional y la actual condición de subordinación del aparato público federal y su marco normativo a los requerimientos del capital transnacional en expansión en sus diversos niveles, es ilustrada a partir de las provocadas transformaciones sufridas y su impacto en la dinámica de gobierno vía gasto público federal por parte de nuestro adelgazado Estado.

Mientras no se permita la generación de condiciones que dinamicen el mercado y los niveles de inversión internos, no hay posibilidad de que las empresas nacionales, sobre todo las pequeñas y medianas, superen el riesgo de desplazamiento y desaparición, ni tampoco de mantener constantemente un clima de confianza para asegurar la atracción de flujos de inversión foráneos, evitando que la magnitud y velocidad de la apertura y consiguiente desregulación de la actividad económica se traduzcan en condiciones de crecimiento económico sostenido con una equitativa distribución del ingreso que permitan la eventual conformación de una estructura social y productiva nacionales que propicien la participación activa de sus diversos sectores posibilitando el mejoramiento de sus condiciones de reproducción material.

La generación de una conciencia sensible a la verdadera magnitud del conjunto de contradicciones presentadas propensas a agudizarse, obliga a quien haga un ejercicio de reflexión acerca del presente y futuro de la cohesión nacional a por lo menos pensar en la emergencia que constituye la configuración

de un gobierno, sociedad y procesos productivos democráticos y participativos; dirigido por una estructura estatal que pueda ser más resistente a las ofensivas desnacionalizadoras inherentes a los procesos globalizadores, pudiendo así garantizar la soberanía económica, social, política y territorial de la nación mexicana; hoy que aún podemos vivir con el compromiso derivado de la ilusión de poder consolidar un proyecto de nación alimentado por la lectura obligada de los libros de texto gratuitos de los programas estatales para la educación primaria.

## NOTAS

- <sup>1</sup> La "geoestrategia" es considerada en este trabajo como una rama de la "geografía política o geopolítica, que trata específicamente de la relación de ciertas características geográficas y/o geológicas, como la disponibilidad o no de petróleo, con la estrategia. Se centra en el estudio de los factores geopolíticos y estratégicos que tienden a caracterizar una región dada. La noción de "geoeconomía" tiende a ser usada ahora como concepto paralelo al de geopolítica, pero que se centra en las estrategias principalmente de actores no-estatales, es decir de la corporación multinacional. Nota tomada de John Saxe-Fernández, *Geoconomía y geopolítica del capital, Estados Unidos-América Latina en la postguerra fría, continuidades y discontinuidades. El caso del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, NAFTA*, tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1998, p. 63.
- <sup>2</sup> Consúltense José Valenzuela Feijó, *¿Qué es un patrón de acumulación?*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1990, p. 65.
- <sup>3</sup> Consúltense Carlos M. Vilas. "Seis ideas falsas sobre la globalización", en John Saxe-Fernández (autor-coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, DGAPA, Plaza y Janés, México, 1999, pp. 69-72.
- <sup>4</sup> Antonio Castellanos, "Podría reducirse el gasto social por falta de recursos", en *La Jornada*, 6 de septiembre de 1999, p. 25.

- <sup>5</sup> Víctor González, "Insumos nacionales, sólo en 20 por ciento de las exportaciones", en *El Financiero*, 13 de septiembre de 1999, p. 25.
- <sup>6</sup> Patricia Muñoz Ríos, "Fracasó la política aperturista, sostiene Canacintra", en *La Jornada*, 25 de octubre de 1999.
- <sup>7</sup> *Idem*.
- <sup>8</sup> David Márquez Ayala, "Un quinquenio en la balanza", sección Reporte Económico en *La Jornada*, 30 de agosto de 1999, p. 34.
- <sup>9</sup> *Cfr.* John Saxe-Fernández. *op. cit.*, p. 65.
- <sup>10</sup> *Ibidem*. p. 69.
- <sup>11</sup> *Ibidem*. p. 70.
- <sup>12</sup> Cuadro tomado de Carlos M. Vilas. *Seis ideas falsas sobre las globalizaciones*, mimeo., CEIICH-UNAM, 1997, p. 8.
- <sup>13</sup> *Op. cit.*, p. 25.
- <sup>14</sup> Elvia Gutiérrez, "Se desploma el gasto en educación superior", en *El Financiero*, 3 de mayo de 1999, p. 22.
- <sup>15</sup> Luis Fabre Pruneda, "Avanzó la captación de ingresos petroleros en el actual sexenio", en *El Financiero*, 7 de julio de 1999, sección Análisis, p. 3-A.
- <sup>16</sup> Walter J. Smith Villavicencio/Humberto Meza Arévalo, "El mercado petrolero internacional", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 29, núm. 114, IIEC-UNAM, México, julio-septiembre de 1998, p. 90.
- <sup>17</sup> Miriam Posada García, "Lista, la nueva propuesta para capitalizar petroquímicas", en *La Jornada*, 30 de agosto de 1999, p. 29.
- <sup>18</sup> José Luis Manzo, "La política petrolera del Zedillismo", en *El Cotidiano*, núm. 83, septiembre de 1997, p. 78.
- <sup>19</sup> León Bendesky, "La isla de la fantasía", en *La Jornada*, 22 de marzo de 1999, p. 30.
- <sup>20</sup> "Bechtel considers Mexico to be a very promising market", en *Alexander's Gas & Oil Connections*, volume 4, issue#5 12 de abril de 1999, <http://www.gasandoil.com/goc/company/cn191219.htm>
- <sup>21</sup> *Bechtel website*, sección Proyectos, <http://www.bechtel.com/whatnew/becprojs.html>
- <sup>22</sup> David Márquez Ayala, "La privatización del sector eléctrico (1)", reporte económico en *La Jornada*, 22 de marzo de 1999, p. 34.
- <sup>23</sup> José Antonio Rojas Nieto, "Razones de nuestra ignorancia y dogmatismo", en *Lux la revista de los trabajadores*, órgano oficial del Sindicato Mexicano de Electricistas, núms. 479-480, enero-febrero de 1999, p. 73.
- <sup>24</sup> *Op. cit.*, 22.

# Las ondas largas del capital financiero internacional y del endeudamiento externo de México y América Latina (1822-1996)<sup>)\*</sup>

Luis Sandoval Ramírez\*\*

EL CAPITALISMO internacional se ha desarrollado en ciclos largos Kondratiev (K), dentro de los cuales se alternan las ondas o periodos largos de ascenso económico (aproximadamente 23-30 años), en las cuales hay un claro predominio del capital productivo (fase A) y las ondas o periodos largos de tonalidad económica depresiva (fase B), con una prevalencia del capital financiero especulativo.

Estos ciclos del capital, reflejando las profundas contradicciones de éste, a su vez han producido los ciclos largos de inversiones extranjeras (46-60 años) hacia América Latina, dentro de los que podemos constatar la alternancia de las ondas largas de inversiones extranjeras directas (cerca de 23-30 años, que se han desarrollado principalmente durante la fase A) y de inversiones extranjeras indirectas o de préstamo (23-30 años, que se

han desarrollado especialmente durante la fase B). Tal alternancia se ha dado como una *tendencia* histórica.

La relación de América Latina con el centro desarrollado no ha sido de ninguna manera unilateral, pero aquélla ha sido históricamente dependiente de éste, en especial (con variaciones en el tiempo) del país hegemónico internacional: la Gran Bretaña en el siglo pasado y el inicio del presente (sobre todo la mayor parte de Sudamérica), y Estados Unidos en transición a esa situación desde el fin de la Primera Guerra Mundial y claramente a partir de la terminación de la segunda conflagración bélica mundial (sin embargo, México, Centroamérica y el Caribe sintieron los efectos de la influencia y/o dominación política norteamericana desde las primeras décadas de su vida independiente).

---

\*El objeto de este artículo es demostrar que el inicio de las ondas largas de predominio del capital financiero en los países centrales es la causa principal que ha provocado el reforzamiento considerable de los flujos de inversiones extranjeras indirectas *privadas* hacia los países latinoamericanos, con enormes consecuencias negativas para éstos.

\*\* Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid, investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Destacamos las ondas largas de inversiones extranjeras indirectas o de endeudamiento como aquellos periodos especiales en los que, debido al inicio de un periodo prolongado de decadencia del modelo productivo de los países del centro los capitales antes productivos, se han concentrado en su sistema financiero buscando una pronta salida redituable, por lo que se ha originado un flujo importante de préstamos a los países latinoamericanos. Estas inversiones de préstamo se han destinado a objetivos productivos e improductivos y a refinanciar deudas anteriores.

Las ondas largas de endeudamiento externo se han formado de uno o dos ciclos medianos de 6-12 años, cada uno de los cuales ha terminado en episodios de una crisis generalizada de pagos del conjunto de los países latinoamericanos (con las debidas excepciones). Si han sido dos los ciclos medianos, en el primero la crisis ha sido superada con nuevos préstamos, pero el segundo ha concluido inevitablemente con moratorias de la deuda y subsecuentes pagos parciales o suspensión de éstos. A los periodos anteriores o posteriores de endeudamiento externo, que se han producido en la fase A del Kondratiev, los consideramos *ciclos secundarios de endeudamiento*.

Se han producido en América Latina cuatro ondas largas de préstamos extranjeros privados o de endeudamiento externo:

a) La *primera onda larga de endeudamiento externo*, que va de 1822 a 1827, se compone de un periodo de flujos de inversiones de 1822 a 1825 y de la primera crisis generalizada de pagos de los países latinoamericanos, que se da en los años de 1826-1827. Posteriormente hay un periodo largo de suspensión de pagos y servicio

intermitente de la deuda hasta la década de los cincuenta, aunque en algunos casos importantes esta última situación se prolonga posteriormente.

- b) La *segunda onda larga de endeudamiento externo*, de 1870 a 1893, tuvo lugar en dos ciclos medianos: el primero de 1870 a 1879, con un periodo de flujos de inversiones de 1870 a 1876 y el segundo, de 1883 a 1893, con un periodo similar de inversiones de 1883 a 1891. La segunda crisis generalizada de pagos también se da en dos momentos: el inicial de 1877 a 1879 y el postrero en 1891-1893. A partir de entonces hay un periodo prolongado de suspensión de pagos y servicio intermitente de la deuda.
- c) La *tercera onda larga de endeudamiento externo*, de 1921 a 1931, tuvo un solo ciclo mediano: el que se inicia con un periodo de flujos de inversiones de 1921 a 1930, con la tercera crisis generalizada de pagos a partir de 1931 y un periodo prolongado de suspensión de pagos y servicio intermitente de la deuda que se prolonga hasta el inicio de la segunda posguerra mundial.
- d) La *cuarta onda larga de endeudamiento externo* ha ocurrido igualmente en dos ciclos medianos, el primero de 1971 a 1988-1989, con un periodo de flujos de inversiones de 1971 a 1982, una crisis generalizada en 1982, superada por acuerdos de refinanciamiento, pero sin flujos de inversión nuevos, frescos, de 1982 a 1989 y el segundo ciclo mediano de 1989-1990 hasta 1998-1999. La cuarta crisis generalizada de pagos ha tenido y tendrá lugar en dos lapsos: el primero en 1982, y muy probablemente en los años 2000-2001 el segundo. Subsiste la pregunta de si habrá un tercer ciclo mediano de deuda externa, lo cual es altamente improbable. Esto significa que la primera década del segundo milenio será en mucha mayor medida que la de los ochenta, una década perdida, porque en ella se producirá la catástrofe financiero-económica, producto del estallamiento de la enorme burbuja financiera que asola al mundo. El cuadro 1 ilustra la secuencia de dichas ondas largas:

CUADRO 1

<i>Ondas largas de endeudamiento externo</i>	<i>Periodo</i>	<i>Ciclos medianos de endeudamiento</i>
Primera onda larga de préstamos extranjeros	1822-1827	1) 1822-27
Segunda onda larga de préstamos extranjeros	1870-1893	1) 1870-79 2) 1883-93
Tercera onda larga de préstamos extranjeros	1921-1931	1) 1921-1931
Cuarta onda larga de préstamos extranjeros	1971-2000-2001	1) 1971-82 2) 1990-2000-2001

### PRIMERA ONDA LARGA DE PRÉSTAMOS EXTRANJEROS A AMÉRICA LATINA

Desde el último tercio del siglo XVIII se desarrolló la Revolución Industrial en la Gran Bretaña y en las primeras décadas del siglo XIX ese país se convirtió en la primera nación industrial-capitalista, en el centro financiero mundial y además en el país hegemónico internacional a partir del término de las guerras napoleónicas.

Empero, a finales de la primera década-principios de los años veinte del siglo pasado la industria británica se encontraba en un estado de postración. Las innovaciones tecnológicas que habían impulsado su crecimiento ya no proporcionaban suficientes ganancias. Por ello no había ya ahí perspectivas para nuevas inversiones productivas de largo plazo.

Enormes capitales se acumulaban en el sector financiero británico, lo que dio lugar al inicio de una ola de préstamos internacionales, comenzando en 1817 con uno a Francia (en su cenit, cerca de 76 millones de obligaciones extranjeras circulaban en la Bolsa de Londres en 1825) alcanzó también a los insurgentes griegos en su lucha por la independencia, con préstamos ruinosos para éstos, igualmente se prestó a los rebeldes en la guerra civil española 18 millones de libras esterlinas; Portugal obtuvo 1.5 millones en esa misma moneda, pero también otros países

como Rusia, Prusia, Dinamarca, Nápoles y Austria, obtuvieron préstamos en Londres en este periodo. De 1821 a 1825, los estados europeos y los latinoamericanos rivalizaron en la Bolsa de Londres por préstamos, obteniendo cantidades casi idénticas: £24.8 millones los europeos y £24.17 millones los latinoamericanos,<sup>1</sup> de un total de £48.97 millones otorgados. El cuadro 2 ilustra la situación latinoamericana:

#### *Ciclos secundarios de deuda externa*

A partir de los años cincuenta, se inician dos ciclos secundarios de deuda externa, que tenían como objetivo el refinanciar el pago de los primeros préstamos o financiar una serie de guerras que surgieron en la región, es decir, sólo en contados casos implicaron nuevos flujos de inversiones hacia la región, la cual se encontraba postrada por el peso de los problemas heredados del periodo de las guerras por la independencia, el militarismo y el pago de los intereses de la deuda externa, etcétera.

En el primer ciclo secundario de deuda (1850-1859), los préstamos (9, con un monto total de 10,862 mil libras esterlinas, se destinan en su mayoría (68 por ciento), al pago del principal e intereses vencidos de la etapa anterior. En el segundo ciclo secundario (1860-1869), los préstamos (20, por 56,705 mil libras esterlinas, se destinan tanto al refinanciamiento (47 por ciento), como al financiamiento de las guerras (41 por ciento).

## CUADRO 2

## PRÉSTAMOS BRITÁNICOS A LATINOAMÉRICA, 1822-1826. RESUMEN POR ESTADOS

1 Estado	2 Total de bonos emitidos en Londres (libras esterlinas)	3 Sumas recibidas	Precio de venta <sup>2</sup>	4 %: 2/Subtotal	Fecha moratoria	Fecha renegociación
Brasil	3'200,000	2'600,000	79.2	15.75	-	-
Buenos Aires	1'000,000	850,000	83	4.9	jul. 1827	1857
Federación						
Centroamericana	163,000	118,990	70	0.8	feb. 1828	1844 <sup>3</sup> -56-67-74-60
Chile	1'000,000	700,000	68	4.9	sept. 1826	1842
Gran Colombia	6750,000	5'883,750	85.1	33.2	sept. 1826	1834 <sup>4</sup> -49-61-72-56-59
México	6400,000	4'728,000	72.3	31.5	oct. 1827	1831-36-50, 1854-63, 1863-67, 1888 <sup>5</sup>
Perú	1816,000	1'491,480	80	8.9	abr. 1826	1849
Subtotal	20'329,300	16'372,220				

Fuente del cuadro: Elaboración de C. Marichal, pp. 39-40 y Jaime E. Rodríguez O., p. 23.

## SEGUNDA ONDA LARGA DE INVERSIONES DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO

Cuando ya el modelo productivo imperante prácticamente estaba agotado y la tasa de ganancia en la esfera productiva declinaba, es decir, con el comienzo de la onda larga de tonalidad depresiva en los países centrales, se incrementa considerablemente el flujo de préstamos, pues de 1870 a 1875, se otorgan 22 préstamos, por 73,270 mil libras esterlinas. En estos créditos, predominan los destinados a obras públicas (60 por ciento). Las relaciones personales entre los gobernantes latinoamericanos y los dirigentes de las empresas financieras coadyuvaron a la rápida colocación de los préstamos, sobre todo durante 1870-1873.

A partir de 1870 se inicia un vasto proceso de exportación de capitales británicos de préstamo, sobre todo al mundo de la periferia y la semiperiferia. Las cifras varían considerablemente según las fuentes, pero una de las más confiables, es Jenks (1971: 425),

quien menciona que de 1867 a 1876, Inglaterra invirtió cerca de 500 millones de libras esterlinas en valores gubernamentales extranjeros. En esta oleada ya los capitales ingleses se ven con la fuerte competencia de los correspondientes franceses y alemanes y se crean diversas zonas de influencia.

Pero la creciente participación de otras potencias no impedía el fuerte dominio de Inglaterra sobre el mercado mundial de capitales. Al tratar de evitar a Londres, era difícil para los prestatarios obtener préstamos en París, Berlín o Amsterdam. La red de intereses conjuntos y la práctica de la realización simultánea de los préstamos en la ciudad de Londres y en otros centros financieros del continente europeo explica este hecho. Al mismo tiempo los centros financieros de Alemania (Frankfurt), Francia, Amsterdam, Bruselas y Viena dependían de los capitales ingleses. Muchos de los préstamos internacionales emitidos en esos centros fueron en realidad una recirculación de los préstamos ingleses recibidos.

Los empréstitos franceses y alemanes, al contrario de los ingleses, en dicho periodo en algunas ocasiones redundaban en contratos y mercados no para las industrias respectivas sino para la industria *inglesa*. Los préstamos ingleses conquistaron mercados principalmente para su industria pesada y a diferencia del pasado, en mucha menor medida para la industria textil.

La segunda onda de inversiones extranjeras de préstamo hacia América Latina se desenvuelve en dos fases o ciclos medianos: la primera de 1870 a 1875 y la segunda de 1883 a 1890-1893. Según E. Mandel, a partir de 1870 (en realidad a partir de 1867) “todos los países industrializados experimentaron un gran descenso de la tasa media de interés, como consecuencia de la penuria de nuevos campos de inversión de capital”.<sup>6</sup> Las tasas de interés bajaron en Europa de 4.7 por ciento en 1850-1860, a 3.3 por ciento entre 1887 y 1896, mientras que los intereses que la banca europea cobraba en AL eran de 5 y 6 por ciento.<sup>7</sup> Como consecuencia, los capitales europeos se precipitaron a la América Latina.

#### *La crisis de 1873 y la onda de descenso del K: 1874-1893*

Con las consecuencias de la crisis de 1873 se abre la onda de descenso económico del Kondratiev. Las causas de esta crisis y del periodo largo de declinación económica que se prolongó hasta 1893, habría que verlas en la también declinación y debilitamiento del *conjunto de factores* que propiciaron el ascenso prolongado del periodo 1848-1872, dentro de los cuales destaca el agotamiento del modelo productivo que tuvo su centro en la potencia hegemónica británica.

Tales factores son: la ruptura del virtual monopolio inglés sobre el desarrollo indus-

trial (que se basaba en la explotación intensiva del motor de vapor y su aplicación a la industria textil y siderúrgica), con la extensión de este modelo a otros países europeos y Estados Unidos y su consecuente decadencia; el agotamiento del ciclo del ferrocarril en los países centrales, que provocó que después de 1867, en la Gran Bretaña se construyeran en 75 años tantos ferrocarriles como en los 20-25 años anteriores a tal fecha; el comienzo del atraso relativo de la industria pesada inglesa con respecto a la alemana y norteamericana, tanto en lo que se refiere al progreso tecnológico como a las formas organizativas; el fin de la enorme expansión del mercado mundial, que se había incrementado en la etapa precedente con la incorporación de China, la India, el Japón, Australia, California y otros territorios exmexicanos y del Medio Oriente, etcétera; la mengua del comercio exterior británico;<sup>8</sup> el debilitamiento del flujo de oro de las minas australianas y californianas. Finalmente, se encuentran también las consecuencias financieras de la guerra franco-prusiana. Por otra parte, la irrupción de los tejidos baratos de Inglaterra ya había arruinado a los millones de artesanos hindús y los mercados del Oriente estaban saturados de textiles y otras mercaderías británicas.

Las ventajas del libre comercio para la vieja Albión (y para Francia y otros pequeños países) se estaban agotando, pues muchos países europeos y Estados Unidos se habían semicerrado con altas tarifas protectoras para sus industrias y la industria británica empezaba a no ser competitiva, por ello los ingleses aceleraron su irrupción en África, Asia y Oceanía, para compensar su debilidad con una mayor explotación y saqueo de los países coloniales y semicoloniales, pero también en la América Latina y otros países e imperios

(turco, etcétera), formalmente independientes, para formar con ellos un vasto imperio informal y explotarlos a través de la exportación de capitales, el comercio y la formación de una red de clientelismo político. Otro tanto harían Francia y Bélgica, con la participación de Estados Unidos en América Latina y Asia-Oceanía y de Alemania en el centro y este de Europa, así como en África.

La crisis de 1873 y la depresión posterior pusieron fin al periodo de libre concurrencia del capitalismo y abrieron la era del desarrollo de las grandes compañías oligopólicas (en la corriente de Hobson-Hilferding-Lenin, esto es el imperialismo).

*Primer episodio de la segunda crisis generalizada de pagos de la deuda externa (1877-1879)*

Las consecuencias del cataclismo financiero antes señalado (1873) para los países de América Latina fueron graves, provocando un hundimiento del comercio, el descenso de los precios de sus productos, el cese de los préstamos externos, quiebras de empresas, desempleo y la interrupción de los pagos de la deuda externa, etcétera.

Tres países no suspendieron pagos: Argentina, Brasil y Chile, los que incluso obtuvieron nuevos préstamos a corto y largo plazos. Otros, como México y Venezuela, no habían recibido nuevos préstamos y no participaron de la suspensión generalizada, que se dio durante 1877-1879.

## LA NUEVA OLA DE PRÉSTAMOS 1880-1890

A mediados de la década de los ochenta, la mejora de la coyuntura económica: el crecimiento de las exportaciones de materias pri-

mas, nuevas inversiones extranjeras directas y coyunturas políticas favorables, así como el mejoramiento de las finanzas estatales, originó una cascada de negociación de las deudas suspendidas.<sup>9</sup> Las concesiones económicas que los países latinoamericanos se vieron obligados a otorgar a los acreedores para tener nuevamente acceso al mercado de capitales europeos, rayan en las fronteras de lo increíble, la expoliación de los pueblos latinoamericanos se repetía una vez más. Los gobiernos latinoamericanos adoptaron dos soluciones frente al problema de la deuda: por una parte, algunos de ellos, como Guatemala, México, Santo Domingo y Venezuela, emitieron nuevas series de bonos que reemplazaban a los antiguos; por otra, canjearon los bonos antiguos por propiedades estatales, como ferrocarriles, minas, bosques y tierras. Ésta fue la solución que prefirieron los gobiernos de Costa Rica, Paraguay y Perú. Este último tuvo que acceder a considerables concesiones frente a sus acreedores británicos primero y franceses después, en una larguísima negociación que duró hasta 1910, pero no fue sino hasta 1926 que acabó de pagar a estos últimos.

En esta segunda parte del periodo examinado, los países que más incrementaron sus ritmos de crecimiento fueron por una parte, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y por la otra, México y algunos países del Caribe (Cuba). En contraposición, Perú y Colombia declinaron en su comercio exterior. En este periodo crecen también de manera importante las inversiones extranjeras directas.

Pero fue la depresión prolongada del capital productivo la que creaba las ondas de capital especulativo y su colocación en América Latina. La suma total de préstamos británicos a América Latina en el periodo de 1870 a 1891 se muestra en el siguiente cuadro:

## CUADRO 13

LOS PRÉSTAMOS BRITÁNICOS, 1870-1890. TOTALES PARA LATINOAMÉRICA (1870-1890) Y PARA CINCO PAÍSES (1880-1890)

Países	Núm. de empréstitos	Total valores nominales	
		(en miles de £)	% (de los cinco países)
Argentina	50	77,989	46.7
Brasil	8	38,915	23.3
México	5	21,850	13.1
Uruguay	4	18,782	11.2
Chile	4	9,524	5.7
Totales 1880-1891	71	182,000	
Totales cinco países (1880-1890)		167,060	100.0
		1870-1875	73,270
		1880-1891	182,000
		Totales (1870-1890)	255,270

Fuente: Elaborado por Carlos Marichal, *op. cit.*, p. 95.

La especulación internacional con los empréstitos argentinos se agudizó al final de la etapa depresiva del Kondratiev. Con todo el crecimiento económico que los préstamos posibilitaron en este país, el carácter oneroso-especulativo de éstos hizo que la Argentina y el resto de los países latinoamericanos pagaran en resumidas cuentas mucho más de lo que los países centrales habían pagado por sus ferrocarriles y demás atributos del progreso capitalista.

Los intereses de los Consols británicos habían caído a 2.5 a 3.0 por ciento, por lo que los rentistas británicos prefirieron los valores argentinos respaldados con oro y con un interés de 6 a 8 por ciento.<sup>10</sup>

Los bancos británicos más importantes que tomaron parte en el otorgamiento de préstamos a la Argentina, fueron: Baring Brothers, J.S. Morgan, C. De Murrieta, Morton/Rose, L. Cohen and Sons, Gilyn/Mills. Ellos controlaron la mayor parte de los préstamos en cuestión. Los empréstitos franceses fueron otorgados principalmente por el Comptoir D'Escompte,

el Banque de Paris et Pays Bas y la Société Générale. Los bancos alemanes Deutsche y Disconto<sup>11</sup> también participaron activamente en el proceso (Marichal, 1988: 169).

Los préstamos a los países sudamericanos desarrollaron considerablemente las exportaciones británicas: si en 1885 Inglaterra exportaba a la Argentina sólo 4.7 millones de libras esterlinas, en 1889 ya lo hacía por un monto de 10.7 millones.

La rivalidad entre los banqueros europeos hizo que éstos incurrieran en riesgos excesivos en su pugna por colocar más y más préstamos. Pero la crisis bancaria y mercantil de Montevideo de mayo de 1890, la revolución política de julio de 1890 en Buenos Aires y la posibilidad de suspensión de pagos por parte de Argentina y Uruguay, sacudieron al mundo financiero británico.

La *segunda crisis generalizada de pagos de la deuda externa* tiene un corolario, una segunda fase, limitada aparentemente a dos países, Argentina y Uruguay, sacudidos por perturbaciones financieras a principios de la

década de los noventa, es decir, al final de la fase de declinación. Dichos países suspendieron temporalmente los pagos, se vieron en grandes dificultades y tuvieron que renegociar su deuda en condiciones desventajosas para ellos. Pero tales dificultades coadyuvaron a la suspensión de créditos a los países latinoamericanos durante muchos años. Para una fuente: “la crisis financiera de 1893 forzó al gobierno argentino a suspender el servicio de su deuda externa, mientras que la revolución política y los desórdenes monetarios redujeron la confianza crediticia en el Brasil”.<sup>12</sup> Por ello, ésta es la segunda parte de la *segunda crisis generalizada de pagos*.<sup>13</sup>

### LA TERCERA ONDA LARGA DE PRÉSTAMOS EXTRANJEROS, 1921-1950

Esta onda larga se produce como consecuencia de la depresión prolongada de los países

capitalistas después de la Primera Guerra Mundial y del debilitamiento de la hegemonía mundial británica.

Los bancos norteamericanos se aprovecharon de la situación bélica que traía aparejada una gran desventaja británica y ampliaron fuertemente sus inversiones en la región, entre ellos podemos mencionar al First National Bank of New York, al Guaranty Trust, National City Bank, etcétera. El papel de mayor mercado crediticio pasó de Londres a Nueva York. Ésta fue la causa del aplazamiento de una incipiente crisis generalizada de pagos.<sup>14</sup>

En cuanto a las cifras comparativas de las inversiones de las dos grandes potencias del momento, tenemos que los Estados Unidos invirtieron 1,597 millones de dólares en América Latina entre 1924 y 1929 (el 24 por ciento de sus préstamos internacionales totales) mientras que la declinante Gran Bretaña exportó casi tres veces menos a la región en el mismo periodo: 528 millones de dólares (el 15.9 por ciento de sus préstamos mundiales totales).

#### CUADRO 4

#### PRÉSTAMOS EXTRANJEROS A PAÍSES LATINOAMERICANOS, 1920-1930

<i>Pais</i>	<i>Préstamos</i>	<i>Valor en miles de dólares EUA</i>	<i>Fecha inicial de moratoria</i>	<i>Renegociación final</i>
Argentina	25	419 418	No hay moratoria	liquidación deuda: 1946
Bolivia	3	66 000	enero 1931	1948
Brasil	36	623 318	octubre 1931 (moratoria parcial)	1933-40-43
Chile	18	342 288	julio 1931	1948
Colombia	21	176 775	febrero 1932 (moratoria parcial)	1940-42-44-49
Costa Rica	3	10 992	noviembre 1932	1946
Cuba	5	155 973	1933-34 (moratoria Parcial)	1936-46
Rep. Dominicana	2	20 000	octubre 1931 (moratoria parcial)	
El Salvador	3	21 609	enero 1933	1936-46. se cancela 50% intereses atrasados
Guatemala	3	9 465	febrero 1933 (moratoria parcial)	1951. deuda liquidada
Haití	3	22 983	no hay moratoria	
Panamá	3	20 500	enero 1932	1933-46
Peru	7	110 314	mayo 1931	1951
Uruguay	5	70 387	enero 1932 (moratoria parcial)	
Total	137	2 079 022		

## DEUDA EXTERNA CONSOLIDADA Y MORATORIAS DE ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1933

<i>País</i>	<i>Fecha inicial moratoria</i>	<i>Deuda externa consolidada en 1933 (miles dólares USA)</i>	<i>Renegociación final</i>
Ecuador	jul. 1931	23,000	Mediados de los cincuenta
Honduras	No hay moratoria	4,000	Pagos regulares
México	1914	684,000	1930, arreglo final 42-46, con capital e intereses reducidos en 90%
Nicaragua	No hay moratoria	21,000	1932-46
Paraguay	jun. 1932	3,000	Servicio deuda reanudado en 1938
Venezuela	No hay moratoria	-	Pagó deuda externa en 1933

Fuente: Carlos Marichal (1988), pp 225 y 248-249.

Para 1940, la inversión neta nueva (1915-1940) de cartera de Estados Unidos en el subcontinente, ascendió a 1,137 mdd, sin embargo su periodo de auge fue entre 1921 y 1930, cuando alcanzaron 1,467 mdd, comenzando a tener saldos negativos a partir de 1931, hasta 1954, mientras que hicieron su aparición los préstamos gubernamentales (préstamos y donaciones del gobierno de Estados Unidos, excepto militares), a la región, aunque en escasa medida, ya que los hubo tan sólo en los años de 1936, 1938 y 1939, ascendiendo éstos a la cantidad de 28 mdd (préstamos del Export-Import Bank, Stallings, p. 259). La inversión directa nueva acumulada desde Estados Unidos durante el periodo 1915-1940, como ya vimos, ascendió a 1,792 en 1930, luego descendió ligeramente en 40 mdd, para recuperarse en 1940 y permanecer prácticamente estable, en 1,787 mdd.<sup>15</sup>

### TERCERA CRISIS GENERALIZADA DE PAGOS DE LA DEUDA EXTERNA

El tercer periodo general de crisis de la deuda en América Latina se inició después del comienzo de la fuerte depresión de 1929, que

golpeó intensamente al subcontinente, pues en 1931 se declararon en moratoria Bolivia, Perú, Chile, Brasil, Colombia y Costa Rica, después, en 1932, Uruguay y El Salvador y en 1933, Cuba y Panamá. Los únicos países que cumplieron con sus pagos fueron Argentina, Haití y la República Dominicana.

Desgraciadamente para las corporaciones norteamericanas, la crisis del 1929-1933 provocó la efervescencia de las clases sociales subordinadas, las que en su accionar político, llevaron al poder en algunos países a gobernantes sensibles a sus intereses, como el General Lázaro Cárdenas, en México, quien después de negociaciones infructuosas con las compañías petroleras renuentes a aceptar las leyes del país, decretó la nacionalización de las propiedades de aquéllas, además de llevar a cabo una serie de medidas semejantes en otras ramas de la economía, lo que cambió considerablemente la presencia de las inversiones extranjeras en suelo mexicano. Otros gobernantes latinoamericanos como Getulio Vargas en Brasil y posteriormente el general Perón en la Argentina, llevaron a cabo igualmente políticas "populistas" que divergieron, sin embargo, en su aplicación y contexto en cada país.

CUARTA ONDA LARGA  
DE INVERSIONES EXTRANJERAS  
DE PRÉSTAMO. CUARTA CRISIS  
GENERALIZADA DE PAGOS

El largo periodo de rápido crecimiento del capitalismo internacional de 1940-1945 terminó con la recesión internacional de 1974-1975, dando lugar a un prolongado periodo de tonalidad depresiva. La acumulación de capitales en los sectores financieros se incrementa constantemente a partir del inicio de los setenta, y por ello las inversiones norteamericanas de préstamo hacia América Latina se disparan hasta alcanzar 44,571 mdd (tan sólo en este corto periodo), disminuyendo en 1983 y repuntando al año siguiente.<sup>16</sup>

En el periodo de 1973-1982, las inversiones directas norteamericanas fueron de 7,915 mdd, muy inferiores a las inversiones de préstamo de ese país en el mismo lapso. En el periodo las IED norteamericanas crecieron lentamente en la región, por lo que el peso relativo de éstas en el conjunto de las IED del mismo país en el Tercer Mundo descendió, al pasar del 73 por ciento en 1980 al 62 por ciento en 1982 y en el conjunto mundial, descendiendo del 18 por ciento en 1980 al 15 por ciento en 1982.<sup>17</sup> Los préstamos gubernamentales norteamericanos ascendieron a 10,123 mdd, de 1972 a 1982, alcanzando un alto nivel en los dos años subsiguientes: 1,018 en 1983 y 2,487 en 1984 (Stallings, p. 266).

CUARTA CRISIS GENERALIZADA DE  
PAGOS DE LA DEUDA EXTERNA<sup>18</sup>

El primer episodio de la cuarta crisis generalizada de pagos de la deuda externa estalló cuando México anunció la moratoria a su deuda en septiembre de 1982.<sup>19</sup> Uno tras

otro, 14 países latinoamericanos, con el 80 por ciento de la deuda internacional por reprogramarse, siguieron su ejemplo. Pero esta vez, el perfeccionado sistema financiero internacional movilizó recursos para evitar su propia quiebra, aplazándola en realidad. En ese sentido *la cuarta crisis generalizada de pagos de la deuda externa se ha venido resolviendo en dos etapas*. La primera ocurrió en 1982. La segunda sobrevendrá en algún momento próximo, probablemente en los dos primeros años del próximo milenio y será inevitablemente mucho más fuerte que la primera. Porque en la presente onda depresiva se pueden apreciar con nitidez dos ciclos medianos de endeudamiento: el que va de 1971-1973 a 1982 y el que parte de 1989-1990 a 1998-1999.

La crisis financiera que muy probablemente sobrevendrá será difícil de superar, pero si lo es, posteriormente la nueva onda larga expansiva podrá conducir al inicio de solución al problema de la deuda externa de nuestros países latinoamericanos. En cuanto al ciclo de hegemonía mundial, que ahora se encuentra en su fase de declinación, es pertinente preguntarse si habrá un cambio de hegemonía o Estados Unidos, con Canadá y México iniciarán un nuevo ciclo de hegemonía (con las adiciones latinoamericanas que vayan surgiendo).

El crecimiento de las IE, Indirectas y de la deuda externa latinoamericana desde entonces ha sido exponencial y ascendió ya en 1994, a 534,000 millones de dólares.

NOTAS

<sup>18</sup> M. Tugan-Baranovsky, *Las crisis industriales periódicas*, 3a. ed. (en ruso), corregida y aumentada. Edición de O.N. Popova, San Petersburgo, 1914, p. 34.

- <sup>2</sup>Se trata del precio de venta a los banqueros: Jaime E. Rodríguez O., *Los primeros empréstitos mexicanos, 1824-25./Pasado y presente de la deuda externa de México*. El Día-II doctor José María Luis Mora, p. 23.
- <sup>3</sup>La Federación fue disuelta en 1838 y las fechas corresponden a las negociaciones con los países centroamericanos respectivos: Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua. El Salvador.
- <sup>4</sup>Después de 1834 la Gran Colombia dejó de existir y su deuda se redistribuyó entre Colombia (50 por ciento de la misma), Ecuador (22 por ciento) y Venezuela (28 por ciento). Las fechas anotadas arriba corresponden a las renegociaciones respectivas con estos últimos.
- <sup>5</sup>Marichal menciona 1888 como el año de la renegociación final de la deuda angloamericana (*op. cit.*, p. 69; Bazant cita 1886 como el año de ese acuerdo, 1995: 133, 1995b: 101).
- <sup>6</sup>Ernest Mandel, *Tratado de economía marxista*, Era, México, 1969, t. 1, p. 205.
- <sup>7</sup>Rudolf Hilferding, *El capital financiero*. La Habana, 1971.
- <sup>8</sup>Si en 1860 las exportaciones británicas alcanzaban el 24.3 por ciento del comercio mundial, en 1870 habían descendido al 23.8 por ciento y en 1896 al 19.5 por ciento. Véase E. Varga, *World Economic Crises*, p. 168.
- <sup>9</sup>Marichal, 1988: 143.
- <sup>10</sup>David Félix, *Alternative Outcomes of the Latin American Debt Crisis: Lessons from the Past/Latin American Research Review*, v. xxii, núm. 2, 1987, p. 7.
- <sup>11</sup>En México, el banco alemán Bleichroeder, otorgó en 1888 al gobierno mexicano el primer préstamo extranjero que no fue de refinanciamiento, después de la caída del Imperio de Maximiliano, aunque en condiciones sumamente onerosas para el país (altas tasas de interés, práctico monopolio de las finanzas externas del país): Leslie Bethell, t. 9, p. 38.
- <sup>12</sup>*External Financing in Latin America*, CEPAL-UN, 1965: 8.
- <sup>13</sup>El crecimiento de las inversiones británicas de préstamo o indirectas de 1890 a 1900 fue pequeño, pues apenas alcanzó la cifra de 33.7 millones de libras esterlinas J. Fred Rippy, 1971:25, 37, 45.
- <sup>14</sup>Como señala Barbara Stallings en su obra, *Banquero para el Tercer Mundo*, AEM, México, 1990, los empresarios y gobernantes norteamericanos comprendieron que para mantener su producción y exportaciones al nivel del periodo de guerra, era necesario incrementar los préstamos extranjeros, sin parar mientes en la capacidad de pago de los deudores, cap. V.
- <sup>15</sup>Barbara Stallings, *op. cit.*, pp. 263-264.
- <sup>16</sup>Las cifras al respecto están tomadas del libro de B. Stallings ya citado, pp. 264-266.
- <sup>17</sup>Osvaldo Martínez *et al.*, p. 144.
- <sup>18</sup>Desde 1978 se había venido renegociando la deuda externa (Perú, Jamaica, Bolivia, Nicaragua, Honduras), pero las dificultades en los pagos, como *fenómeno generalizado*, se dan durante y después de 1982.
- <sup>19</sup>La crisis de la deuda externa tuvo un contorno internacional, pues abarcó a países como Polonia, que también se había involucrado en la marea internacional de endeudamiento. Ésa fue la puntilla que provocó el inicio de un periodo de transición que desembocó en el derrumbe del sistema soviético. En el caso de Yugoslavia, la crisis de la deuda externa derivó en la secesión de las diferentes repúblicas que la conformaban y en las guerras e intervención extranjera que han asolado a ese país.

# Los bancos: crisis de concepción, crisis de gestión

Orlando Delgado Selley\*

El 10. de septiembre de 1982, a sólo tres meses del término de su administración, el Presidente López Portillo anunció la estatización de la banca comercial mexicana. La decisión presidencial concluyó un periodo de intenso enfrentamiento entre los diseñadores de la política económica, particularmente de la política monetaria, y los dueños de los bancos, impulsores de una política monetaria diferente.

Desde el 10. de diciembre de ese año, la nueva administración encabezada por Miguel de la Madrid empezó a preparar el terreno para regresar a manos privadas la gestión de los bancos. Esto era parte de una redefinición del papel del gobierno en la economía, que se propuso tres cambios fundamentales: la liberalización del comercio internacional, el "saneamiento" de las finanzas públicas y el retiro de la presencia estatal en la industria y la banca comercial.

En 1989, resuelta la apertura comercial, desmantelada la industria estatal y con una situación fiscal equilibrada, se intensificó la atención al sector financiero. La liberalización económica llevada a cabo requería que el

sistema financiero también fuera liberalizado y que la responsabilidad de la gestión empresarial de los bancos fuese completamente privada; para lograrlo era necesario modificar toda la legislación existente en materia financiera, al tiempo que se cambiaba el texto constitucional para permitir la venta de los bancos.

Se conservaron, sin embargo, las restricciones sobre la solvencia bancaria y el compromiso gubernamental de funcionar como salvaguarda, en última instancia, del ahorro de los particulares. Con esta finalidad se creó, a partir de una figura institucional existente, el Fondo Bancario para Proteger el Ahorro, el tristemente célebre Fobaproa.

Para mediados de 1992 se habían conseguido ambos propósitos: se reformaron todas las leyes financieras y se vendieron los bancos comerciales. Dos años después, los bancos privatizados se encontraban en una situación muy vulnerable, la que puede ser ilustrada con un solo indicador: el cociente de cartera total a cartera vencida pasó de 3.15 por ciento en 1991, año de inicio de la privatización, a 7.27 por ciento en 1993, primer

\* Director General de Empleo y Capacitación de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal.

año completo de gestión privada. En 1994 la crisis bancaria avanzó por nuevos senderos: cuatro bancos tuvieron que ser intervenidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, organismo supervisor dependiente de la Secretaría de Hacienda, debido a las irregularidades observadas en su gestión.

En 1995 los sucesos derivados de los errores en la conducción de la política cambiaria, junto con las presiones acumuladas en el sector externo, así como los vencimientos de los pasivos públicos indizados al tipo de cambio, provocaron que el sistema financiero entrara en un verdadero colapso: el índice de cartera vencida pasó a 16.3 por ciento pero igualmente grave fue la contracción del crédito (10 por ciento en términos reales). El riesgo de quiebra generalizada de los bancos obligó al gobierno a apoyar, con diferentes programas, a los propios bancos y, en menor medida, también a los deudores; lo ocurrido en nuestro país se observó también en otros países de América Latina y Asia, de modo que incluso se acuñaron conceptos como garantías gubernamentales implícitas e indulgencia del Estado, para caracterizar el tipo de salvamento llevado a cabo por los gobiernos ya sea que se involucraran programas de compra de cartera, o bien de capitalización de las instituciones en riesgo.

Además de estos programas, el gobierno mexicano decidió modificar el capítulo financiero del tratado de libre comercio, firmado en 1993 por Canadá, Estados Unidos y México; en el TLCAN, originalmente se establecía que los bancos extranjeros podrían operar en México con filiales y adquirir partes muy restringidas del capital de los bancos existentes. Con el avance de la crisis bancaria, se retiraron paulatinamente las restricciones, abriendo cada vez más la posibilidad de que

los bancos extranjeros compraran bancos existentes, de modo que, con las reformas aprobadas a finales de 1998, incluso los grandes bancos privados pueden ser adquiridos por sociedades extranjeras. Por ello, entre los primeros seis bancos por su participación en el mercado se encuentran dos españoles: Santander y Bilbao Vizcaya.

Así, en el curso de menos de 20 años han ocurrido cambios institucionales en el sector financiero, que provocaron modificaciones cuya maduración no concluyó y, en consecuencia, se presentaron serias deficiencias en la capacidad de gestión. Entre estos cambios, pueden destacarse los siguientes (Solís, 1998):

- i) Conversión de los bancos especializados en bancos múltiples o universales (1978-1980);
- ii) estatización de la banca (1982);
- iii) fusiones, que redujeron los bancos estatizados de más de 60 a 18;
- iv) desregulación que suprimió la capacidad del banco central para actuar sobre la liquidez, la expansión y canalización del crédito y sobre las tasas activas y pasivas;
- v) disminución, y desaparición después, del uso de recursos crediticios para financiar el déficit financiero del sector público;
- vi) consecuentemente, canalización creciente de recursos al sector privado, con el incremento del riesgo involucrado;
- vii) privatización de los bancos, asignándolos a grupos financieros propietarios de Casas de Bolsa y a empresarios sin experiencia ni financiera, ni bancaria;
- viii) apertura a la participación de instituciones bancarias y financieras extranjeras;
- ix) nuevos mecanismos de regulación y supervisión bancaria.

Durante estos años, el sistema de intermediación bancaria ha estado en el centro del proceso de la liberalización económica y, en consecuencia, se ha visto beneficiado, pero también afectado, por la manera como

se ha conducido la política económica. Un ejemplo que ilustra claramente esta relación, benéfica y adversa al mismo tiempo, es el manejo fiscal y monetario en el conflictivo 1994.

Ese año empezó con la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la guerra en Chiapas; tres meses después fue asesinado el candidato a Presidente de la República por el partido del gobierno, el PRI; en julio ocurrieron elecciones presidenciales que, aunque competidas, fueron marcadamente inequitativas; en agosto, asesinaron al secretario general del partido oficial, diputado electo y prácticamente coordinador de la bancada del PRI en el Congreso de la Unión; en diciembre, arrancó la nueva administración y, a mediados del mes, el tipo de cambio perdió en tres días no sólo una amplia proporción de su valor, sino también la confianza en su evolución.

En este año, la tasa de interés interbancaria promedio (TIIP) pasó de 13.69 a 28.02 por ciento, un crecimiento que duplicó el costo de los créditos, pero que resultó más grave en el curso del año, ya que en ciertos momentos la tasa rebasó los 60 puntos; esta tasa se calcula con base en las cotizaciones de los bancos para recibir o constituir depósitos en Banco de México y representa con bastante certeza el costo del fondeo existente en el mercado de dinero. Al mismo tiempo, el saldo de los Tesobonos, papel gubernamental indizado al dólar, pasó de 3,666 millones de pesos en diciembre de 1993 a 91,717 millones de pesos en diciembre de 1994.

De esta manera, se defendió el tipo de cambio a través de la elevación de las tasas de interés y de la emisión de Tesobonos; a los bancos les benefició, ya que para fondearse emitieron papel en el exterior, apro-

vechando el diferencial entre las tasas internacionales y las tasas domésticas, lo que implicaba que los bancos confiaban, como el resto de las grandes empresas del país, que estaba garantizada la estabilidad del peso. Al mismo tiempo los perjudicó, ya que incrementó las dificultades que enfrentaban los deudores para cubrir el servicio de su deuda; ello provocó que las carteras vencidas se elevaran cuestionando la solvencia de las instituciones bancarias.

Por lo dicho, en un breve periodo de tiempo la banca mexicana se ha visto fuertemente sacudida. En el texto que sigue, la atención se concentra en los años recientes (1991-1998), específicamente en el lapso más crítico, el de esta administración (1995-1999). En la primera parte se ofrece una breve consideración sobre la interpretación teórica en la que se sustenta la liberalización financiera; la segunda sección revisa el desempeño bancario en los años 1992, 1993 y 1994, con información consolidada para el sistema de la banca comercial, con algunos señalamientos para ciertos bancos en particular.

La tercera sección analiza la experiencia mexicana de rescate, acompañada de la evolución de la situación bancaria durante el periodo 1995-1998. La cuarta sección se ocupa del proceso de discusión, llevado a cabo para consolidar los pasivos resultantes del saneamiento instrumentado a través del Fobaproa en deuda pública.

## UNO

Los principales fundamentos teóricos del análisis de los sistemas financieros y la propuesta de nuevas políticas están contenidos en los textos de McKinnon (1973) y de Shaw

(1973), en los estudios del papel de los bancos en el desarrollo realizado por Gerschenkron (1962), así como en el análisis de Stiglitz y Weiss (1981) sobre el racionamiento del crédito. En estas propuestas se fundó la nueva ortodoxia financiera, que ha sido muy bien descrita por Fry (1990).

El argumento central que, según estos autores, critica la situación financiera existente en los países en desarrollo, puede describirse a partir de dos conceptos centrales: represión y restricción financiera. Según McKinnon y Shaw, la economía de nuestros países es una economía financiera reprimida, en la que existen severas distorsiones en los precios financieros, es decir, las tasas de interés y el tipo de cambio, provocadas por la decisión discrecional de las autoridades hacendarias y monetarias; estas distorsiones han afectado el tamaño del sistema financiero y su propio crecimiento; esto es lo que se denomina represión financiera.

La restricción financiera hace que sean las instituciones y los instrumentos financieros del propio gobierno, o bien las empresas y los papeles financieros que éste favorece, los que lidereen el mercado; el uso del encaje legal y la tenencia obligatoria de bonos gubernamentales son mecanismos para financiar el déficit público, a costos determinados por mecanismos ajenos al mercado y que resultan, en consecuencia, sensiblemente menores. Otro elemento esencial de esta restricción está constituido por el establecimiento de políticas de crédito selectivo, que solamente estimulan la inversión privada en las actividades determinadas por la política oficial, ya sea por los planes de los gobiernos federales o de los estatales, o por los intereses particulares de los funcionarios.

De acuerdo con McKinnon, para que esto pueda operar se requieren mercados finan-

cieros fragmentados; mercados que son incapaces de administrar adecuadamente los choques inflacionarios que frecuentemente afectan a los países en desarrollo. De hecho, en los países en desarrollo se creó una estructura financiera particular, caracterizada por:

- i) predominio de instrumentos financieros de corto plazo;
- ii) en consecuencia, escasa profundidad financiera;
- iii) un mercado muy poco competido, con estructuras oligopólicas concentradas;
- iv) amplios niveles de regulación (Fernández, 1997).

Sin duda, lo que en esta interpretación se caracterizan como represión y restricción financiera han estado presentes en el sector financiero mexicano. Esta manera de intervenir en el proceso de intermediación financiera forma parte de una concepción general sobre el papel de gobierno en el proceso de crecimiento económico y sobre el papel de los bancos en el financiamiento, que ha sido cuestionada y sustituida por un enfoque que se propone que los mercados operen libremente y que sus propios mecanismos sean los que asignen los recursos, ya que se establece que son más eficientes que los operados por los gobiernos.

En lo que hace al funcionamiento bancario, la propuesta se traduce en la liberación de las tasas pasivas, para lo que se requiere que los bancos estatales no compitan por el ahorro, ya que en la medida en que carecen del control derivado del criterio de rentabilidad, su posición resulta ventajosa; por ello, se propone que los bancos de desarrollo se retiren de la captación, para permitir que un régimen de competencia abierto entre los bancos privados conduzca a la elevación de las tasas de interés, lo que llevaría al sistema bancario a otorgar rendimientos reales posi-

tivos, que estimularían el ahorro. Lo mismo puede lograrse, por supuesto, si las tasas nominales se mantienen constantes, en condiciones en las que se reduce la inflación.

De la misma manera, la liberación de los controles al crédito requiere que los proyectos de inversión se apoyen de acuerdo a la productividad esperada y no en relación, como ocurre cuando hay políticas selectivas sectoriales de crédito, con “la calidad de la garantía, las presiones políticas, el «nombre», el tamaño del préstamo y el cohecho encubierto de los funcionarios encargados de los préstamos”. (Fry, p. 19).

Además, para lograr que el crédito opere bajo el mecanismo de mercado, tanto en su asignación como en su costo, es indispensable que los bancos del gobierno no presten directamente al público, sino que lo hagan a través de la banca comercial; por ello, los grandes bancos de desarrollo (Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior y Banobras) se convirtieron en instituciones financieras de segundo piso, por lo que sus programas crediticios sólo podían operarse a través de un banco de primer piso, un banco comercial. Esto supone, naturalmente, un hecho básico: el banco comercial puede utilizar fondos de los bancos de desarrollo, solamente si lo considera conveniente; la conveniencia se analiza a partir de dos argumentos: el margen de intermediación que se obtiene con la operación de descuento y que, regularmente, es menor al que se obtiene con recursos del banco y el propio costo de fondeo de la institución, si cuenta con recursos propios prestables provenientes de la captación directa en instrumentos baratos, como cuentas de cheques, de ahorro, etcétera.

Al retirar a los bancos estatales del primer piso, la operación crediticia ocurre en

una situación de competencia, en la que las instituciones bancarias buscarán colocar sus recursos entre los usuarios de crédito, con base en costo y servicio. Sin embargo, para que esto se logre plenamente es necesario que los fondos prestables no sean acaparados por el gobierno, ya sea para financiar su déficit o para la operación de las empresas públicas.

Para conocer el impacto de este uso gubernamental del crédito, resulta útil la siguiente información: en una muestra de 73 países en desarrollo para 1982, el gobierno central más las empresas públicas utilizaron el 36 por ciento del crédito interno; el gobierno de México, en ese mismo año, recibió el 64 por ciento. El mismo indicador para 11 países desarrollados fue de 24 por ciento (Kitchen, 1990). Dados estos porcentajes de participación en el crédito disponible, resultaba de fundamental importancia eliminar el déficit público y el financiamiento a la operación de las empresas públicas, las que operaban créditos con criterios no comerciales; con esto se liberarían recursos cuantiosos para dedicarlos a financiar el sector privado y, con ello, al crecimiento económico.

De esta manera, la propuesta de liberalización suponía el retiro estatal de la captación de recursos del público, así como de la colocación de crédito directamente. Requería también, como lo advirtió en Banco de México (*Informe Anual*, 1990), adecuar la legislación financiera. Resuelto esto, el mercado actuaría y, ya sin mecanismos que reprimieran su funcionamiento, remuneraría adecuadamente el ahorro y asignaría los recursos prestables a los costos mínimos posibles; por supuesto, para que esto pudiera lograrse se requieren mercados con información simétrica, cuya estructura sea competitiva, etcétera,

aspectos que exigen condiciones de funcionamiento que son poco realistas.

Otro de los elementos que se plantea como parte de la situación de represión y restricción financiera, se refiere a los controles a los flujos de capital y la inexistencia de competidores extranjeros. Naturalmente, en México el asunto se contempló, con los ritmos que exigieron quienes compraron los bancos, como parte de un proceso en el que paulatinamente el mercado se iría abriendo a la participación de los bancos extranjeros. Los flujos de capital, por su parte, se potenciaron en respuesta a la ausencia de controles y a la política de integración del tipo de cambio, como ancla nominal del proceso de estabilización.

Obviamente, la liberación financiera al eliminar los controles a las tasas de interés, al modificar la asignación preferencial del crédito y sustituirla por criterios de mercado, al abrirse al ingreso de capitales, provoca una alteración sensible de la actividad de los intermediarios financieros, particularmente de los bancarios (Chávez, Fisher, y Ortiz, 1996).

## Dos

Una vez concluida la modificación financiera para adecuarla a los requerimientos del nuevo modelo de desarrollo, que se había venido implantando en toda la economía, se iniciaron los procesos de venta de los 18 bancos comerciales. En el curso de poco más de un año se vendieron todas las instituciones, con base en un solo criterio: el de la mejor oferta económica, esto es, se entregaron simplemente al que ofreció pagar una mayor cantidad de dinero. No se solicitó un plan de

desarrollo institucional, como ocurrió en otros países, destacadamente en Francia con la venta del Banco Nacional de París, de modo que los compradores tomaron el control administrativo de los bancos sin un programa de trabajo; tampoco se cuidó uno de los aspectos obvios para asegurar el éxito en la venta de empresas públicas: exigir el pago íntegro y en efectivo (Aspe, 1992), aceptando una mecánica de pago en tres partes, enganche del 20 por ciento para cerrar la operación, 40 por ciento a los tres meses y el 40 por ciento restante a los nueve meses, lo que abría la posibilidad de que los accionistas pagaran sus aportaciones con recursos provenientes de créditos de las propias instituciones compradas.

De este modo, las nuevas administraciones bancarias se encontraron con instituciones en las que ellas eran las responsables de la determinación de la remuneración ofrecida a los ahorradores, en toda la gama de instrumentos existentes; del monto del cobro a los acreditados, por los diferentes tipos de crédito, plazos, etcétera; del uso absoluto de los recursos captados, es decir, no hacía falta encajar ningún porcentaje de la captación en el banco central, de manera que ellos podían expandir el crédito conforme a sus programas; el destino sectorial del crédito, igualmente, quedaba a su consideración, lo mismo que su distribución regional y por tipo (hipotecarios, quirografarios, simples, prendarios, en tarjeta, etcétera). Además, las reglas básicas para el otorgamiento del crédito, así como de sus renovaciones y reestructuraciones, se hacían a partir de los manuales de crédito institucionales, los que, por supuesto, tenían que respetar el marco legal existente.

En este nuevo entorno, los banqueros privados introdujeron importantes cambios en

los mandos medios y superiores de las instituciones; esto fue particularmente marcado en los casos en que los nuevos dueños provenían del sector financiero, Casas de Bolsa, Arrendadoras, Afianzadoras. La decisión de introducir un relevo generalizado en las áreas operativas resultó en un incremento importante en la presencia de situaciones de riesgo; de hecho, la sustitución de los responsables de crédito, que contaban con una importante experiencia acumulada, tanto en el conocimiento de la cartera de clientes, como en los parámetros pertinentes para la evaluación del crédito, llevó a que se pusiera en riesgo a las propias instituciones y, con ellas, al sistema en su conjunto.

Los nuevos banqueros concentraron su actividad en las siguientes áreas: en primer lugar, se buscó que la expansión del crédito se trabajara a partir del establecimiento de criterios paramétricos para su otorgamiento; con ello, se perseguía la reducción de los tiempos de respuesta para los solicitantes de crédito, haciendo más eficiente la operación, pero introduciendo riesgos derivados del volumen de los créditos y, al mismo tiempo, permitía eliminar personal de las áreas responsables del crédito, gracias a la automatización. En segundo lugar, dado el precio pagado por los bancos, los accionistas exigieron dividendos rápidos de su inversión, lo que condujo a ampliar el margen financiero, es decir, la diferencia entre los ingresos y los costos financieros o bien, para decirlo más claramente, entre los ingresos por la operación crediticia y los costos por la captación de recursos; la ampliación del margen constituye uno de los elementos decisivos para incrementar la utilidad. En tercer lugar, se inició un intenso proceso de reajuste de personal

en todas las áreas, basado fundamentalmente en la introducción de sistemas informáticos, que permitieran que las operaciones de las sucursales funcionaran en línea y en tiempo real en todo el país, lo que hacía innecesarias las áreas de cobro inmediato y de remesas, que concentraban personal. Así, los costos de los nuevos sistemas podían pagarse con los ahorros en sueldos y salarios; además, se redujeron significativamente las prestaciones monetarias y en especie de los funcionarios bancarios, desde los gerentes o directores de las sucursales.

En cuarto lugar, se inició la diversificación de las actividades bancarias, de modo que los servicios se convirtieran en una fuente importante de ingresos. La competencia por obtener las nóminas de las grandes empresas, tanto privadas como públicas, para pagarlas automáticamente, llevó a una verdadera revolución en las áreas de banca electrónica, los cajeros automáticos empezaron a tener más operaciones que algunas sucursales.

La expansión crediticia proponía, de entrada, un problema de riesgo, no sólo por la ampliación de los recursos involucrados, sino por que necesariamente el número de acreditados se incrementaría sensiblemente. La eliminación del déficit en las finanzas públicas, básico para liberar recursos utilizables para el sector privado, aumentaba de inmediato el riesgo promedio de las operaciones, ya que se sustituía un "cliente" que recibía grandes cantidades y que siempre fue un pagador seguro, por un número indeterminado, pero seguramente amplio, cuya solvencia e historial crediticio tenía que ser cuidadosamente analizado. Así, antes de que el crédito pudiera crecer, ya se había incrementado el riesgo promedio de cada una de las

instituciones bancarias, sin que los administradores se hubieran dado siquiera cuenta.

El primer año de gestión de los bancos privatizados mostró un crecimiento de la cartera total del sistema bancario de 43.4 por ciento en términos nominales y 31.5 por ciento en términos reales; la comparación de este crecimiento con los ocurridos durante la gestión estatal permite valorar su dimensión: en el periodo 1983-1990, el incremento promedio anual de la cartera total del sistema fue de 79.9 por ciento a precios corrientes, pero en términos reales fue de 9.9 por ciento. Evidentemente, en la operación bancaria importan los saldos nominales, pero ellos deben ponderarse contra algunas variables agregadas para evaluar su pertinencia y destino posible; por eso, el dato real tiene un significado mayor y, en consecuencia, el saldo de la cartera de 1992 muestra un crecimiento de más de tres veces mayor que el dato promedio de los bancos estatizados.

En ese año, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) fue de 2.8 por ciento, la inversión fija bruta lo hizo en 13.9 por ciento, mientras que el consumo total aumentó 3.7 por ciento y particularmente el consumo privado se incrementó 3.9 por ciento. Estos datos muestran que una parte de los nuevos créditos o del aumento de los saldos de los créditos contratados se dirigió a un financiamiento cuya fuente de pago no estaba claramente establecida; todo análisis de una posible operación de crédito, necesariamente incorpora un examen de la capacidad de pago del acreditado y de la generación de recursos que plantea el proyecto estudiado, lo que lleva a conocer el grado de riesgo: Si la operación no se destina a financiar un proyecto productivo, la fuente de pago tiene que ser establecida con todo rigor y en caso de no

poderse documentar adecuadamente la solitud debiera ser rechazada. La información sobre el comportamiento de la cartera vencida, es decir, de las amortizaciones de principal y de los intereses que no se pagan, indica que el análisis de crédito, si es que existió, fue mal hecho; este índice de cartera vencida a cartera total pasó de 3.15 a 5.48 por ciento, que es un crecimiento brutal. Pero lo más grave se advierte cuando se revisa la cantidad de dinero que cayó en cartera vencida; en comparación con el año anterior, este dato creció 150.1 por ciento, casi dos veces y media más que el crecimiento de la cartera. Esto quiere decir que el problema de créditos vencidos fue ocultado parcialmente, por el enorme crecimiento de los créditos en su conjunto.

El el segundo año de la gestión privada, los nuevos administradores se dieron cuenta de que estaban teniendo problemas, lo que los obligó a atemperar sus propósitos; en 1993, la cartera total creció 26.1 por ciento en términos nominales y 16.1 por ciento en términos reales. Este crecimiento ciertamente moderó el del año anterior, pero siguió siendo alto si se compara con los incrementos observados en el PIB (0.4 por ciento), en la inversión fija bruta (-1.4 por ciento) y en el consumo, tanto total (4.5 por ciento) como privado (0.2 por ciento). Por ello, la cartera vencida siguió su ritmo ascendente: aumentando 63.7 por ciento, casi una vez y media más que el crecimiento de la cartera total, y el índice de cartera vencida a cartera total pasó al 7.27 por ciento.

El tercer año resultó mucho más complicado: fue, como hemos señalado, el año de la insurrección zapatista y de los asesinatos políticos, en el que la tasa de interés creció desorbitadamente. Ello influyó para que

los bancos atendieran especialmente la cartera vencida, lo que permitió que pasara al 7.55 por ciento, un incremento de solamente 28 centésimas de punto; sin embargo, el saldo de los créditos vencidos creció 73.3 por ciento, mientras que el de cartera total lo hizo en 66.8 por ciento, comportamientos cercanos, pero que seguían evidenciando que esta problemática básica persistía en un nivel alto.

Por otra parte, los bancos se propusieron ampliar el margen financiero con el que se venía operando, lo que entraba en contradicción directa con lo que se esperaba de la liberalización financiera: incremento en las tasas pagadas a los ahorradores y reducción en el precio del crédito, lo que conduce necesariamente a una reducción del margen. Como es obvio, venció el interés de los nuevos banqueros por incrementar sus ingresos, para así tratar de incrementar las utilidades. En cuanto a la remuneración al ahorro, para que pudiera operar una competencia que llevara a que la búsqueda de los recursos del público elevara la tasa de captación, tendría que existir un mercado en el que los competidores tuvieran participaciones relativamente similares; esto no ocurre en la llamada industria bancaria mexicana, en la que los tres bancos mayores (Banamex, Bancomer y Serfin), en 1994 participaban con el 51.2 por ciento de la captación directa, proporción menor en casi quince puntos porcentuales respecto a la que tenían en 1991, pero que muestra una estructura marcadamente oligopólica (Rojas, 1997).

Ciertamente perder quince puntos de participación en el mercado, de los cuales tres los perdió Banamex y el resto lo perdieron Bancomer y Serfin, es una modificación significativa de la distribución de este mercado,

pero no altera su naturaleza oligopólica. En realidad, es a partir de un mercado de estas características como se construyen los precios, en este caso tanto las tasas pasivas como activas; por ello, la evidencia muestra que los grandes bancos aumentaron su capacidad de retención de los clientes, lo que indica una escasa rivalidad que conduce a pensar en que se presentó no una competencia abierta por los clientes, con base en una diferenciación de las tasas ofrecidas, sino que se dio una "colusión tácita" entre los bancos para fijar sus pagos a los ahorradores. De este modo, la idea de que la liberalización elevaría las tasas pasivas e incrementaría el ahorro interno fue derrotada por el propósito de maximización de ingresos de los bancos (Mántey, 1996).

En cuanto a las tasas activas, es decir, el precio del crédito, se ha documentado que tampoco se logró reducir las tasas activas y, con ello, expandir la demanda de crédito, dado que los banqueros mantuvieron e incluso ampliaron el "spread" con el que operaron; un análisis del margen de interés neto de estos tres años muestra un incremento de hasta 10 puntos porcentuales en estos años (Delgado, 1994). En consecuencia, la gestión privada de los bancos logró claramente incrementar el margen financiero, pese a lo que se esperaba a partir de la concepción que inspiraba la liberalización, lo que inicialmente benefició a los nuevos dueños y a sus administradores, pero instrumentado en un momento en el que la cartera vencida estaba aumentando, evidentemente contribuyó a complicar la situación. Esto lleva a plantearse las siguientes interrogantes:

¿El crecimiento de la cartera vencida hubiese sido el mismo si los bancos hubiesen reducido su margen de interés neto?,

o bien, planteada de otra manera la misma pregunta, de haberse mantenido los niveles anteriores [del margen de interés neto] o incluso de haberse reducido al 5 por ciento, ¿qué hubiera pasado con la cartera vencida? (Delgado y Valenzuela, 1994).

El tercer ámbito en el que se actuó fue el de la reducción del gasto de administración de los bancos, basado en una impresionante reducción de personal, al tiempo que se incrementaba el número de sucursales del sistema. Al inicio de la gestión privada, en 1991, el personal ocupado en el sistema bancario fue de 166,035 empleados; tres años después, a finales de 1994, el personal se había reducido a 126,736 empleados, esto significó una reducción del 23.5 por ciento. En ese mismo lapso de tiempo, el número de cuentas de cheques pasó de 3'510,089 a 4'313,628, lo que ilustra un crecimiento en el número de operaciones en la sucursal del orden de 23; por supuesto que esto fue resultado de la automatización de un buen número de operaciones, pero que en términos estrictos significó una fuerte reducción del gasto. La consecuencia de todo lo anterior fue un crecimiento de la utilidad neta por sucursal en 1989-1991 de 1,003.5 pesos constantes de junio de 1994 a 1,691.5 pesos en 1992-1994 y de la utilidad neta por empleado que pasó 27.4 a 49, pesos incrementos notables en un periodo tan corto de tiempo.

Un elemento fundamental en el desarrollo de la gestión bancaria fue la supervisión, tanto por lo que hizo como por lo que dejó de hacer. Un ejemplo puede resultar ilustrativo del contradictorio trabajo de la Comisión Nacional Bancaria: el desempeño de Banco Unión. Este banco tuvo un crecimiento no sólo impresionante de sus operaciones

sino absolutamente desproporcionado. El aumento de la cartera de este banco en 1992 fue de 94.7 por ciento, mas del doble de la observada para los bancos en conjunto; en 1993, al tiempo que el sistema atemperaba el incremento de la cartera, Unión la incrementaba aún más: 98.4 por ciento, casi cuatro veces más que el total. Para 1994, en todo el medio bancario se sabía que Unión iba a ser intervenido, lo que ocurrió hasta unos días después de las elecciones presidenciales; la autoridad señaló que la razón para intervenirlo tenía que ver con manejos administrativos y crediticios "alejados de las sanas prácticas bancarias"; pese a que esto era conocido desde tiempo antes, la Bancaria y Hacienda autorizaron que Cabal y su grupo de accionistas compraran otro banco, Cremi.

La supervisión fue incapaz de establecer límites al extraordinario incremento del riesgo en el que estaban incurriendo todas las instituciones, aunque algunas lo hacían en mayor medida; en realidad, la presencia de la Bancaria en el interior de los bancos fue constante lo que no sirvió para disminuir los problemas, ni siquiera para alertar sobre los riesgos; los supervisores no estaban preparados para actuar en un marco legal liberalizado, en el que se replantea radicalmente la función de vigilancia y supervisión, para convertirse en una instancia preventiva que reconocca no sólo los eventuales problemas de una institución particular, sino los riesgos sistémicos que pueden alterar un buen desempeño. Además, los intereses políticos impidieron que se actuara oportunamente, deteniendo con energía los ilícitos que se estaban cometiendo y que eran casi del dominio público; la autoridad supervisora aceptó actuar cuando el interés político del grupo en el poder lo

decidió. Evidentemente, esto significó que la magnitud de los recursos involucrados para poder mantener a flote este banco creciera, lo que junto con la decisión también política de evitar a toda costa que un banco se declarara quebrado, dado que en una circunstancia de ese tipo, las revisiones hubieran sacado a la luz la magnitud de las operaciones ilegales existentes. En consecuencia, los primeros costos involucrados fueran precisamente los que se derivaran de esta decisión de mantener funcionando el banco, lo que carecía de cualquier fundamento económico. Este intento por evitar que se reconociera que algunas operaciones de compra de los bancos habían fracasado no impidió que la Bancaria tuviera que intervenir dos instituciones: precisamente Banco Unión y Banca Cremi.

### TRES

El año de 1995 fue catastrófico: los errores en la determinación del tipo de cambio, junto con las presiones acumuladas en el sector externo, provocaron una devaluación del peso, que señaló el principio de lo que eufemísticamente el gobierno llamó emergencia económica; en realidad, se trató de una crisis generalizada en toda la economía que provocó una reducción del producto interno bruto de 6.2 por ciento, acompañada por una contracción impresionante de la formación bruta de capital fijo del 29 por ciento y del consumo de 9.5 por ciento. Esto, por supuesto, afectó severamente la ocupación, de modo que el número de asegurados en el IMSS se redujo en 611,200 derechohabientes y el personal ocupado remunerado lo hizo en 818,301 personas (Nafin, 1998), los que su-

mados al crecimiento anual de los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo, alrededor de 1'100,000 personas, generó una situación extremadamente compleja y muy gravosa para la población.

Evidentemente, la situación bancaria resultó inmediatamente afectada, ya que a los problemas derivados de una expansión del crédito desordenada y muy mal otorgado y documentado, se sumó la contracción de los ingresos, la pérdida del empleo de muchos acreditados, reducciones en prestaciones, etcétera. Además, la instrumentación de una política de ajuste para responder a la interrupción de los flujos de capitales del exterior, los que sumados a la devaluación abrupta del tipo de cambio, se tradujeron en una política monetaria altamente restrictiva. Esta restricción monetaria opera a través del control de la oferta monetaria, lo que se traduce en un incremento inmediato del costo del dinero en el mercado de mayoreo, provocando que aumente la tasa de fondeo de los bancos; este incremento los bancos lo trasladan, inmediatamente, a todas sus operaciones activas, lo que encarece tanto a la cartera existente como las operaciones en trámite y, por supuesto, desalienta las nuevas solicitudes. En realidad, la manera de actuar de los bancos resulta extremadamente ventajosa, ya que por la presencia de un costo mayor en la captación marginal, la que se requiere para completar la posición de su tesorería, se aplica a todas las operaciones activas, pese a que una gran parte de ellas fueron fondeadas con recursos a tasa fija o con recursos a la tasa variable anterior al momento de la elevación de costos. Esto beneficia la rentabilidad de los bancos, ya que los protege contra el aumento observado en la captación de mayoreo, pero tiene un efecto contradictorio

que las instituciones no apreciaron claramente: al incrementar el precio de crédito, se castiga a los deudores por el uso de recursos que ya fueron fondeados, reduciendo su capacidad para cumplir con sus obligaciones de pago. Ello, por supuesto, impacta negativamente a los bancos, ya que eleva la cartera vencida, haciendo improductivos estos activos como resultado de los aumentos arbitrarios decididos.

De hecho, desde el inicio del año, los bancos enfrentaban tres grandes problemas: en primer lugar, una insuficiente capitalización, provocada por el rápido aumento de la cartera vencida; según las reglas de capitalización establecidas por la normatividad existente, la cartera crediticia tiene que ser calificada, con el objeto de crear las provisiones necesarias para enfrentar posibles contingencias derivadas de los incumplimientos de pago. La calificación de la cartera en cinco categorías obliga a destinar recursos para crear reservas preventivas, que varían de acuerdo con la calidad de los créditos; para el sistema, los requerimientos de provisiones preventivas redujeron la capacidad financiera de los bancos, lo que se tradujo en falta inmediata de capital. En segundo lugar, la información que los bancos entregaban a las autoridades, en muchos casos, no revelaba la situación real, ocultando la gravedad de los problemas que se enfrentaban: una parte de este ocultamiento de información se debía a la existencia de administraciones que actuaban al margen de la regulación, adicionales a las irregularidades existentes en los bancos intervenidos (Banco de México, 1995). El tercer aspecto era la falta de liquidez en moneda extranjera, derivada del hecho de que los bancos se fondearon con recursos externos en 1994, tanto para abaratar la mezcla con la

que operaban como para aprovechar las posibilidades de tomar recursos a plazos más largos en relación con los existentes en la economía nacional. Este fondeo en dólares suponía confianza en la evolución del tipo de cambio, de modo que por esta vía los errores en la conducción económica complicaron drásticamente los problemas de los bancos.

El panorama mostraba la posibilidad evidente de una crisis de insolvencia del sistema bancario, que hubiera arrastrado a la economía a una situación aún más grave; era urgente y reconocida la necesidad de que el gobierno instrumentara un programa para enfrentar las crisis de las instituciones financieras, que lograra detener el deterioro de la situación financiera, tanto de los deudores como de los bancos. Precisamente por esto, el programa podría variar dependiendo del eje escogido para tratar de aliviar los problemas: tomar como base a los bancos o a los deudores; para las autoridades, era fundamental evitar la creación de incentivos negativos, del tipo de prácticas establecidas en ciertas instituciones de la banca de desarrollo que fomentan la "cultura del no pago" entre los acreditados.

El paquete de acciones instrumentado se estructuró básicamente a partir de los requerimientos de los bancos; por ello las partes medulares y a las que mayores recursos se destinaron fueron el programa de capitalización temporal (Procapte), el financiamiento para dar liquidez en moneda extranjera a los bancos, la intervención de algunas instituciones y el programa de fortalecimiento de capital con compra de cartera. Además, se llevaron a cabo dos acciones destinadas directamente a aliviar la situación de los deudores: las reestructuraciones de créditos en unidades de inversión, las llamadas *UDI* y el

acuerdo para apoyar a los deudores de la banca, conocido como ADE.

El Procapte se instrumentó a través de la adquisición de instrumentos de deuda subordinada por parte del Fobaproa, emitidos por los bancos comerciales con coeficientes de capital inferiores al 8 por ciento del valor de los activos en riesgo. Estos títulos, de conversión forzosa a capital a los cinco años de su emisión, fueron adquiridos por el Fobaproa con recursos provenientes de créditos del banco central, los que tuvieron que ser depositados en el propio Banco de México para evitar una expansión no deseada del crédito interno. Los bancos contaron con un plazo largo para captar capital y poder pagar su deuda, lo que, en caso de no poderse cumplir, convertiría al Fobaproa en accionista de las instituciones apoyadas.

El programa para financiar la liquidez en moneda extranjera apoyó a 16 bancos comerciales, otorgando créditos en dólares con recursos del Banco de México, canalizados a través del Fobaproa. Por otra parte, en el curso del año fueron intervenidos seis bancos por la Comisión Bancaria: Banpaís, Obrero, Oriente, Del Centro, Inverlat y adicionalmente, el Interestatal, de reciente creación; así, a tres años de haberse privatizado 18 bancos, siete de ellos tuvieron que ser intervenidos por las autoridades. De la misma manera que en los otros dos programas, el Fobaproa fue el instrumento para hacerles llegar recursos a las instituciones intervenidas; estos créditos, según la propia autoridad, se dieron para eliminar distorsiones en el mercado de dinero y eliminar el riesgo de quebrantos en estos bancos. En realidad, los créditos se dieron para que los bancos intervenidos pagaran la captación que provenía de los otros bancos del sistema, ya que con la interven-

ción de las instituciones las fuentes del fondeo del público se redujeron, elevando sustancialmente los costos de los bancos intervenidos y, en consecuencia, el costo del fondeo del sistema en su conjunto, lo que dañaba a todas las instituciones financieras, independientemente de su situación particular.

El programa de fortalecimiento del capital con compra de cartera se concibió, inicialmente, como una oferta a los bancos para que hicieran aportaciones frescas de capital, a cambio de ello el gobierno compraría créditos calificados y provisionados, equivalentes al doble de los que se aportase de capital; la mecánica propuesta consistía en entregar bonos de largo plazo emitidos por el Fobaproa, los que se intercambiaban por los flujos generados por la cobranza de la misma cartera, la que se mantenía bajo la administración de los bancos cedentes. Con este mecanismo, los bancos mejoraban inmediatamente el balance, sustituyendo activos improductivos por un nuevo activo que generaba intereses a una tasa que se establecía, para los diez años de vida del papel, equivalente a Cetes más uno, pero que en los primeros años podía llegar a Cetes más tres; a cambio de esta mejoría el gobierno no entregaba recursos frescos, sino solamente un pagaré, un compromiso de pago a una tasa de rendimiento menor a la del crédito, pero mayor a las del mercado de dinero. El concepto era, sin lugar a dudas, adecuado para aliviar la situación financiera de los bancos, sin que el gobierno tuviera que aportar recursos, de los que carecía dada la gravedad de la crisis que se vivía; al mismo tiempo, proponía que la administración de estos créditos siguiese a cargo de los bancos, lo que liberaba al Fobaproa de la necesidad de crear una

estructura capaz de administrar un monto creciente de acreditados con una amplia gama de problemas, incluso de carácter judicial.

En relación con los deudores, se diseñaron dos programas: el de reestructuración en UDI y el ADE. El primero buscaba aliviar el impacto de intereses crecientes e imprevisibles que hacía extremadamente difícil el cumplimiento de las obligaciones de los acreditados, a través de convertir la denominación de la operación de pesos a unidades de inversión, que actualizan automáticamente su valor con la inflación; en estas unidades, las operaciones se concertaron a tasas fijas y relativamente bajas. En estas reestructuraciones los bancos mantienen el riesgo de los propios créditos y el gobierno asume el riesgo de las tasas de interés. El ADE, por su parte redujo las tasas activas nominales para los créditos en tarjeta, al consumo, empresarial, agropecuario y para la vivienda, al tiempo que promovía reestructuraciones a plazos mayores a los contratados; se planteó como un programa “de una sola vez”, orientado principalmente a deudores pequeños y medianos, aplicable a clientes morosos o al corriente en sus pagos, pero condicionado a un compromiso firmado que estableciera la disposición del acreditado de reestructurar, con lo que se suspendería la gestión judicial del cobro por parte de los mismo bancos.

En los programas reseñados, resalta el hecho de que aquellos orientados a resolver la crisis de los bancos, pese a sus diferencias, se operaron a través del Fobaproa, unas veces para comprar obligaciones subordinadas, para créditos en dólares, para las instituciones intervenidas, para comprar cartera. La misma institución, por cierto creada para proteger el ahorro, se utilizó como comodín, generando

un verdadero engendro en el que fueron cayendo una enorme cantidad de operaciones, por montos que iban creciendo exponencialmente. Esto provocó que, como era lógico, el Fobaproa se convirtiera en un instrumento multifuncional, que repartía pagarés a los bancos, sin tener facultades para hacerlo, por conceptos de muy diversa naturaleza; fue un instrumento que operó *ad hoc*, dependiendo de los problemas que enfrentaran cada una de las instituciones apoyadas.

Pese a estos programas y a la enorme campaña realizada en los medios con el propósito de convencer a los deudores de sus bondades, hacia finales del año la crisis no solo persistía, sino que en muchos sentidos se había agravado: el índice de cartera vencida de los bancos no intervenidos, incluyendo la cartera cedida al Fobaproa, llegó al 16.3 por ciento. El dato es fuerte, pero lo es más aún si se observa que el incremento de la cartera vencida casi triplicó el monto de recursos involucrados, de tal suerte que del crecimiento de la cartera total de 36.9 por ciento, más de la tercera parte se debió a los créditos vencidos. La crisis bancaria estaba resultando mucho más profunda de los que las autoridades habían creído, lo que debería haberlos llevado a replantear las medidas instrumentadas, corrigiendo lo necesario y desarrollando nuevas acciones que tuvieran un impacto mayor; desde el ángulo del instrumento utilizado, era evidente que se requería diferenciar los tipos de intervención que se estaban desarrollando, con nuevos mecanismos que permitieran reconocer los salvamentos de bancos quebrados e intervenidos, los aportes del capital y la compra de cartera, de manera que fuera especializándose en cada uno de los aspectos, lo que permitiría apoyos más precisos y, por ello, menos costosos.

Para el año siguiente se agregaron los programas de apoyo al sector agropecuario y pesquero y a la micro, pequeña y mediana empresas; lo relevante, sin embargo, siguió siendo el paquete diseñado el año anterior. Particularmente, la compra de cartera a cambio de capital se convirtió en el de mayor alcance, por lo que creció involucrando a doce de los bancos no intervenidos, lo que significó que 17 de los 18 bancos privatizados se acogieran a este programa; el valor de la cartera adquirida por el Fobaproa alcanzó al cierre de 1996 la cantidad de 141.9 miles de millones de pesos. El gobierno informó que esta compra de cartera permitió un incremento en el capital de la banca de 158 por ciento, respecto al dato de 1994 (Banco de México, 1996).

Las compras de cartera llevaron a que el Fobaproa decidiera la creación de una empresa especializada, que se ocupara de la venta de los activos que fueron entregándose a este fideicomiso, como resultado de los trámites judiciales y de negociaciones para resolver créditos vencidos. Se creó la empresa Valuación y venta de activos, que se propuso vender los activos adjudicados que fuera posible, al tiempo que se ocupaba de administrarlos eficientemente, mientras permanecieran bajo el control del Fobaproa, desarrollar un mercado secundario de activos, apoyar la recuperación de empresas viables y, finalmente, reducir el costo fiscal de los programas de apoyo.

Por otra parte se cambiaron las reglas contables bancarias para asimilarlas a las normas internacionales. Fundamentalmente esto significó un cambio en la determinación de los créditos vencidos, ya que en la contabilidad bancaria mexicana sólo se traspasaban a cartera vencida las amortizacio-

nes no pagadas, un mes después de su vencimiento, manteniendo en cartera vigente el resto del capital, aunque estuvieran vencidas varias amortizaciones, mientras que en los criterios contables conocidos como USGAAP (United States Generally Accepted Accounting Patterns), luego de tres amortizaciones no pagadas se traspasa a cartera vencida todo el capital. Esto implica que, evidentemente, lo requerimientos para la creación de reservas preventivas por operaciones crediticias se incrementarían, por lo que la autoridad decidió dar un plazo a los bancos para irse incorporando a estos criterios contables.

En materia de supervisión y vigilancia de las instituciones también se introdujeron una serie de modificaciones para reforzar su carácter prudencial, lo que contribuyó a generar mayor certidumbre en la actuación de la Comisión Bancaria. Pero el verdadero problema se dio en la instrumentación de los programas cuyo eje estaba en los bancos, destacadamente en el de compra de cartera, ya que los criterios establecidos por las autoridades financieras y bancarias se cumplieron con ciertas instituciones, mientras que otras recibieron apoyos adicionales, basados en consideraciones sobre la situación particular de los bancos; en algún caso, la regla de dos de compra de cartera por uno de capital, se llevó al tres por uno, o bien se aceptó que las aportaciones de capital comprometidas no se hiciesen efectivas, se cambió la tasa de referencia para el pago de los intereses, que en la mayor parte de los casos fue de Cetes, por la tasa interbancaria, la TIE, que resultaba entre dos y tres puntos superior, otorgando privilegios a algunos bancos sin la menor justificación. Se instrumentaron de una manera discrecional, de modo que en el seno del comité técnico del Foba-

proa, se acordaron apoyos diferenciados, generando compromisos indebidos entre las autoridades, las administraciones y los dueños de los bancos.

Un último elemento que se presentó en el sistema, provocado directamente por la profundidad de la crisis y particularmente por los defectos en la gestión bancaria, fue la apertura a los bancos extranjeros, los que pasaron de la restricción de sólo poder participar con partes minoritarias del capital, a estar en condiciones legales de ser accionista mayoritario de bancos pequeños y medianos. De este modo, en el mapa de los bancos comerciales aparecieron intermediarios españoles (Bilbao Vizcaya y Santander como accionistas mayoritarios y el Hispanoamericano como minoritario), canadienses (Nova Scotia), asiáticos y el aumento de la participación del CitiBank.

El negocio bancario resultó atractivo para los intermediarios extranjeros, no por la utilidad que se estaba generando, sino por el precio al que era posible adquirirlos; de hecho, la crisis fue reduciendo paulatinamente la utilidad: de 6,266 millones de pesos en 1992, se pasó a 8,788 millones de pesos en 1993, la que se redujo a 3,394 millones de pesos en 1994, a 3,217 millones de pesos en 1995, 3,060 millones de pesos en 1996 y una pérdida de 7,498 millones de pesos en 1996 (Comisión Nacional Bancaria, 1996).

#### CUATRO

La propuesta del Ejecutivo de marzo de 1998, para que el Congreso de la Unión aprobara un paquete de reformas al sistema financiero, partió del supuesto de que el país entero estaba convencido de que el conjunto de acciones instrumentadas para evitar el

colapso del sistema de pagos había sido fundamental para impedir corridas especulativas y un proceso de desintermediación que hubiera exacerbado la crisis económica. Por eso, apenas al final de una de las tres iniciativas, se planteaba que los pagarés Fobaproa se convirtieran en deuda pública; para las autoridades financieras, el tema que resultaba más controvertido era la apertura total a los intermediarios extranjeros, incluso en términos mayoritarios para los grandes bancos. El Congreso, sin embargo, rechazó las reformas presentadas en su conjunto y cuestionó con fuerza el llamado “salvamento bancario”; particularmente concentró la discusión en los pasivos de Fobaproa que se pretendía regularizar.

Como hemos señalado, el Fobaproa se utilizó para diversas intervenciones simultáneas: compra de cartera, saneamiento de los bancos intervenidos, compra de obligaciones subordinadas de conversión forzosa a capital. Cada una de estas intervenciones implicó resolver cuestiones diferentes, a partir de recursos garantizados por el propio Fobaproa, ya fueran líquidos o solamente pagarés; el monto total en ese momento era de 552.3 miles de millones de pesos, explicados de la siguiente manera: compras de cartera por 245.5 miles de millones de pesos, bancos intervenidos por 111.6 miles de millones de pesos y el resto está constituido por compras de capital e intereses. La composición del pasivo total puede variar al anterior, dependiendo de la manera en que se agrupe la información: por ejemplo, en un documento presentado por el Ejecutivo al grupo técnico para las reformas en materia financiera, se hizo el siguiente señalamiento: “Se reconoce que los pasivos a cargo del Fobaproa, que a febrero de este año ascendían a 552,300 mi-

llones de pesos, tiene orígenes diversos. Una forma que permite clasificar en grandes rubros los pasivos es agruparlos en tres categorías: los que tienen su origen en bancos intervenidos (360.9 mil millones de pesos), los que lo tienen en los programas de compra de cartera (160.4 miles de millones de pesos) y los que son de naturaleza distinta a las anteriores (31,000 millones de pesos).” (Hacienda, 1998). Estos datos difieren, a su vez, de los que aparecen en el Informe Anual del Banco de México de 1997, en donde el monto de la cartera que los bancos cedieron al Fobaproa es de 245.5 mil millones (Banco de México, 1997), los que son consistentes con la información de la Comisión Nacional Bancaria (CNB, 1997).

El monto del llamado rescate bancario resultaba enorme, pero lo más importante era que los legisladores carecían de los elementos mínimos necesarios para poder juzgar su pertinencia; por ello, el Ejecutivo en lugar de recibir aplausos, como esperaba, recibió un mensaje fundamental: el Poder Legislativo tiene que contar con la información suficiente para poder valorar si resulta oportuna y adecuada la conversión de los pagarés en deuda pública. Cada una de las partes que componían este saldo requería ser analizada: en el caso de la compra de cartera, los apoyos a los diferentes bancos implicaron cantidades distintas, no sólo en monto, sino proporcionalmente al tamaño de la cartera total y de la misma cartera vencida, lo que hacía necesario conocer los criterios específicos con los que operó el comité técnico. Además, los créditos involucrados comprendían operaciones de todo tipo: créditos de gran tamaño a empresas y empresarios ampliamente conocidos, créditos medianos, probablemente mal documentados, créditos relacionados, créditos con garantías ostensi-

blemente insuficientes, desde el momento mismo del otorgamiento. En esta parte del Fobaproa existían 440,000 créditos, lo que implicaba que su manejo resultaba complicado; de todos estos créditos alrededor de 2,500 explicaban el 60 por ciento del total de los recursos involucrados en este programa. Se trataba de operaciones por montos mayores a 20 millones de pesos, que fueron aceptadas por el fideicomiso del mismo modo que una deuda en tarjeta de crédito por 20,000 pesos.

El análisis de los expedientes de crédito de estas operaciones debió haber sido fundamental para que el Fobaproa aceptase la cesión de esa cartera; esto no se hizo, lo que no puede ser explicado por razones administrativas, sino por consideraciones de otra naturaleza, asociadas a la manera como fue realizada la venta de las instituciones. Hemos señalado que la mecánica de pago, acordada cuando los bancos fueron vendidos, permitía que los compradores cubrieran el precio en tres partes, dos de las cuales se hacían en condiciones en las que los nuevos banqueros estaban ya al frente de la administración de estas empresas; esto abría la posibilidad de que los pagos se realizaran con los recursos de los ahorradores depositados en estos bancos, a través de préstamos otorgados a los propios accionistas o a sus empresas, los que evidentemente rebasaban el límite legal impuesto a los créditos relacionados. Al conocerse que una parte de la cartera cedida a Fobaproa, por montos extraordinarios, implicaba créditos relacionados o bien operaciones cruzadas, es decir, prestamos a accionistas de otro banco, a cambio de préstamos de ese banco a accionistas del primero, como ocurrió entre Banco Unión y Banpaís, el cuestionamiento a la privatización resultaría inevitable; por eso, el Fobaproa y

su comité técnico formado por Banco de México, la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria, al aceptar que estas operaciones se entregaran en las cesiones de cartera a cambio de capital, aceptaron ocultar estos créditos irregulares, aún más, créditos fuera de las normas bancarias, es decir, ilegales.

Otro elemento importante para calificar la cartera cedida tenía que ver con las empresas y los grupos involucrados en las operaciones que cayeron en cartera vencida. Es conocido que la ley permite a las empresas con problemas de incumplimiento en sus obligaciones, declararse en suspensión de pagos y detener todos los trámites realizados para adjudicar las garantías, intervenir administrativamente la empresa, etcétera. Esta posibilidad fue ampliamente utilizada por las empresas, deteriorando la situación de los bancos; además, se utilizó frecuentemente una forma de evitar cumplir con los compromisos contraídos por algunos grupos económicos, dejando que una de las empresas concentrara los pasivos, cayendo en cartera vencida y permitiendo que se llegara incluso hasta la dación en pago de los activos de esa empresa, aunque no cubrieran el total del adeudo, lo que obligaba al banco acreedor a quebrantar la diferencia, al tiempo que las otras empresas del grupo se mantenían en buenas condiciones financieras.

Los otros programas operados por el Fobaproa fueron el de bancos intervenidos y el de capitalización. La intervención de los ocho bancos, de los cuales cinco fueron privatizados (Unión, Cremi, Oriente, Banpais y Banco del Centro) implicó costos extraordinarios que requerían explicaciones detalladas, las que, por supuesto, nunca se dieron; el saldo de estas intervenciones, en créditos

que Fobaproa recibió de Banco de México, Nacional Financiera o directamente de pagarés, sumó 360.9 miles de millones de pesos. Esta cantidad tendría que haberse desagregado en la parte que cubría la captación del público, misma que tenía que ser garantizada por el Fobaproa y que solamente implicaba 82.3 millones de pesos y el resto, compuesto por diferentes aspectos, como los pasivos laborales, que debieran haberse neteado contra los activos distintos del crédito. Las razones de estas intervenciones, junto con el monto de recursos involucrados, debió haber conducido a examinar la conveniencia de vender los bancos, solamente las sucursales, como se hizo, o tomar la decisión de que el gobierno los administrase, el tiempo necesario para recuperar los recursos fiscales erogados. Esta posibilidad nunca se analizó, ya que para los hacedores de la política económica los administradores públicos son, por definición, menos eficientes que los privados, dado que no están sujetos a la lógica del mercado. Para los tecnócratas, en consecuencia, son mejores administradores de un banco Cabal Peniche, Rodríguez o Lankenau, respecto a cualquiera de los directores generales de los bancos en la época en que fueron estatizados. Se decidió mantenerlos al costo que fuera necesario, pese a que sus dueños los habían saqueado totalmente, con el único propósito de evitar que se conocieran en detalle los financiamientos irregulares, entre los que están incluidos los que recibió el PRI para la campaña de Colosio, Zedillo y Madrazo en Tabasco

Por esta razón, la Cámara de Diputados acordó que todas las operaciones de Fobaproa tenían que ser auditadas, para conocer con detalle el grado de cumplimiento de la normatividad aplicable. Se trata no sólo del

cumplimiento de la normatividad bancaria, sino también de las normas y procedimientos que el propio comité técnico del Fobaproa acordó para regular su funcionamiento.

En todo este proceso de discusión, la gestión de los bancos siguió mostrando importantes debilidades: el estado de resultados de los bancos en conjunto, a junio de 1998, mostraba cuatro aspectos centrales: el margen financiero, que es la diferencia entre los ingresos por intereses y los costos por intereses, es insuficiente para pagar el gasto corriente, es decir, lo que los bancos reciben por prestar dinero, menos lo que pagan por el ahorro que captan, no alcanza para cubrir los gastos de personal y de administración; del total de los ingresos por intereses, sólo el 56.6 por ciento se deriva del crédito; de los intereses por créditos, el 44.5 por ciento se deben a los intereses que generan los pagarés del Fobaproa; finalmente, si al resultado neto se restan los ingresos derivados de operaciones discontinuas y el ISR y PTU, las escasas utilidades se convierten en pérdidas. Esto muestra que la situación financiera de los bancos seguía siendo crítica; su función central, que es captar y prestar, sólo se cumple del lado pasivo, lo que explica la insuficiencia del margen financiero, así como el peso excesivo de los intereses provenientes de operaciones diferentes del crédito; en consecuencia, los bancos han empezado a vivir, esto es, a generar utilidades, por sus inversiones financieras, en papeles rentables, intercambiados por sus Mesas de Dinero (Delgado, 1998).

Luego de nueve meses de una intensa discusión que desbordó el Palacio Legislativo, el PAN, el Ejecutivo y el PRI llegaron a un acuerdo que fue impuesto a la Cámara de Diputados y a la de Senadores y, en consecuencia, a toda

la población. El arreglo fue cocinado fuera del recinto parlamentario, primero en la llamada Mesa de Alto Nivel y después por las cúpulas del PAN, Hacienda y Gobernación, y después validado por el PRI.

La solución al Fobaproa involucra numerosas cuestiones tanto de carácter económico como estrictamente políticas. Entre las económicas, destacan tres: uno, ¿el monto total del pasivo disminuyó?; dos, ¿efectivamente se redujo el rendimiento de los pagarés Fobaproa?; tres, ¿mejoró la situación financiera de los bancos? Políticamente, el análisis puede remitirse a lo siguiente: ¿quién ganó?, ¿se redujo la incertidumbre? Es conocido que los panistas festinaron que su propuesta reducía el 50 por ciento del monto del pasivo de Fobaproa que se transferiría al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Sin embargo, el acuerdo votado establece que se respaldan los pagarés emitidos y se agrega que se venderán los activos; pero precisamente eso era lo que establecía la propuesta original del Ejecutivo. La cantidad que será posible recuperar al vender la cartera comprada no es posible cuantificarla, pero es obvio que no aumenta por que el IPAB las venda; por ello, se oculta que el ahorro logrado es nulo.

En relación con el pago de intereses y su monto, antes que nada hay que señalar que es falso que al país le costó 100,000 millones de pesos el intenso debate que se desarrolló en el Congreso, en prácticamente todos los medios y en la sociedad misma, y que el acuerdo detuvo el crecimiento del pasivo. Los pagarés Fobaproa se pactaron a una tasa entre Cetes a 91 días + 1 y Cetes al mismo plazo + 3, según el banco involucrado; si se hubieran convertido en deuda pública, evidentemente hubieran generado intereses, a la tasa nego-

ciada en los propios pagarés, de modo que el incremento del saldo por la capitalización hubiera sido el mismo. El IPAB sustituirá los pagarés por nuevas garantías que generarán intereses a una tasa que no se ha especificado; suponer que estas garantías no generan rendimientos, es incorrecto. Tan es así que el nuevo instrumento que sustituye los pagarés será negociable, lo que implica que el día de su entrega a los bancos será convertido en dinero; para que realmente pueda ser convertible, el papel tendrá que ser atractivo para los nuevos tenedores, lo que se conseguirá por el rendimiento que ofrezcan, es decir, el interés que produzca y por su negociabilidad, esto es, que quien está interesado en comprar este papel sabe que lo podrá vender otra vez en cualquier momento y sin dificultad. Precisamente por esto, los bancos mejorarán la calidad de sus activos, ya que al sustituir el pagaré Fobaproa, no solo dejarán de tener que fondearlo, lo que puede implicar diferenciales negativos en las tasas en contra de los bancos, sino podrán utilizar el dinero para nuevas operaciones.

Entre los acuerdos derivados de este desenlace se instrumentó un nuevo programa de apoyo a los deudores, denominado "Punto final" para enfatizar que se trata del último esfuerzo de los bancos para contribuir a que sus acreditados en cartera vencida puedan pagar. El programa implica un costo fiscal de 31,000 millones de pesos y de 10,000 millones de pesos para los bancos, beneficiando a 1'452,000 deudores; su implementación mostró que se trataba de un paliativo, que además, actuará solamente para créditos vencidos antes de junio de 1996, de modo que todos los créditos vencidos posteriormente y que son parte del mismo problema no son considerados. Ciertamente se

trata de un número considerable de operaciones, ya que nada más entre diciembre de 1997 y septiembre de 1998 cayeron en cartera vencida 14,662 millones de pesos, lo que implica un crecimiento de 18.5 por ciento en nueve meses.

En el curso de 1999, la crisis bancaria ha empezado a atenuarse, en lo que se refiere a dos indicadores centrales: cartera vencida y utilidades, pero ha mostrado, al mismo tiempo, una de las nuevas características que se posibilitaron con la liberalización financiera, la de bancos que pueden subsistir, generando utilidades que se van haciendo interesantes, sin prestar. La función tradicional de la banca, de ser instituciones de ahorro y préstamo, se ha transformado convirtiéndose en instituciones que mantienen su función captadora del ahorro nacional, pero que en lugar de utilizar estos recursos para financiar el crecimiento del país, los usan para comprar papeles que circulan en el mercado secundario de dinero y que les permite invertir los recursos captados en inversiones financieras sin riesgo, de modo que no tienen que constituir reservas preventivas por estas operaciones, lo que aumenta la rentabilidad de estas inversiones especulativas.

Ésta es la banca con la que entraremos al nuevo siglo, pero ciertamente no es la banca que el país requiere para enfrentar los enormes retos que le demanda una población extraordinariamente castigada por una larga cadena de errores y de malos manejos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASPE, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993.  
 Banco de México, *Informe Anual*, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998.

- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, varios números durante 1992 a 1998.
- CHÁVEZ, J., K. Fisher y E. Ortiz, "Liberalización financiera y solvencia bancaria: un estudio comparativo de América Latina y Asia", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 27, núm. 107. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, octubre-diciembre de 1996.
- COTTANI, J. y D. Caballo, "Financial reform and liberalization", en Rudiger Dornbusch (ed.), *Policy making in the open economy. Concepts and case studies in economic*.
- DELGADO, Orlando. "Crisis bancaria y crisis económica", en José Valenzuela (coord.), *El futuro económico de la nación*, Diana, México, 1997
- \_\_\_\_\_. *La Jornada*, artículos varios durante los meses de mayo de 1998 a octubre de 1999
- \_\_\_\_\_. y J. Valenzuela, "Los bancos privados", en José Valenzuela (comp.), *México: ¿fin de un régimen?*, UAM, México, 1995.
- DEL VILLAR, R., D. Backal y J. Treviño, *Experiencias internacionales en la resolución de crisis bancarias*. Banco de México, Serie Documentos de Investigación, núm. 9,708.
- DORNBUSCH, R. y A. Reynoso. "Financial factors in economic development", en R. Dornbusch, *Policy making in the open economy. Concepts and case studies in economic*.
- FERNÁNDEZ, Raúl. "El nuevo régimen financiero en América Latina". en Victor Bulmer-Thomas (comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina*, FCE, México, 1997 Lecturas del Trimestre Económico, 84.
- FRY, Maxwell, *Dinero, interés y banca en el desarrollo económico*, CEMLA, México, 1990.
- GURLEY, J. y E. Shaw, "Financial aspects of economic development", en *The American Economic Review*, vol. XLV, septiembre de 1955.
- \_\_\_\_\_. y E. Shaw, "Fancial structure and economic development", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 15, abril de 1967.
- KITCHEN, Richard. *El Financiamiento de los países en desarrollo*, CEMLA, México, 1990.
- MÁNTEY, Guadalupe, "Liberalización financiera con oligopolio bancario: penalización al ahorro y a la inversión productiva", en *Problemas del Desarrollo*, op. cit.
- McKINNON, Ronald, *Dinero y capital en el desarrollo económico*, CEMLA, México, 1983.
- NACIONAL FINANCIERA, *La Economía Mexicana en cifras 1998*, México, 1999.
- ROJAS, Mariano, "Competencia por clientes en la industria bancaria de México", en *El Trimestre Económico*, núm. 253
- SECRETARÍA DE HACIENDA, *Antecedentes y razones de las iniciativas de reformas financieras*. fotocopia, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Consideraciones sobre los puntos de convergencia entre los partidos políticos y el Ejecutivo respecto de las iniciativas de ley en materia financiera*. fotocopia, septiembre de 1998.
- SOLÍS, Ricardo, *Notas sobre el debate del Fobaproa*, fotocopia, 1998.
- \_\_\_\_\_. "La crisis bancaria en México. Alcances y limitaciones del Fobaproa", en Diana Villarreal (comp.), *Política económica y crisis financiera en México*. UAM, 1998.

# Los molinos de viento del Banco de México. Inflación y salarios

Eduardo Manzo Ramos\*

EL ECONOMISTA

CADA AÑO el Banco de México presenta a la Cámara de Diputados un informe sobre la política monetaria. Casi siempre corre la misma suerte: la indiferencia de los muchos y el hastío de sus pocos lectores ante las previsible alabanzas a la política económica federal. Tampoco sorprende la obcecada reivindicación del objetivo prioritario y casi único de esta institución: la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, el control de la inflación.

Pero el informe del primer semestre de 1999 ha corrido otra suerte, al tener como tema central la relación entre los incrementos salariales y el aumento de los precios. Ahora no sólo se refiere al pasado, propone como una de sus conclusiones centrales que los aumentos salariales no sobrepasen el 10 por ciento para el año que viene, como una condición fundamental para seguir abatiendo la inflación hasta las metas fijadas por el mismo Banco. Este virtual tope salarial abrió con mucha antelación la discusión de las revisiones del año próximo.

## EL ESCENARIO

Según el Banco, 1999 se ha caracterizado, entre otros puntos, porque:

- La producción ha crecido más de lo esperado.
- La inflación ha evolucionado de acuerdo con lo programado, por lo que se va a cumplir la meta de 13 por ciento para 1999.
- Las expectativas de inflación se han ajustado a la baja reiteradamente, permitiendo descensos importantes de las tasas de interés.

Sin embargo, unas líneas adelante se afirma que la inflación ha bajado por el menor crecimiento de los precios de los bienes comerciables, los cuales están influenciados por el tipo de cambio. En contraste, los bienes no comerciables no han presentado descensos semejantes, sino que han tenido tasas constantes de incremento. Agrega el Banco:

En muy buena medida este fenómeno se explica por la rigidez a la baja de las expectativas de la inflación (superiores a los objetivos de la autoridad y a la inflación observada) que se ha hecho manifiesta –entre otras cosas– en las revisio-

\* Economista por la Facultad de Economía de la UNAM, especialista en temas de empleo y actualmente Director de Investigación de la Dirección Ejecutiva de Estudios del Trabajo, Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social. Gobierno del D.F.

nes salariales que han tenido lugar en 1999 (véase p. 5).

Para entender las implicaciones de esta afirmación es necesario recordar que en el marco teórico utilizado en este análisis las expectativas son el elemento fundamental para tomar decisiones económicas correctas (las que permiten el mayor crecimiento posible), ya que se forman a partir de las señales enviadas por el mercado sobre la forma en que van a evolucionar las cosas en el futuro inmediato, entre ellas los precios. Además, si hay problemas de credibilidad sobre las expectativas de la economía, esto es resultado de que, en especial, los salarios y las tasas de interés se encuentran desalineadas con relación al objetivo de inflación. Por tanto, una inflación que no baja al ritmo deseado, por la presión originada en los aumentos salariales, afecta directamente el crecimiento económico.

Más allá de lo compleja que parece esta explicación, es obvio que no concuerda con el diagnóstico que el mismo Banco acaba de enlistar, en el que la inflación y las expectativas inflacionarias descienden y se mueven de acuerdo con lo programado.

El asunto no es menor. En el primer caso, si las expectativas inflacionarias permitirán alcanzar al finalizar el año la meta de 13 por ciento para el aumento de los precios, sólo estamos ante empresas que teniendo claro los niveles futuros de inflación están otorgando aumentos salariales por arriba de este porcentaje. Pero esto no tiene nada de raro. Con una inflación a la baja las empresas tienden casi siempre a otorgar aumentos mayores a la inflación de los próximos doce meses, pero que a la vez pueden ser menores a los incrementos de precios del año anterior.

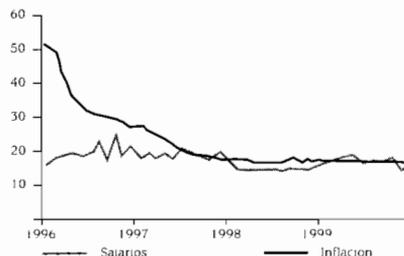
Detrás de este cuestionamiento está la vieja idea de la carrera entre precios y salarios, y de que la inflación futura, y no la pasada, es la que debe servir para fijar los aumentos salariales.

Si pensamos en términos de los ingresos de los trabajadores, la inflación que cuenta es la pasada; esto es más claro cuando hay una grave pérdida del poder adquisitivo del salario. La lógica es simple, el salario se incrementa en un determinado porcentaje y tras doce meses acumula un deterioro equivalente a la inflación de ese periodo. Recuperar el nivel anterior requiere un incremento igual a la inflación pasada.

Desde la perspectiva de las empresas la cuestión no es diferente, sólo que aquí se trata de un gasto y por eso prefieren pagar siempre menos que el año anterior. Pero para saber si esto ocurre, debe compararse ese gasto con la inflación pasada y no la futura. La otra perspectiva sólo es válida cuando se presupone que los aumentos salariales van determinando la inflación posterior.

En la gráfica 1 se ilustra la primera opción. Durante una parte de 1998 hubo una pequeña recuperación de los salarios contractuales, pero en este año no está sucediendo así: el salario contractual de nuevo está sufriendo una pérdida. La única posibilidad para

GRÁFICA 1  
INCREMENTOS CONTRACTUALES FEDERALES  
E INFLACIÓN



suponer que los salarios nominales están aumentando en exceso es comparar ese incremento con la inflación futura, con una meta demasiado estricta, con una meta que implica un deterioro aún mayor de los salarios.

De este modo tenemos dos lógicas para ver el mismo problema: el de los ingresos de los trabajadores y el del control de la inflación. El Banco, como le gusta reiterar, prefiere ocuparse de los precios.

Regresemos a las contradicciones del diagnóstico. En su segunda versión los precios en realidad no están reduciendo su ritmo de crecimiento y sólo están influenciados por el tipo de cambio. Por eso, al mantenerse una creciente sobrevaluación del peso sólo se está postergando el incremento de precios que hoy no se está presentando, pero que está latente. La inflación se disparará cuando sea imposible mantener esa paridad, como ha pasado en todas las devaluaciones que anteceden a las crisis. De esta manera, los salarios sólo se estarían moviendo en correspondencia a una inflación que tampoco está descendiendo. Aquí el equivocado no es el mercado, sino la política económica que dice basarse y respetar las señales que aquél manda.

### EL PROBLEMA

Estas dudas no están resueltas en el Informe de Política Monetaria; no es su tema ni su interés. Lo que sí queda claro es que la cuestión se presenta en los términos de un desajuste entre los aumentos salariales y la meta inflacionaria.

Se puede asumir esta discusión como una cuestión teórica, pero aquí lo que importa son las conclusiones implícitas de la argumentación. En buen español, el Banco afirma que los salarios están aumentando por arriba de la inflación, que hay una recuperación del salario y que eso es un problema. Ya vimos que esto no ocurre en la realidad, en todo caso asumamos, sin conceder, que la evolución del salario se mide sobre la inflación de los próximos doce meses.

La segunda parte de la afirmación es que los salarios están creciendo por encima de las metas de la autoridad monetaria. Estas metas suponen no sólo inflación de 13 por ciento para diciembre de este año, menor de 10 por ciento para el 2000 y “la convergencia con la «inflación externa» para finales del año 2003” (véase p. 137). Quiere decir que se trata de igualar la inflación de los Estados Unidos, de 2.5 por ciento anual; una tasa que no hemos tenido en los últimos 40 años.

Sobre la necesidad de bajar a la inflación de nuestros principales socios comerciales (como le gustaba expresar al ahora denostado Salinas, pero precursor de estas políticas) son múltiples las objeciones. Una de ellas está plasmada en el documento de investigación 9904 del mismo Banco, donde se concluye que:

Los resultados de los estudios señalados muestran con claridad que inflaciones de dos dígitos afectan el crecimiento económico. Sin embargo, la relación entre inflación y actividad económica a bajas tasas de inflación no es del todo claro (véase p. 8).

De manera que, si la reducción de la inflación es una obligación del Banco para eliminar los obstáculos al mayor crecimiento económico posible, esta necesidad no está probada para inflaciones menores al 10 por ciento.

## LOS EFECTOS

Al Banco de México no le faltan argumentos para probar los efectos perniciosos de la inflación y la necesidad de combatirla a fondo. En ese sentido, establece que atiende mejor el interés común si se concentra en el combate al aumento de precios y no en otras actividades de fomento y regulación como hacían los antiguos bancos centrales.

La inflación alta, alega, afecta cuatro aspectos fundamentales del desempeño económico:

- Mayor volatilidad de los precios relativos, distorsionando el sistema de precios al impedir el envío correcto de señales para la toma eficiente de decisiones.
- Incertidumbre sobre la inflación futura, lo que implica dedicar recursos a la interpretación de información con el objetivo de protegerse de sorpresas
- Tasas de interés más altas, que se elevan con una prisma de riesgo que compensa la posibilidad de que la inflación sea más alta.
- Una consecuente reducción del horizonte de planeación.

Como ya mencionamos, el marco teórico de la política económica federal parte de que el mercado, por sí mismo, permite la mejor distribución de los recursos y el mayor crecimiento económico posible. Cualquier distorsión de los mecanismos de mercado impide lograr estos dos objetivos de la mejor manera; la inflación es una de estas distorsiones. Sin embargo, en primer lugar es claro

que los cuatro puntos se refieren a una inflación que está en crecimiento, incluso que está descontrolada. Pero una inflación en descenso no puede originar todos estos problemas. En segundo lugar, la volatilidad en los precios relativos no sólo es creada por la inflación, también se origina en los cambios de las condiciones técnicas de producción; es una necesidad y característica de los mecanismos del mercado.

Establecida la primacía teórica de la inflación para explicar el desarrollo, el Banco trata de probar que esto ha sucedido en México, al afirmar:

Los datos son contundentes: durante el periodo 1957-1998, en aquellos años en los que se registró una inflación anual de un dígito, el crecimiento anual promedio del producto fue de 6.2 por ciento; en contraste, cuando la inflación fue mayor que lo dicho, el crecimiento fue de sólo 3.8 por ciento (véase p. 135).

Pero esto no es más que la ilustración de un hecho histórico: el del remplazo del crecimiento económico que se vivió hasta los setenta, con bajas tasas de inflación, por una etapa que promedia bajo crecimiento y alta inflación. Sin embargo, nada establece que es la inflación la que determina el ritmo del crecimiento económico.

El Banco transfigura, así, una realidad en la que las diferentes fases del crecimiento económico a largo plazo presentan características diversas, entre ellas distintos niveles de inflación. Invierte la relación lógica, hace depender todo del ritmo de incremento de los precios y se sorprende de lo que resulta.

Es posible llevar al absurdo esta argumentación al preguntarse cuál era el impacto

de la inflación antes de los años setenta, cuando ésta era una variable no relevante, salvo para periodos muy acotados. ¿Cuál era la función del Banco de México en sus primeros 45 años (de 1925 a 1970), cuando controlar la inflación no era un problema sustancial? Pero éstas no son preguntas pertinentes, sobre todo si el siguiente paso en la argumentación es comprobar que los salarios reales caen más en tiempos de alta inflación:

Al dejar atrás la evolución económica, con sus crisis y periodos de auge, todo depende de las percepciones de lo que está pasando. De esta manera, se puede afirmar que:

...en épocas de inflación, sobre todo si es alta, los precios se elevan con mayor rapidez que los salarios. Los salarios “pierden la carrera” porque se contratan por periodos fijos, de manera que un error en las expectativas significa una caída del salario real (véase p. 134).

Tal vez la política laboral federal puede influir, con los topes salariales, en esta mala percepción de las señales del mercado y provocar que los trabajadores no se anticipen a demandar aumentos salariales adecuados a la inflación desbordada. Tal vez el desempleo masivo, característico de las crisis, puede influir en esta visión errónea. Pero toda elucubración es cortada cuando se afirma de inmediato que:

Cuando los trabajadores demandan incrementos salariales en exceso a los avances de la productividad, ello eleva el costo unitario de la mano de obra. A su vez, las empresas tratan de trasladar dicho aumento a los precios de sus productos, lo cual genera una espiral inflacionaria que redundará en mayores tasas de inte-

res, menor inversión y más débil demanda de trabajo. Este último fenómeno repercute desfavorablemente en los salarios reales y en la creación de empleos (véase p. 134).

De esta manera, según el Banco, los trabajadores pierden mucho cuando se equivocan en sus percepciones; por pedir muy poco o por pedir en demasía. Cualquier intento de reflexión sobre el papel de la política salarial o los ciclos económicos se pierde al momento, cuando se aclara que la inflación daña más a quien menos y tiene, porque: “las personas de escasos recursos mantienen un alto porcentaje de sus activos en billetes y monedas, al no tener acceso a instrumentos financieros que los protejan de las consecuencias nocivas de la inflación” (véase p. 135).

Mal empezó la semana para los que ahorcan el lunes. Los trabajadores además están mal informados, no saben manejar adecuadamente sus activos.

## LOS MOLINOS DE VIENTO

Pero más allá del sarcasmo que permite este tipo de afirmaciones, lo sustancial es que para el Banco de México los salarios no pueden aumentar por arriba de los aumentos de la productividad. Afirma el Banco:

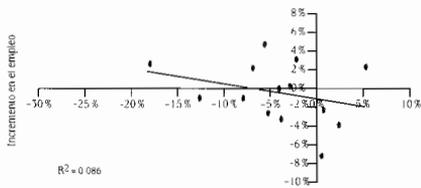
Si se otorgan incrementos salariales basados en una inflación esperada que resulte a la postre mayor que la inflación observada, el aumento en los salarios reales será mayor que el cambio en la productividad de la mano de obra (véase p. 143).

Para ilustrar el asunto, se toma el caso de la industria manufacturera nacional y se

gráfica la relación existente entre el crecimiento del empleo y los puntos porcentuales en que las remuneraciones superan el aumento de la productividad. El periodo seleccionado es de 1984 a 1998 y pretende probar que cuando los salarios aumentan por arriba del incremento de la productividad el empleo cae (véase gráfica 2). De esta manera, los puntos correspondientes a los años del periodo señalado marcan que las remuneraciones superaron el aumento de la productividad cuando se ubican a la derecha de la línea vertical, mientras registran un incremento del empleo cuando están por arriba de la línea horizontal. Esta argumentación requiere varios apuntes.

#### GRÁFICA 2

BANXICO, EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES REALES Y EL EMPLEO, 1984-1998



Porcentaje en que las remuneraciones superan la productividad

En primer lugar, el periodo de análisis se restringe, no empieza ya en los años sesenta y exclusivamente toma en cuenta los años posteriores a la crisis de 1982.

En segundo lugar, llama la atención una pequeña nota al pie del gráfico, al explicar que se suprimió el dato de 1995 por reflejar un comportamiento anormal por la crisis de ese año.

Finalmente, los datos no concuerdan del todo con la información de la base de datos

de la Encuesta Industrial Mensual, realizada por el INEGI.

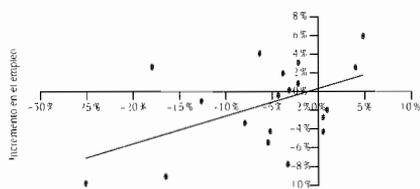
A pesar de esta discrepancia, es posible determinar que incluso con los datos utilizados por el Banco, al agregarse la información del año de 1995 la relación inversa entre empleo y salario desaparece y a cada aumento en el salario corresponde un pequeño incremento en el empleo. Si se agrega el año de 1983, la tendencia se reafirma y en términos estadísticos se refleja una mayor correlación que cuando el Banco elimina los efectos de las crisis de 1982-1983 y de 1994-1995. Para ser justos hay que agregar que esta correlación, aunque mayor que la lograda por el Banco, es bastante pequeña ( $r^2 = 0.174$  contra  $r^2 = 0.086$ ), con lo que no se prueba que la diferencia entre los aumentos salariales y de productividad determinen los movimientos del empleo, en uno u otro sentido.

No es necesario argumentar que la eliminación voluntaria de los años en que estallan las crisis no tiene justificación alguna. No es válido suprimir las dos crisis importantes de las últimas décadas, cuando éstas son el signo distintivo de los tiempos, mucho menos cuando se utiliza el argumento de que reflejan un comportamiento anormal. Es la vieja práctica de cuestionar la realidad cuando ésta se niega a cumplir la teoría que uno enarbola.

Por otra parte, si se alega que los efectos perniciosos de los incrementos salariales aparecen cuando superan los incrementos en la productividad, es lógico suponer que en la medida en que los salarios respeten este parámetro, debería estar creciendo el empleo y comenzar a bajar cuando el salario supera ese nivel recomendable. No sucede así. En la gráfica del Banco el empleo se reduce en ambos casos, tanto cuando supera la productividad como cuando no lo hace.

En la gráfica de nuestra autoría, tampoco aparece este comportamiento diferenciado, pero queda claro que el problema de incrementar los salarios por arriba de los aumentos de la productividad no es tal, ya que sólo se ha presentado en cinco años de los 18 años analizados (véase gráfica 3). Todavía más importante: si distinguimos dentro de las remuneraciones pagadas en la manufactura los sueldos de los empleados de los salarios de los trabajadores, tenemos que los últimos no rebasan un solo año los incrementos de la productividad, incluido el actual.

GRÁFICA 3  
EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES REALES Y EMPLEOS, 1981-1999



Porcentaje en que las remuneraciones superan la productividad

Es pertinente realizar la distinción, en tanto el pago de sueldos no se fija por las revisiones salariales, de las cuales se alega son demasiado altas. También es necesario hacer la diferencia porque los salarios corresponden al pago de los trabajadores que intervienen directamente en la producción, mientras los sueldos son la remuneración a empleados de la industria que realizan funciones de control y administración; son por tanto, gastos que se cubren con parte de las ganancias y no siguen la dinámica propia de los salarios. Esto se nota claramente en el cuadro, donde los años de crecimiento positivo aparecen remarcados en negritas y son más

numerosos en el caso de los empleados que en el de los obreros. También resalta por el crecimiento acumulado que aparece en los tres últimos renglones. Así, mientras uno de cada cuatro empleados manufactureros perdieron su puesto de trabajo de 1980 a la fecha (al parecer, no se hacen aquí diferencias entre empleados y obreros) los sueldos registran una caída de apenas el 10.8 por ciento, frente al 40.7 por ciento de los salarios (la caída es aún más grave cuando se mide a partir de 1982).

Por lo tanto, la propuesta teórica de que los incrementos salariales excesivos afectan el empleo, no está probada. Pero peor aún: es una situación que no se ha presentado en la industria manufacturera por lo menos en los últimos 17 años. Es el molino de viento del Banco de México, aunque a diferencia de la historia de Cervantes, los golpes se los llevan otros, no el que padece la ilusión.

## LA PROPUESTA

En los últimos 18 años, a pesar del lento crecimiento económico promedio registrado, la producción ha crecido 130 por ciento por trabajador manufacturero, mientras se ha abatido 41 por ciento su salario. El escenario es de un brutal proceso de redistribución del ingreso, no resultado de la mala previsión de la inflación futura o la inadecuada colocación de los activos personales, como se dice en la desafortunada afirmación del Banco, sino en un cambio de las condiciones de generación de la riqueza y, por tanto, de su distribución.

Se necesitan mayores argumentos para afirmar que esto continúa siendo posible a partir de los bajos niveles de creación de empleos no precarios y estables y de la pérdida

INCREMENTOS DEL EMPLEO, LAS REMUNERACIONES Y LA PRODUCTIVIDAD  
EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1981-1999

Periodo	Personal			Remuneraciones (A)			Producción por persona (B)			Remuneración menos Productividad (A-B)		
	Total %	Obreros %	Empleados %	Total %	Salario %	Sueldos %	Total %	Por obrero %	Por empleado %	Total %	Obreros %	Empleados %
1981	5.5			5.0	2.5	2.6	1.0			4.0		
1982	-2.4			0.1	0.3	-3.7	-0.5			0.6		
1983	-9.5			-24.1	-27.5	-27.2	1.3			-25.4		
1984	-1.0			-6.8	-5.1	-5.0	6.0			-12.8		
1985	2.7			1.1	0.4	4.5	4.3			-3.2		
1986	-4.0			-6.9	-10.6	-6.9	-1.6			-5.3		
1987	-1.0			-1.4	-1.3	-2.6	6.6			-8.1		
1988	0.0	-0.1	-0.2	-0.4	-3.5	4.0	3.7	3.6	3.7	-4.1	-7.1	0.3
1989	2.3	2.7	1.2	8.9	2.5	11.7	5.5	5.1	6.6	3.4	-2.6	5.1
1990	0.1	0.1	0.1	3.6	1.1	6.9	6.6	6.6	6.6	-3.0	-5.5	0.3
1991	-1.7	-2.2	-0.5	6.1	3.0	7.0	5.3	5.8	4.1	0.8	-2.8	2.9
1992	-3.9	-4.2	-2.6	8.8	6.3	11.7	8.4	8.7	6.9	0.4	-2.4	4.8
1993	-7.1	-7.8	-6.1	4.5	1.6	5.9	6.9	7.7	5.7	-2.5	-6.1	0.2
1994	-4.9	-4.6	-5.6	3.7	2.7	4.6	9.4	9.1	10.3	-5.7	-6.4	-5.7
1995	-9.0	-9.1	-8.2	-12.6	-15.8	-12.8	4.4	4.6	3.5	-16.9	-20.3	-16.3
1996	2.4	3.2	0.2	-10.0	-8.3	-6.9	8.2	7.4	10.6	-18.2	-15.7	-17.5
1997	4.6	5.5	3.2	-0.5	1.9	0.0	5.2	4.3	6.7	-5.6	-2.4	-6.7
1998	3.2	3.1	3.1	2.1	2.6	2.7	4.1	4.1	4.2	-2.0	-1.5	-1.5
Julio-1999	0.9	0.2	2.8	0.3	2.5	0.4	2.2	3.0	0.3	-1.9	-0.5	0.0
1980-1999	-24.6			-22.3	-40.7	-10.8	132.5					
1987-1999	-13.4	-13.6	-12.7	12.6	-5.4	37.7	96.8	97.2	95.2			
1994-1999	1.5	2.1	0.6	-19.8	-17.2	-16.3	26.4	25.7	27.6			

DEET/STPS/GDF, con datos de la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera.

de puestos de trabajo (como bien ilustra el ejemplo de la manufactura aquí citado). Por eso, más allá de los esfuerzos para probar que el empleo cae cuando los salarios aumentan "demasiado" (planteando una falsa disyuntiva entre salarios y empleos), es una vivencia cotidiana que el salario aumenta cuando mejoran las condiciones del empleo, cuando la masa de los desocupados no obliga a los que mantienen su empleo a disminuir su salario y aceptar el deterioro de las condiciones de trabajo.

No menos relevante es el papel que juega la política gubernamental de contención sala-

rial. Hace años en un discurso de responsabilidad y sacrificio del movimiento obrero organizado, ahora bajo el argumento de combatir la inflación.

Hemos revisado el diagnóstico, los supuestos teóricos y la propuesta, y lo único que queda es la convicción de que la realidad no se ajusta a las propuestas del Banco y de que los aumentos salariales para el año 2000 no deben rebasar el 10 por ciento.

Afortunadamente, al lado de la retórica utilizada en el informe, hay escritos que sin ambages plantean los mecanismos para abatir la inflación. Dice Alejandro Warner, en otro

documento de investigación editado por el Banco, tras argumentar que el impacto de una política desinflacionaria en la reducción de la actividad económica depende de la frecuencia de las negociaciones laborales y de la credibilidad de la autoridad monetaria, que el tercer factor es la sensibilidad a la baja del salario real:

Puesto que en la práctica ni los contratos laborales se revisan continuamente, ni la política de desinflación es perfectamente creíble, el éxito de ésta depende de la capacidad de las autoridades para forzar una caída en el salario real, generando presiones recesivas que limiten los aumentos en los salarios contractuales. Esto significa, dada la expectativa actual de inflación, que un menor incremento de los salarios nominales es la única manera de generar el círculo virtuoso de la desinflación (véase p. 6).

La cita no requiere ya traducción. Como planteamos al inicio, la forma de ver la re-

lación entre la inflación y el salario depende de cuál de los dos factores se pone el énfasis. Al optar por la inflación, el Banco de México deja a un lado el salario, deja a un lado a la gente. Tal vez la gente no cabe en los modernos modelos macroeconómicos.

Es posible, pero un sano principio de ética recomienda no olvidarla.

## DOCUMENTOS CITADOS

BANCO DE MÉXICO. *Política monetaria. Informe sobre el primer semestre de 1999*. Banco de México, septiembre de 1999.

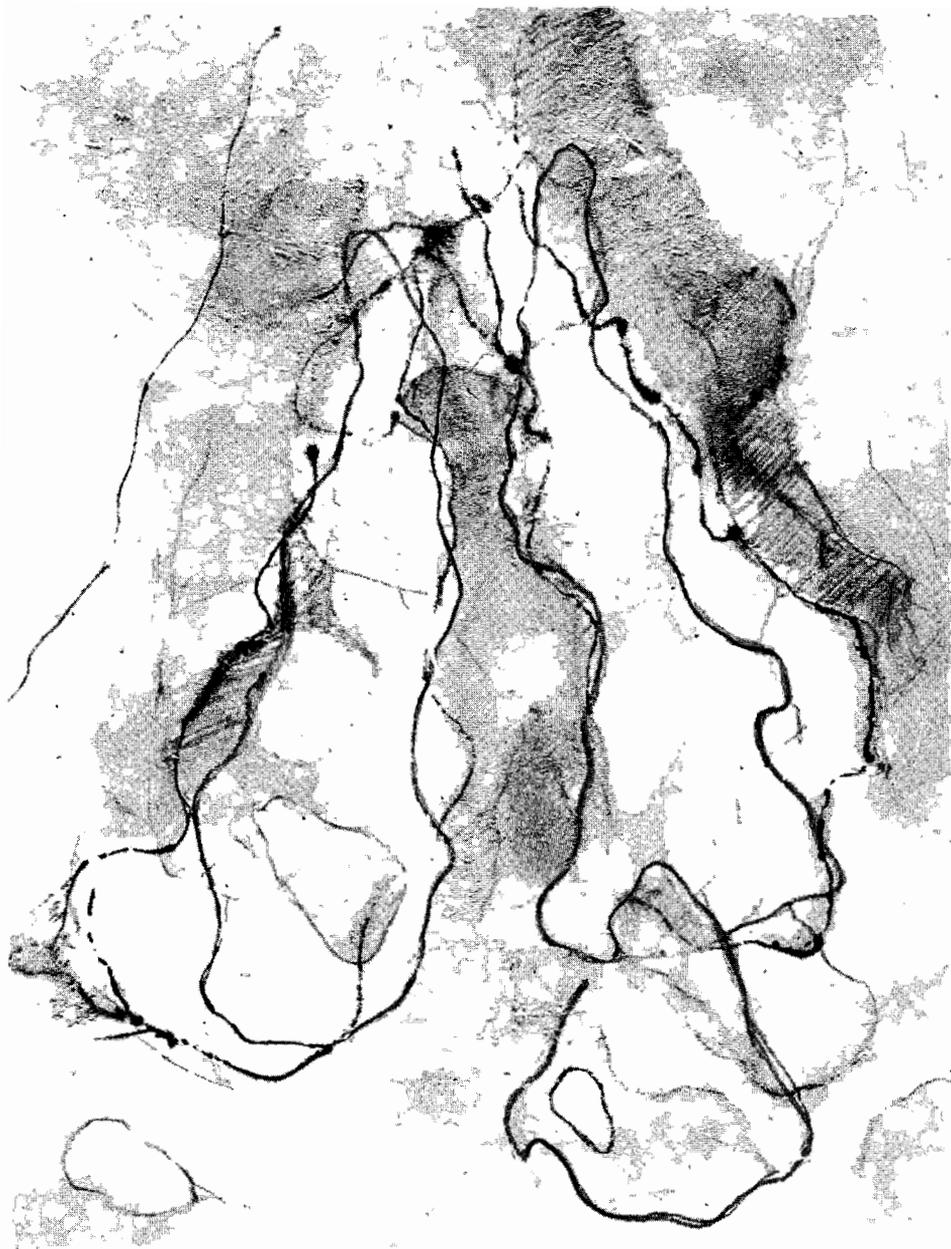
SÁNCHEZ, Óscar, Juan Seade y Alejandro Werner, *Los costos asociados al proceso desinflacionario*, Documento de investigación núm. 9003, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, mayo de 1999.

PÉREZ LÓPEZ, Alejandro y Moisés J. Schwartz. *Inflación y ciclos económicos*. Documento de investigación núm. 9004, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, mayo de 1999.

Los documentos están disponibles en la página electrónica del Banco de México: <http://www.banxico.org.mx>

---

# Investigaciones legislativas



"Sin título", gouache sobre papel, 20 × 15 cm, 1999

# La ética del auditor

Diputado Francisco Ordaz Hernández\*

CUANDO los tiempos confunden a los ciudadanos, el funcionario público está más que obligado a ser el orientador de toda la actividad pública para otorgarle confianza a las personas. Por eso, creo conveniente reflexionar sobre ese funcionario, particularmente acerca del que tiene la vital obligación de fiscalizar los recursos de la sociedad.

La función fiscalizadora en el sector público requiere de personas que, además de contar con los conocimientos técnicos y perfiles requeridos, sean capaces de asumir principios éticos indispensables para garantizar a la sociedad la eficiencia, eficacia y honestidad en el desarrollo de esta difícil actividad.

La ética en el servicio público es un desafío grande en un mundo pequeño. Por ello, se requiere fortalecer, difundir y poner en práctica postulados éticos básicos, que son parte importante en la lucha contra la corrupción, el soborno, el fraude... en donde no solamente se involucra a los gobiernos sino a todos los actores sociales, corresponsables en afrontar con decisión y firmeza estos flagelos.

Las entidades de fiscalización superior, agrupadas en una organización internacional denominada Intosai (por sus siglas en inglés) han considerado como fundamental instaurar un código de ética internacional para los auditores pertenecientes al sector público. Este código, aprobado a finales de 1998 en la Plenaria de Montevideo, Uruguay, constituye una exposición que abarca los valores y principios que guían la labor cotidiana de los auditores. La independencia, las facultades y las responsabilidades del auditor en el sector público plantean elevadas exigencias éticas a los órganos fiscalizadores y al personal que emplean o contratan para la labor de auditoría. Está dirigido al auditor individual, al director de una entidad de fiscalización superior, a los responsables ejecutivos y a todas las personas que trabajen al servicio o en representación de ésta, y que intervienen en labores de fiscalización.

Por diferencias nacionales de cultura, idioma y sistemas jurídicos y sociales, cada entidad de fiscalización superior puede elaborar un código propio que se ajuste a su

\*Diputado Federal por el Estado de Guanajuato, miembro del grupo parlamentario del PRI.

entorno. La propuesta es que el código de ética, recientemente aprobado en Montevideo, sirva de base para la elaboración de códigos de ética nacionales y locales.

Las instituciones fiscalizadoras, deben ser capaces de despertar en el ciudadano una gran confianza y credibilidad. El auditor puede lograr esto al adoptar y aplicar las exigencias éticas de las nociones encarnadas en algunos conceptos claves como los siguientes: integridad, independencia, objetividad, imparcialidad, confidencialidad y competencia profesional.

Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el público en general y las entidades fiscalizadoras tienen derecho a esperar que la conducta y el enfoque de los órganos fiscalizadores sean de cierta manera irreprochables, no susciten sospechas y sean dignos de respeto y confianza, debiendo ser garantes de la justicia y la imparcialidad.

En todos los sectores sociales existe la necesidad de credibilidad; por consiguiente, resulta esencial que terceras personas expertas en la materia consideren que los informes y dictámenes de la entidad de fiscalización superior serán minuciosamente precisos y fiables, y su labor estará supeditada a la inspección de los poderes, a la evaluación pública acerca de su corrección y al examen comparativo con un código de ética nacional.

La integridad constituye el valor central de un código de ética. Los auditores están obligados a cumplir con normas elevadas de conducta durante su trabajo y sus relaciones con sus compañeros. Deben actuar de acuerdo a lo que es correcto y justo, tomando decisiones acordes con el interés público, con un criterio de honradez absoluta en la realización de su trabajo.

El auditor debe ser objetivo en la revisión que practica, e independiente respecto a la entidad fiscalizada y otros grupos de interés externos. La independencia del auditor no debe verse de ninguna manera afectada por intereses personales o ajenos. Su objetividad e imparcialidad en los trabajos y, en particular, sus informes deben ser claros y exactos. Por consiguiente, las conclusiones de los dictámenes e informes deben basarse exclusivamente en pruebas obtenidas que sean suficientes y contundentes, de acuerdo con las normas de auditoría.

Fundamental será mantener la neutralidad política. Conservar la independencia con respecto a esta influencia nos llevará a desempeñar con imparcialidad la responsabilidad de fiscalizar el gasto. El auditor no debe utilizar su cargo oficial con propósitos privados, debiendo evitar relaciones que impliquen un riesgo de corrupción o suscitar dudas acerca de la objetividad e independencia de su criterio.

Igualmente, la información que reciben en el desempeño de su función no debe utilizarse como medio para obtener beneficios personales para ellos o para otros, ni divulgar información que otorgue ventaja injusta a otras personas u organizaciones, ni utilizar ésta en perjuicio de terceros. En el proceso de la auditoría no debe revelarse la información a terceros salvo para los efectos de cumplir responsabilidades legales o de otra índole, que corresponde al órgano fiscalizador, como parte de los procedimientos normales de éste, o de conformidad con las leyes pertinentes.

El auditor tiene la obligación de actuar de manera profesional en la realización de su

trabajo; por ello no debe llevar a cabo revisiones para las que no tenga la capacidad o experiencia técnica y profesional necesaria. Deberá conocer y cumplir las normas, políticas, procedimientos y prácticas de auditoría, contabilidad y gestión financiera, principios y normas constitucionales, legales e institucionales que rigen el funcionamiento de la entidad que va a examinar.

El auditor deberá ejercer y realizar una efectiva y eficaz supervisión de la auditoría y

la preparación de los informes de resultados respectivos. Además de emplear métodos y prácticas de máxima calidad en sus revisiones, ajustándose a los postulados básicos y normas de auditoría generalmente aceptadas. Por último, tiene la obligación de mantenerse actualizado, procurando mejorar las capacidades requeridas para el mejor desempeño de esa gran encomienda de la sociedad, que es cuidar que sus recursos se manejen con honestidad y transparencia.



"Sin título", lápiz sobre papel, 20 × 15 cm, 1999

---

**Reseñas  
bibliográficas**

# Claudia García Calderón

El trabajo de Claudia García Calderón combina elementos formales, matéricos y objetivos para generar obra en serie que alberga un significado no claro pero latente y demandante de atención.

A nivel formal la repetición de siluetas orgánicas que en ocasiones se entrelazan y superponen y en otras se muestran centrales y únicas, alude a un *algo* que puede ser relacionado con fragmentos corporales debido a su proporción humana. Aquí la forma adquiere especial atención debido a la simplificación del color, generalmente a uno solo en sus posibilidades tonales y explorando, tal vez, la “energía” del campo de color.

En cuanto al manejo de la materia, se aprovechan propiedades inherentes al soporte, ya sea tela o papel, aceptando arrugas, costuras, dobleces y raspaduras que revelan una especie de biografía de la obra, mostrando el proceso dialéctico con el cual se crea y se destruye cuidadosamente para seguir creando.

Si se añade a lo anterior que el tamaño de la obra es un elemento de particular importancia para esta artista, se vislumbra una preocupación por el papel del espectador en cuanto a su proporción con el objeto observado, relación que es de uno a uno con una manta que cuelga y pareciera envolverle.

Así, García Calderón conjuga los lenguajes formal y matérico para evocar significado que, a pesar de no ser tangible, es posible que aluda a conceptos de deterioro y permanencia. Su obra se sirve del enigma para sugerir proceso y tiempo, casi a manera de ritual. Nosotros nos quedamos tal vez al igual que ella, en ese estado de incertidumbre que es, a la vez de inquietante, reconfortante.

JUAN PÉREZ

[México, D.F., enero del año 2000]

## El cadáver

EL LIBRO que nos ofrece Israel Alvarado Martínez es el resultado de una ardua investigación histórica-sociológica y jurídica, que sobre el cadáver ha experimentado la sociedad y ha regulado el derecho.

Con claridad, el autor entra al estudio histórico-sociológico para después con diligencia abordar el aspecto jurídico.

Desde la prehistoria y hasta la época moderna el autor nos conduce por una historia fascinante. Desde el título primero de su obra explica costumbres, rasgos religiosos y ordenamientos jurídicos sobre el tratamiento del cadáver y hace una pausa obligada, cuando entra al terreno de la historia mexicana y en donde analiza el relevante plano moral y religioso que nos da el derecho canónico.

El segundo título, se refiere a la época contemporánea; en éste, el estudio se desarrolla desde una perspectiva más jurídica.

Como lo referí anteriormente, el libro se divide en dos títulos: en el primero, el autor entra al análisis del tratamiento del cadáver haciendo un estudio de la evolución de los horizontes culturales.

En la Prehistoria, nos refiere el autor, ya existían bóvedas craneanas. Para la Edad de Piedra, tumbas preparadas con lecho de piedra y grandes necrópolis, como es el caso de la cueva encontrada en el monte Carmelo, en Palestina.

En el Horizonte Paleolítico Superior y Mesolítico, ilustra el autor, se llevó la costumbre de realizar nidos de cráneos, en donde colocaban a los cadáveres. Otra práctica, aclara, era la de dejar el cadáver en agujeros y en grietas dentro de las grutas.

Señala el autor que para el Horizonte Neolítico, el culto a los muertos fue más elaborado y de profunda religiosidad, y para finales del Paleolítico señala que aparecen cráneos humanos decorados plásticamente en el rostro con incrustaciones de conchas en las cuencas oculares y pintura en las quijadas, simulando los labios.

Egipto, afirma, realizó inhumaciones en el interior del pueblo depositando los cadáveres en una simple fosa; empero, el alto Egipto, aclara, introduce una nueva costumbre: las inhumaciones aparecen rodeadas de ostentosos ajuares realizados en sílex, cerámicas y numerosos adornos como brazaletes, collares de piedra y cobre decorativo.

En el Occidente Mediterráneo, refiere los ritos funerarios consistieron en inhumar el cadáver encogido en una fosa rodeado de frondoso ajuar.

Para la Edad de los Metales, haciendo referencia a la de cobre, manifiesta la existencia de necrópolis con esqueletos limpios, algunos con corona de plata y objetos de cerámica; en la de Bronce, dice, cada familia, clan o sociedad posee una tumba propia que será utilizada durante generaciones. Las inhumaciones eran precedidas de complejos rituales en honor de una divinidad femenina que precedía los destinos humanos, la vida y la muerte; en esta época se abandona la incineración para regresar a las viejas cos-

tumbres de inhumar, aunque con una modalidad: la inhumación se hace en el mismo umbral de las viviendas.

En Grecia dice el autor, los reyes son enterrados con sus riquezas en la propia ciudad y, en Malta, las cuevas naturales son modificadas y recubiertas para realizar inhumaciones múltiples.

Para la Edad de Hierro, última etapa de la Prehistoria, señala la obligación de incinerar o cremar ritualmente el cadáver adulto, mientras que los niños de corta edad debían ser enterrados dentro de la propia casa.

Respecto a la historia antigua, Mesopotamia, cuna de la civilización moderna, muestra la postura no sólo como acontecimiento fisiológico natural sino en su doble aspecto: espiritual y místico.

Los Persas, dice, consideraban que el cadáver despedía una fuerte cantidad de infecciones hacia aquellas personas que se encontraran cerca de él; dichas infecciones estaban íntimamente relacionadas con el estatus social que el difunto mantenía. Esto es, entre más elevada fuera la categoría que ostentara en vida, más infecciones y mayor alcance tendrían, motivo por el cual el Zend Avesta prohibía que fueran tocados todos aquellos objetos que hubieren estado en contacto con el cadáver, pues los tenían por infectados, conteniendo incluso una serie de penalidades para los transgresores de la ley y para aquellos que arrojaban el cuerpo al agua.

Como el cadáver era impuro y despedía infecciones, se tenía por prohibida su cremación, pues la infección se liberaría rápidamente y si se sepultaba, la tierra se contaminaría; por consiguiente, el cadáver tendría que ser arrojado a los campos para que la rabiña se hiciera cargo de él.

El autor da interés relevante a Egipto, ya que adoptó la momificación como práctica obligatoria en sus ritos funerarios, aunque, señala, practicaron la incineración después de haber sido considerada la cremación como el método para que el alma alcanzara su fin. La costumbre de embalsamar, señala, responde a la creencia de considerar que lo que muere es el cuerpo y el alma algún día tendrá que reencarnar. La fortuna de vivir otra vida por medio de la reencarnación, era en un principio, exclusiva prerrogativa de los faraones, situación que cambió hasta el imperio nuevo.

Las costumbres funerarias en Egipto, dice el autor, presentaban dos facetas, la momificación y el entierro; antes del entierro, el cadáver era velado en casa de sus familiares, en donde gran cantidad de mujeres plañideras (contratadas por las familias) emitían gritos y lamentos de angustia en señal del dolor que embargaba a la familia.

El autor da importancia capital a la idea judeo-cristiana; nos remite a su abundante legislación sobre el tratamiento del cadáver, a las leyes concernientes al funeral y acarreo de un cadáver, órdenes de entierro y servicios en general, entierro en un día o días festivos y consagración de una tumba, de un cementerio nuevo o de una barda nueva; sin embargo, dice, su exagerado sentimiento religioso no permitía distinguir entre las normas de carácter jurídico y las de contenido religioso.

Las leyes mosaicas exigían siete días de aislamiento a los adeudos y prohibían mientras tanto el uso de las prendas de pertenencia del difunto; los parientes cercanos cerraban los ojos del muerto, el cadáver era lavado y vestido con ropas limpias, era transportado por los familiares a pie y se enterraba en fosas comunes, zanjas o cuevas cuando no existía tumba familiar; contrataban, igual que en cultura egipcia, mujeres plañideras que dirigían la expresión de duelo, quienes solían escribir sus propios cánticos o poemas dedicados a los muertos.

En la Grecia Antigua, dice el autor, se acostumbró enterrar a los muertos en un hueco en la tierra y darle así su última morada. Se consideraba entonces que el alma no debía separarse un solo instante de su cuerpo, pues si había nacido el alma con él permanecería fatalmente unida a él.

Señala el autor que los griegos incorporaron en sus costumbres y creencias la existencia de dos mundos distintos al mundo en el que viven como cuerpos y almas. Esos mundos son el Tártaro (lugar al que irían aquellos que merecían algún castigo) y los campos Elíseos (lugar de dicha y recompensa); sin embargo, creían que el cuerpo en la tumba, ya abandonado del alma, se encontraba de cierto modo unido al mundo de los vivientes, por lo que necesitaban alimentación y de sus objetos para ser feliz, así le ofrecían comidas a los difuntos en sus propias tumbas en fecha preestablecida.

En el periodo homérico se introducen los juegos funerarios dedicados especialmente a un determinado rey o un héroe, aunque también se dedicaban en honor de la gente humilde.

Roma, dice, representa el basamento de nuestra tradición jurídica. El pueblo romano presentó primero la costumbre de enterrar y posteriormente la de incinerar a sus muertos; tenían fechas dedicadas a festejar la liberación de las almas de los difuntos (tres días en el mes de mayo).

El texto señala que fue en la época de la República cuando apareció difundida e institucionalizada la cremación; la Ley de las XII Tablas daba posibilidad entre la inhumación y la cremación, exceptuando la cremación de niños que murieran antes de la detención; sin embargo y clara que la incineración predominó hasta el siglo II d.C., pues con la introducción de la ideología del cristianismo se abolió la cremación para el siglo V y regresaron a la inhumación.

Llegada la época moderna, dice el autor se sentaron las bases para las futuras regulaciones sobre el cadáver, cobrando importancia el caso de España. Las partidas contaban con un capítulo especial referente a las sepulturas, dividido en 15 leyes; el Fuero Real, tenía un título especialmente dedicado a los desenterradores; el Fuero Juzgo trató sobre el cadáver en la Ley I y II del Libro XI.

La obra destaca el auge que tomó la medicina en las naciones francesa e inglesa; en el siglo XV, dice, se registran disecciones de seres humanos y a finales del siglo XVI, un estatuto disponía que hubiera por lo menos dos disecciones al año de aquellos ejecutados públicamente.

Datos históricos que nos proporciona el autor del libro es el año de 1559 en el que el parlamento ordena al gobernador de París proporcionar al hospital Saint-Nicolás los utensilios necesarios para la investigación jurídica. Otro dato importante que refiere la obra es el de Inglaterra; en 1505, dice, los magistrados de Edimburgo concedieron un permiso a las asociaciones de cirujanos y barberos de la ciudad para recibir anualmente el cuerpo de un criminal ejecutado para efectuarle una disección; en 1540 el Parlamento inglés concedió al mismo gremio los cuerpos de cuatro ejecutados para disecciones e incisiones en dichos cuerpo, aunque señala que los mayores progresos en el campo estatutario ocurrieron en 1663 cuando el número de cuerpos se incrementó a seis al año.

En la obra se resulta la investigación que realizó el autor de las culturas mesoamericanas en el horizonte arcaico, dice, comenzaron a desarrollarse las primeras formas de ceremonialismo. Los chichimecas practicaban la incineración del cuerpo, la cabeza era enterrada y en ocasiones la masa cerebral era depositada en platos de barro; acostumbraban a enterrar al cadáver con alguna representación de cierta deidad, regularmente Tláloc; la costumbre maya se caracterizó por su espiritualidad.

Según Tapia, refiere el autor, los mayas sentían un temor exagerado a la muerte, los lloraban de día de forma tranquila y por la noche emitían gritos elevados que eran tan dolorosos que causaban profunda lástima, practicaban la abstinencia y el ayuno principalmente por el cónyuge sobreviviente; curiosa costumbre parecida a la de los egipcios es el amortajamiento que hacían al cuerpo en cuanto ocurría la muerte y se le llenaba la boca de maíz molido, se hacían acompañar de cuentas de jade que se creía le servirían como monedas en la otra vida. Otra costumbre parecida a la de los romanos era la de indicar las características del difunto, de acuerdo a su profesión u oficio: si se trataba de un guerrero se le enterraba con el escudo o una lanza; si era un sacerdote con jeroglíficos, si un escribano con sus códices.

El cadáver era enterrado comúnmente en el patio del templo; sin embargo, en algunas ocasiones era destazado y sus partes repartidas según las jerarquías para que lo comieran; una nueva costumbre que adoptaron fue la incineración llevada a cabo dependiendo del estatus social: la primera reservada para los estratos altos en donde creman totalmente todo el cuerpo y ponen las cenizas en vasijas grandes que se depositaban en los templos o eran vertidas en estatuas de barro cuando eran muy importantes. En la segunda, reservada a las clases inferiores, quemaban sólo una parte del cadáver y las cenizas se depositaban en el interior de estatuas de madera.

Al referirse a los mexicas, señala el autor de la obra, hacían un ritual especial cuando se trataba de guerreros: duraban en luto 80 días sin peinarse, lavarse ni vestirse.

Los mixtecas y zapotecas, dice, tenían tumbas hechas expofeso; la mayoría de ellas, cruciformes, tenían la peculiaridad de sacrificar hombres a los dioses y mujeres a las diosas.

Los nahuatl, dice el autor, arrojaban a los niquiras, pipiles, tlaxcaltecas, toltecas, chichimecas, mexicas, tepanecas, teotihuacanos, tepehuas y aztecas; por regla general practicaban la incineración dejando el entierro a aquellas víctimas de Tláloc, aquellos que

morian regularmente por un rayo; los taramaues y los tepehuaues, dice el autor, colocaban el cadáver sentados en una gruta.

Otro tema de estudio que el autor realizó por separado es el tratamiento del cadáver por el derecho canónico, destacando la relevancia que en el plano moral y religioso tiene la doctrina cristiana, permaneciendo incólume la dignidad de la persona.

Para el derecho canónico, el cuerpo es considerado como el templo del espíritu santo. La costumbre de dedicar un día especial para dicho rito (2 de octubre de cada año), se adjudica a Odilón Abad de Cluny; la de velar a los muertos se instauró en los monasterios medievales; los monjes establecían turnos para rezar salmos junto al cadáver y el entierro se acostumbró hacerlo después de la puesta del sol (costumbre establecida por los romanos).

El autor del libro finalmente sintetiza de forma extraordinaria el tratamiento que al cadáver dieron las diversas normas o providencias de policía de derecho internacional, militar, penal y civil, hasta ser regulado por el derecho administrativo junto con otras normas reguladoras especiales, como es el caso de la Ley General de Salud y su reglamento, La Ley General de Salud para el Distrito Federal y su reglamento de cementerios.

Finalmente y de trascendencia para el autor es la disgresión que da al tratamiento criminológico de la necrofilia.

Sin duda, la obra descrita debe ser un libro de consulta y diría yo de cabecera por todos los estudiosos del derecho.

Felipe Zauco Tomate

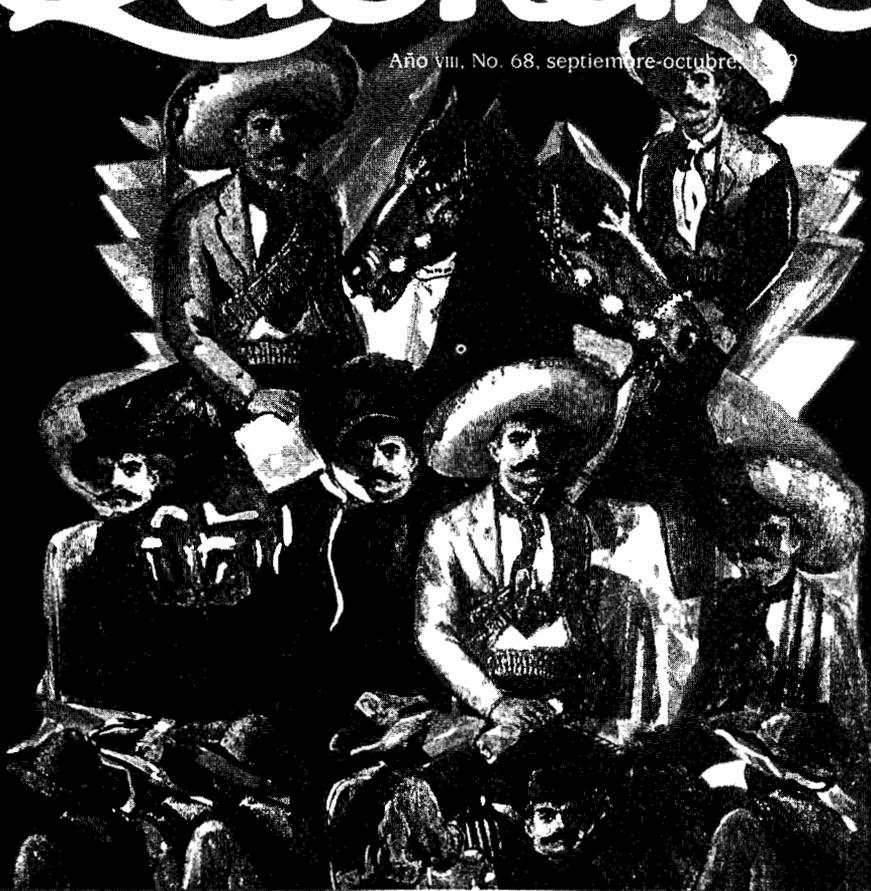
ISRAEL ALVARADO MARTÍNEZ



"Sin título", gouache sobre papel 20 × 15 cm, 1999

# QUÓRUM

Año VIII, No. 68, septiembre-octubre, 1979

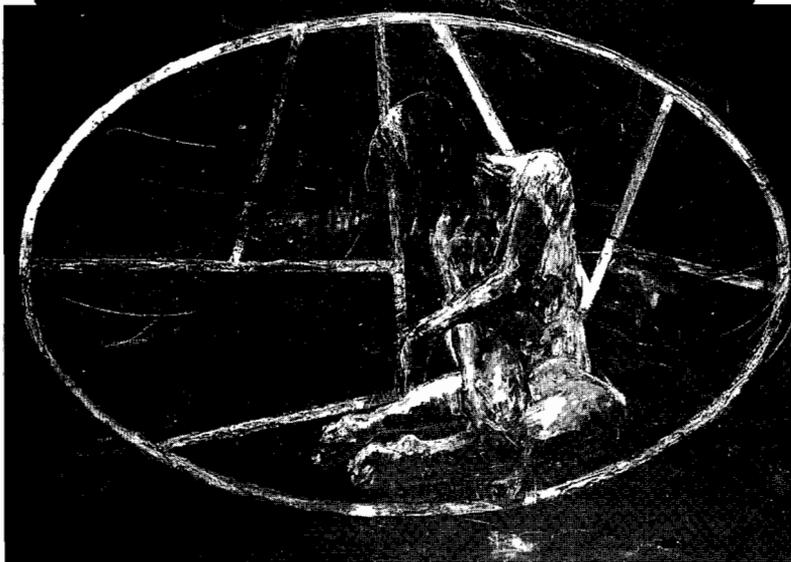


## Situación actual de los derechos humanos

Dip. Benito Miron Luce - Dip. Gilberto López y Rivas - Dip. Jorge López Vergara - Tarcisio Navarrete Montes de Oca - Francisco Javier Acuña Llamas - Miguel Pérez López - Adrián Ramírez López - Marielaire Acosta Erika Ivonne de Anda Martínez - Maribel Gutiérrez Moreno - Juan Carlos Martínez - Janik Amarela Varela Huerta Alejandro Ruiz Robles - Dip. Francisco Antonio Ordaz Hernández - Jonathan Rodden - Susan Rose Ackerman Luis Sandoval Ramírez - Dip. Pablo Sandoval Ramírez - Héctor Pérez Serrano - Luis Felipe Vergara Mendoza

# ASAMBLEA

ÓRGANO DE DIFUSIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DF, PRIMERA LEGISLATURA



**EL TERCER PERIODO EXTRAORDINARIO, MARCO DE LAS REFORMAS PENALES**

**JALISCO Y SUECIA: DOS MODALIDADES PARLAMENTARIAS EN EL FIN DE MILENIO**

**DOS CLÁSICOS DE LA FILOSOFÍA POLÍTICA: MONTAIGNE Y PASCAL**

**HISTORIA DE LA REGLAMENTACIÓN DE LOS JUEGOS DE AZAR EN MÉXICO**

**SUPLEMENTO LEGISLATIVO: LEY DEL H. CUERPO DE BOMBEROS DEL DF, LEY DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS Y LEY DE JUSTICIA CÍVICA PARA EL DF**

Núm. 23, segunda época, vol. 2, agosto de 1999



# REVISTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA 16

Julio - Septiembre 1999 Volumen 5, N°

## Congreso y gobernabilidad

### Medalla de Honor Belisario Domínguez

María de los Ángeles Moreno Uriegas y Carlos Fuentes.



### Posiciones

Francisco Xavier Salazar Sáenz y Jorge A. Calderón Salazar.



### Ideas

Jorge Fernández Menéndez, Ricardo J. Sepúlveda I., Javier Treviño Cantú,  
Axel Didriksson T., José Ramón Cossío D., Nicolás Loza Otero,  
Álvaro López Lara, José Fernández Santillán, Jesús Ángel Arroyo Moreno,  
Enrique Montalvo Ortega y Valentín González Bautista.



### Debate

Tarcisio Navarrete Montes de Oca, Anabella Pezet Bátiz  
y Samuel Lara Villa



### Actividad legislativa



### Documentos



### Acervo

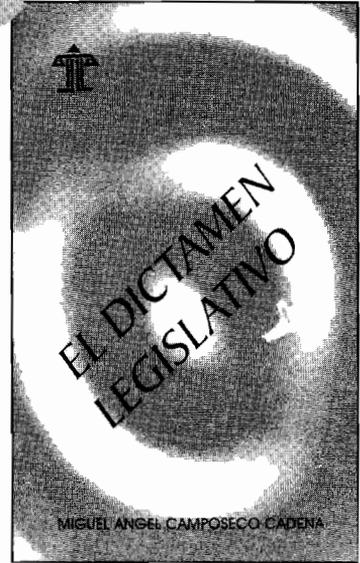


Instituto  
de Investigaciones Legislativas

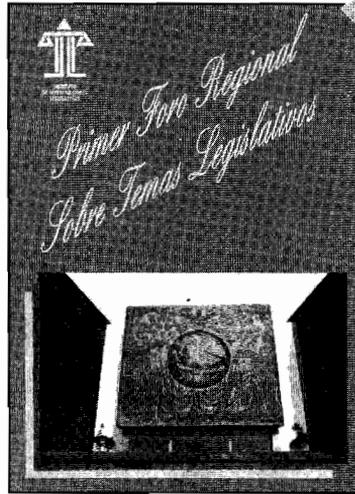
# Publicaciones del Instituto de Investigaciones Legislativas



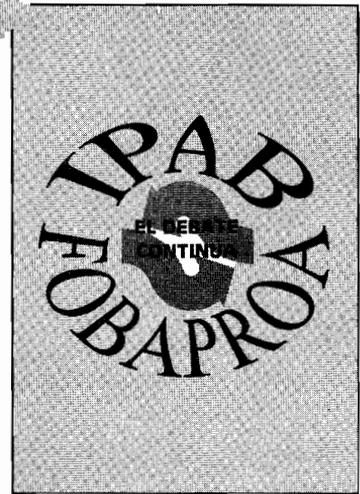
*Autonomía y derechos de los pueblos indios*  
Compilado por GABRIEL GARCIA COLORADO  
E IRMA ERENDIRA SANDOVAL  
junio de 1998



*El dictamen legislativo*  
MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA  
diciembre de 1998



*Primer Foro Regional  
Sobre Temas Legislativos*  
febrero de 1999



FOBAPROA-IPAB. *El debate continúa*  
Coordinado por GABRIEL GARCIA COLORADO  
febrero de 1999

Instituto de Investigaciones Legislativas



57 puntadas 3 grapas



Cámara de Diputados