

| | |
|---|------------|
| VII. LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL DERECHO ECONÓMICO, INSTRUMENTO PARA EL EQUILIBRIO DE LA ECONOMÍA Y EL DESARROLLO | 127 |
| La política fiscal: concepto y fines cuantitativos y cualitativos | 127 |
| Instrumentos de la política fiscal | 132 |
| Características jurídicas del presupuesto | 132 |
| Etapas del presupuesto | 133 |
| Fuentes jurídicas del presupuesto en México | 133 |
| Ley General de Deuda Pública | 135 |
| Ley de Adquisiciones y Obras Públicas | 137 |
| La política monetaria. Concepto y objetivos | 137 |
| El Banco de México | 138 |
| Ley Orgánica del Banco de México | 138 |
| Instrumentos primarios de la política monetaria | 141 |
| Operaciones de mercado abierto | 141 |
| El redescuento (tipo de interés básico, tasa de descuento) | 142 |
| Variaciones en los porcentajes de reservas obligatorias | 143 |
| Otros instrumentos monetarios | 144 |
| Estructura del sistema financiero | 144 |
| Ley de Instituciones de Crédito | 145 |
| Ley de Agrupaciones Financieras | 149 |
| Coordinación de las políticas fiscal y monetaria | 153 |
| El Fobaproa (Fondo Bancario de Protección al Ahorro) | 155 |
| Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) | 157 |
| Presupuesto de egresos para el ejercicio 1999 | 159 |

VII. Las finanzas públicas y el derecho económico, instrumento para el equilibrio de la economía y el desarrollo

LA POLÍTICA FISCAL: CONCEPTO Y FINES CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS

Las finanzas públicas constituyen un aspecto central para definir o tipificar un sistema económico.

Cuando el Estado se apropia de los recursos materiales necesarios para satisfacer las necesidades colectivas o públicas, la calificación de estas necesidades es resultado de una decisión política que se expresa en un documento público llamado *presupuesto*.

En sus orígenes, el presupuesto no fue otra cosa que un acto esporádico de autorización para controlar al rey, tarea que luego quedó sumergida en la creciente actividad parlamentaria surgida a partir —precisamente— de la práctica presupuestal.

Con el desarrollo de esta práctica, el presupuesto adquirió una proyección inusitada que lo ha convertido en el resultado del proceso de toma de decisiones más importante del Estado, lo cual le confiere una naturaleza eminentemente política.

Al respecto, Valdés Costa señala que el presupuesto “es el programa de acción de las fuerzas políticas que gobiernan el Estado” cuyas “ideas se van a manifestar en el monto y naturaleza de los gastos, en la relación de éstos con los ingresos (teoría del equilibrio y del desequilibrio presupuestal)”.¹

Gerloff —uno de los más grandes teóricos contemporáneos de la ciencia financiera— decía que:

¹ Gerhard Colm, *Tratado de finanzas públicas*, El Ateneo, Buenos Aires, 1971, p. 390.

El punto de partida de toda consideración económico-financiera consiste, por consiguiente, en la cuestión económico-estatal y económico-política de saber qué parte de los recursos disponibles en una economía debe ser utilizada para satisfacer las necesidades públicas.

Y agregaba:

[...] la construcción del correcto sistema de necesidades —pues de eso se trata— es tarea eminentemente política. La justificación teórica de la manera de realizarla debía proporcionarla en cada época (a la vez como fundamentación ideológica) la teoría sobre el fin y funciones del Estado. Simultáneamente se trata aquí por igual de la determinación del volumen y del empleo de las necesidades públicas.²

Para Colm: “El presupuesto es, como si dijéramos, el centro nervioso de la economía pública, y desempeña en ella el papel del mercado en la economía privada.”³

En la economía pública las resoluciones sobre la disposición de bienes y servicios, sobre la distribución y el pago de los mismos, son adoptadas principalmente por la organización política, es decir, por la colaboración entre los órganos parlamentarios, ejecutivos y administrativos, según las normas constitucionales de cada país. Estos órganos posibilitan la expresión de las fuerzas sociales inclusive la representación de la opinión pública, que luego influye en las decisiones del gobierno.⁴

Los partidarios de las concepciones liberales en materia financiera coinciden en este aspecto: el sentido que cabe atribuir a la sanción parlamentaria del presupuesto se concreta con la triple pregunta para la cual ese acto está llamado a suministrar una triple respuesta: ¿cuánto debe gastar el gobierno?, ¿en qué debe gastar?, ¿cómo debe financiarse el gasto?

Se advierte, entonces, el aspecto que parece más importante en torno al presupuesto; su naturaleza de decisión política mediante procesos jurídicos que le suministran la legitimidad necesaria en un estado de derecho.

Al respecto, expresaba Gerloff que:

El punto de partida ha de ser la distinción entre gastos forzosos y gastos operativos. Los gastos forzosos garantizan la satisfacción de la demanda

² Wilhelm Gerloff, *Doctrina de la economía territorial*, El Ateneo, Buenos Aires, 1986, p. 231.

³ Óscar Sarlo, *Presupuesto, justicia y contralor*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1992, p. 31.

⁴ Gerhard Colm, *op. cit.*, p. 390.

existencial del Estado y a la vez el modo de vivir de la población con respecto a ciertas realidades básicas de la existencia, como libertad, seguridad, etc. La proporción de los gastos forzosos respecto a optativos se determina por la estructura del organismo público o de la comunidad pública, teniendo en cuenta la cantidad, estructura y densidad de la población, pero asimismo las condiciones geográficas: clima, formación del suelo, etcétera.

El monto de los gastos optativos depende de los gastos en su totalidad. Ellos aumentan en un presupuesto creciente con mayor rapidez que los gastos forzosos. La evolución de la vida nacional y política y el incremento de la productividad económica nacional, junto a una creciente participación de las masas en el producto social, originan individualmente la supresión de algunas funciones anteriormente a cargo de las comunidades públicas; pero, por lo común, se da, en mayor extensión, motivo para cumplir en forma más completa gastos tradicionales y a la vez crear gastos públicos nuevos, y así van en aumento los gastos optativos.

El gasto público es expresión de un estándar de vida, expresión ésta que debe relacionarse con ciertos factores para caracterizar su calidad social y cultural en una población. Es distinto en diferentes países y en diferentes épocas y está sujeto a las alteraciones del dominio cultural y a las determinaciones culturales en vigencia. Esto es valedero también para la compensación de los gastos públicos [...] a la modificación cuantitativa y cualitativa de los desembolsos públicos corresponde también una modificación del tipo y de la composición de los ingresos públicos.⁵

En el modelo de la economía de mercado mexicano, la transparencia y equilibrio de las finanzas públicas fueron elevados a la categoría de “supremo interés protegido”.

Esta premisa ha sido claramente expuesta en el sexto informe de gobierno de la administración pasada, que al respecto expresa textualmente:

La estabilidad macroeconómica se funda en la corrección estructural de desequilibrios fiscales y monetarios. La adecuada formulación y ordenada ejecución de las políticas de ingreso y gastos públicos permitieron reducir el déficit de niveles de 12.5% en 1988 a resultados superavitarios equivalentes al 0.5% y el 0.7% del PIB en 1992 y 1993, respectivamente, resultados que no incluyen los recursos provenientes de la privatización de empresas públicas. Este año se cumplirá la meta de lograr un presupuesto equilibrado y por tercer año consecutivo no se registrará déficit fiscal. La eliminación del déficit se logró mediante la corrección estructural de las finanzas públicas. El equilibrio fiscal es sostenible en el futuro. El gobierno ha dejado de absorber el ahorro de la sociedad, consolidando la estabilidad macroeconómica y liberando recursos para financiar proyectos productivos de los particulares.

⁵ Benjamin Retchkiman, *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, 1977, p. 291.

Para institucionalizar la permanencia de una política monetaria prudente, en 1993 el Congreso de la Unión otorgó autonomía al Banco de México y estableció entre sus objetivos procurar la estabilidad de precios. Ninguna autoridad puede obligarlo a conceder financiamiento.

Sin embargo, esta visión dramáticamente desvirtuada por los sucesos financieros y bursátiles de diciembre de 1994, no fue compartida por académicos y economistas independientes, como se desprende del siguiente texto al respecto:⁶

La eliminación del déficit fiscal, objetivo e instrumento esencial de la estrategia económica neoliberal, es presentado como uno de los mayores logros del modelo. Sin embargo, parece haberse llevado al extremo la ortodoxia monetarista, puesto que la experiencia universal muestra situaciones de bonanza con finanzas públicas deficitarias en niveles manejables (Canadá: 1.3% en 1972 y 2.9% en 1989; Japón: 1.9% y 2.6%; Bélgica: 4.3% y 7.5%; Estados Unidos: 1.5% y 2.8%; Italia: 8.7% y 10.6%; Malasia: 9.4% y 2.9%, etc.). Pero sobre todo, cabe precisar si el superávit fiscal alcanzado (0.5% del PIB en 1992) es en verdad un logro o es un estigma perverso del modelo neoliberal mexicano, por los enormes costos económicos y sociales que ha implicado; y, además, elucidar la fragilidad de la propia eliminación de la brecha de ingreso-gasto público.

Tal política se ha basado en los siguientes instrumentos de política económica: *a*) reducción general del gasto público, afectando principalmente áreas estratégicas (energéticos e infraestructura) y programas de fomento sectorial (agropecuario, industrial, pesquero y comercial); *b*) privatización de empresas paraestatales, incluso financieramente sanas, aplicando los recursos obtenidos básicamente a amortizaciones de deuda pública interna; *c*) política de financiación y casi fijación del tipo de cambio, que ha rematado en la sobrevaluación del peso, pero ha reducido, en porcentaje del PIB nominal, el pago de intereses de la deuda pública externa; *d*) eventos ajenos a la política interna coadyuvaron al mismo fin: la disminución vertical de las tasas de interés internacionales, que disminuyó los pagos de intereses, y el Plan *Brady* que permitió la renegociación de la deuda externa aplazando amortizaciones y reduciendo intereses; *e*) abatimiento de las tasas nominales de interés internas como resultado del descenso de la inflación, que ha reducido los intereses nominales de la deuda pública interna en proporción al gasto público nominal; *f*) en menor medida, aumento de la tributación y de los ingresos no tributarios del sector público federal.

La fragilidad del déficit fiscal cero deriva de su dependencia del factor exógeno del que cuelgan los demás precarios equilibrios macroeconómicos: la afluencia al país de volúmenes crecientes de ahorro externo. Si éstos se

⁶ José Luis Calva, *El modelo neoliberal mexicano*, Fontamara, México, 1993, pp. 38-41.

interrumpen (y más aún si salen del país los capitales golondrinos invertidos en títulos de la deuda pública interna y en valores de renta variable) tendrá que realizarse, se quiera o no, ¡una brusca devaluación monetaria! con lo cual reaparecerá el déficit fiscal, al elevarse el equilibrio en moneda nacional de los servicios de la deuda externa, así como las tasas internas de interés como resultado tanto de la necesidad de retener recursos externos en el mercado de dinero, como del repunte inflacionario producido por la devaluación.

Sin embargo, lo más grave es que el superávit de las finanzas públicas, ortodoxamente conseguido, afecta múltiples áreas del desarrollo económico y social de México. Más aún, la reducción general del gasto público programable (-32.3% entre 1982 y 1992) no sólo ha producido efectos contractivos inmediatos sobre el nivel general de la actividad económica y el bienestar social, sino que compromete el porvenir de nuestro país, al contraer severamente el gasto en fomento sectorial (-66.3% en desarrollo rural; -90.6% en pesca; -41.4% en energéticos; -83.5% en desarrollo industrial; -67.6% en comercio y abasto; -52.9% en turismo) y contraer más aún la inversión pública (-50.8% en general, entre 1982 y 1992) afectando el desarrollo de sectores estratégicos (-57% de inversión en energéticos; -70.8% en desarrollo rural, -89.8% en pesca), frenando la aplicación y aun el mantenimiento de la infraestructura económica y social (-46.6% en comunicaciones y transportes; -50.6% en desarrollo urbano; -40.7% en salud y laboral; -6.1% en educación; -28.1% en desarrollo social en general; -73.7% en comercio y abasto). Y si bien el gasto social global (suma del gasto en educación, salud, laboral, solidaridad, desarrollo regional y desarrollo urbano) ha crecido como porcentaje del gasto programable del sector público, el cual pasa del 32% en 1988 al 47.9% en 1992, también es cierta la disminución del gasto social *per cápita* de 6117 pesos en 1982 (a precios de 1980) a 5209.7 en 1992, así como en su disminución como porcentaje del PIB, del 9.2% en 1982 al 8.3% en 1992.

Al afectar las piedras angulares del desarrollo de la productividad y la competitividad en el largo plazo (formación de recursos humanos, infraestructura, industrias estratégicas y programas de fomento sectorial) se compromete el desarrollo económico y social futuro del país, además de que la desatención de áreas prioritarias como la infraestructura, crea cuellos de botella inmediatos que inciden sobre los costos, las ganancias y la competitividad de las empresas.⁷

Los acontecimientos de diciembre y enero de 1994 y 1995, respectivamente, dieron la razón a los académicos independientes, lo cual es de lamentar, y exhibieron a los que sin reflexión objetiva repitieron el discurso oficial.

⁷ Estas afirmaciones se hicieron en noviembre de 1993, sin que el Banco de México, ya organismo público autónomo, se diera por enterado.

Instrumentos de la política fiscal

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación son los instrumentos jurídicos. Para la Ley de Ingresos de la Federación, debe presentarse el proyecto anualmente antes del 15 de noviembre y en él se contemplan la clasificación de los ingresos fiscales que corresponden a los siguientes rubros:

- a) impuestos (renta, activo, IVA, VPS, impuestos al comercio exterior, etc.);
- b) aportaciones de seguridad social (Infonavit, IMSS, etc.);
- c) contribuciones de mejoras;
- d) derechos;
- e) contribuciones pendientes;
- f) accesorios;
- g) productos;
- h) aprovechamientos;
- i) ingresos derivados de funcionamientos, y
- j) otros ingresos.

Rubros todos que comprenden el concepto de ingresos públicos.

CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DEL PRESUPUESTO

1. *Competencia exclusiva del Estado* para su formulación, aprobación y ejecución.
2. *Principio de legalidad*, tanto en materia de gastos como de ingresos.
3. *Anualidad del presupuesto*, característica que se une a la *anualidad de los impuestos*.
4. *De naturaleza jurídica compleja*. Puede ser considerado una ley material o ley formal, o un acto administrativo aprobado por el Congreso.
5. *Unidad del presupuesto*. Consiste en la reunión o agrupación de la totalidad de los gastos y recursos del Estado en un documento único e indivisible.
6. *Principio de universalidad*. Se conoce también como principio del producto bruto, por el cual no se admite la compensación o confusión entre gastos y recursos, siendo ambos consignados por separado en el presupuesto atendiendo a un importe bruto, sin extraer saldos netos. Este principio se ha flexibilizado con el desarrollo del sector paraestatal; las empresas paraestatales deben entregar el presupuesto de sus saldos netos

positivos o negativos arrojado durante la gestión anual de dichos organismos.

7. *Principio de no afectación de recursos.* Esta característica tiene como finalidad básica impedir que determinados ingresos sufran una especial afectación. Es decir, la recaudación y captación debe destinarse a gastos generales y no a gastos especiales. En México este principio tiene excepciones en casos como el IMSS, ISSSTE, Infonavit, respecto a las cuotas bipartitas que recaudan.
8. *Especificación de gastos.* Como facultad del Congreso, este principio impone al Ejecutivo la limitación del gasto público. Esto es, el Ejecutivo está obligado a realizar erogaciones sancionadas de acuerdo con las especificaciones de gastos detallados en el documento presupuestario, aprobados por el Congreso o parlamento. Es un privilegio constitucional reconocido en todo el derecho presupuestario y económico comparado, del cual gozan los parlamentos.

En México, el artículo 74 constitucional en su fracción IV, prohíbe las partidas secretas a excepción de aquellas “que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto”.

ETAPAS DEL PRESUPUESTO

El presupuesto como instituto jurídico-económico comprende cuatro fases o etapas:

1. Preparación o elaboración.
2. Sanción o aprobación.
3. Ejecución.
4. Control.

En México, la Constitución dividió la competencia al respecto en dos fases esencialmente políticas: *a)* El Ejecutivo federal prepara y presenta el proyecto de presupuesto, y *b)* La Cámara de Diputados lo aprueba y lo controla. Control político que ejerce al examinar, revisar y aprobar *a posteriori* la cuenta pública.

FUENTES JURÍDICAS DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO

Los artículos 74 y 131 constitucionales facultan al Ejecutivo federal para preparar y presentar el proyecto de presupuesto, la Ley de Ingresos de la

Federación y del Departamento del Distrito Federal, anualmente y en fechas precisas. Esta función la cumple la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La presentación técnica del proyecto de presupuesto debe efectuarse con estricto apego a los artículos 4o., 13 y 17 de la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público que al respecto señalan:

Artículo 4o. La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 13. El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán en apoyo a programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

Artículo 17. Para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo elaborarán sus anteproyectos de presupuestos, con base en los programas respectivos.

La ley en cuestión consta de cuatro capítulos en los que reglamenta las etapas teóricas observadas en todo presupuesto. En el capítulo primero se determina su contenido, sus bases y la competencia de los órganos administrativos que intervienen en los diversos aspectos relacionados con el gasto público. En el segundo regula la preparación de la iniciativa que anualmente se presenta a la Cámara de Diputados. En el tercero se estatuye cómo ha de ejercerse el gasto público y, finalmente, el cuarto señala el sistema de contabilidad que sirve de base a la cuenta pública que debe elaborar anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al equilibrio presupuestario, la ley mencionada señala en su artículo 22 el principio relativo de que a toda proposición de aumento o creación de partidas en el proyecto de presupuesto anual, debe señalársele la correspondiente iniciativa de ingreso. Dicha disposición legislativa es una derivación del principio presupuestario constitucional, contenido en la fracción IV del artículo 74 constitucional que expresamente señala:

Que al examinarse, discutirse y aprobarse anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, tendrán que discutirse primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir las.

En resumen, las fuentes jurídicas que regulan este importante instrumento de la política económica son las fracciones VIII del artículo 73; IV

del artículo 74 y artículo 126 constitucionales, federal, por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículos 31 y 32 y por la Ley General de Deuda Pública, las leyes anuales de ingresos de la Federación, los decretos anuales del presupuesto público, y la propia práctica presupuestaria de la administración pública.

Ahora bien, una vez ejecutado anualmente el presupuesto por el Ejecutivo federal, debe dar cuenta al órgano sancionador (Cámara de Diputados) por medio de la llamada cuenta pública, la cual es el informe anual que rinde el Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados, informando de los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción reguladora del Estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público está a cargo de la elaboración de este documento, consolidando los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable, emanada de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con el fin de someterla a la consideración del presidente de la República, quien a su vez debe presentarlo a la Cámara de Diputados. Dicho documento muestra, mediante cifras razonadas, la actuación del gobierno federal.

Las fuentes jurídicas de esta importante función de fiscalización política *a posteriori* de la Cámara de Diputados están en la fracción XXIV del artículo 73, en las fracciones II y III del artículo 74 de la Constitución Federal, así como en el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (DOF, 29 de diciembre de 1978).

LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA

El aumento creciente de los gastos gubernamentales para atender a las necesidades colectivas ha llevado a los Estados contemporáneos a recurrir al endeudamiento tanto interno como externo.

Al respecto, el Congreso de la Unión de México aprobó la Ley General de Deuda Pública cuya exposición de motivos expresa:

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

Y agrega:

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

El fundamento constitucional de esta ley lo encontramos en la fracción VIII del artículo 73 de la carta fundamental, que faculta al Congreso *para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos para reconocer, mandar y pagar la deuda nacional.*

La Ley de Deuda Pública faculta al Ejecutivo federal, sus órganos directos y al Departamento del Distrito Federal para contraer obligaciones que obligan a la Nación, siempre que las fundamenten y programen, tanto en lo concerniente a su destino como su servicio, en un contexto de estricto apego a sus planes de inversión, autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A esta última compete contratar empréstitos y garantizarlos, así como emitir valores clasificables, como títulos de crédito y avalarlos.

Dicha competencia está subordinada a la exigencia legal de que el adeudo corresponda a una obligación pública productiva, o bien, al canje o refinanciamiento de adeudos anteriores.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene a su cargo, además de vigilar que los créditos obtenidos por las entidades públicas se apliquen a planes productivos que autogeneren su servicio, a llevar un registro de la misma, así como a participar en las emisiones de bonos que el gobierno federal coloque dentro o fuera del país (operaciones de mercado abierto del Banco de México, por ejemplo).

Es responsabilidad del Ejecutivo federal programar la deuda, y del Congreso autorizarla, fijando año con año sus límites. Sin embargo, el Congreso puede autorizar anualmente al Ejecutivo federal para que ejerza o apruebe montos de financiamiento adicionales en circunstancias extraordinarias justificadas.

Por último, a la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la ley agrega la creación y funcionamiento de una comisión asesora de financiamientos externos del sector público, constituida en primer término por la secretaría indicada, el Banco de México, sociedades nacio-

nales de crédito y bancos públicos especializados (Bancomext y Nafin, por ejemplo) y otras entidades estatales que dicha secretaría determine.

LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS

Las compras gubernamentales tradicionalmente han constituido instrumentos de política industrial, cuya regulación y práctica se ha orientado a apoyar a las empresas productivas y manufactureras nacionales. Esta ley tiene por objeto la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza, la obra pública y servicios relacionados con la misma, que contraten los órganos de la administración pública federal centralizada y paraestatal. En ella se define la obra pública, en la que se incluyen los trabajos de exploración, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentren en el subsuelo; se señala que la aplicación de la misma será sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados y que las licitaciones podrán ser nacionales e internacionales (solamente se realizarán licitaciones de carácter internacional cuando ello resulte obligatorio, conforme a lo establecido en los tratados, cuando, previa investigación, no existan en cantidad y calidad los proveedores o contratistas nacionales, o cuando sea obligatorio por ser obra financiada con créditos externos). Actualiza además el marco normativo en relación al capítulo X del TLCAN, cuyas principales reglas en la materia son: trato nacional y no discriminatorio, reglas de origen, provisión de compensaciones, especificaciones técnicas, calificación de proveedores, lista permanente de proveedores, procedimiento de licitación, procedimiento de impugnación, suministro de información, operación técnica y programas para las micro, pequeña y mediana industrias.⁸

LA POLÍTICA MONETARIA. CONCEPTO Y OBJETIVOS

La política monetaria es una parte de la política económica, que consiste en la acción consciente emprendida por las autoridades monetarias (Banco de México) o la inacción deliberada, para cambiar la cantidad, la disponibilidad o el costo del dinero, con objeto de contribuir a lograr algunos de los

⁸ Raúl Jiménez Vázquez, "Consideraciones en torno al capítulo de compras gubernamentales del TLCAN y su eventual impacto en el derecho mexicano", en *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, México, 1993, p. 261.

objetivos básicos de la política económica. El más importante para la política monetaria es, sin duda, la estabilización de precios, pero también coopera en la meta de un crecimiento sostenido y también en favor del equilibrio externo.

Los objetivos de la política monetaria son en la actualidad las denominadas políticas de estabilización.

Actuaciones a corto plazo que pretenden mantener un nivel de demanda efectiva suficiente para alcanzar un nivel aceptable de crecimiento de la renta y del empleo sin presionar excesivamente sobre el nivel de precios.

Los sujetos o agentes encargados de aplicar la política monetaria de un país son los bancos centrales, en México es el Banco de México el encargado de manipular los instrumentos monetarios que regulan la liquidez, y el gobierno, normalmente a través del respectivo ministerio de economía o de finanzas, que en México es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con carácter general, el gobierno es quien establece los objetivos económicos que pretenden lograr: la tasa de crecimiento de los precios, la tasa de crecimiento del PIB o el nivel de empleo. Cuando se pretende mantener un tipo de cambio fijo, éste puede venir determinado, sin embargo, desde dentro o desde fuera del país (caso del Sistema Monetario Europeo, SME). En aquellas economías en las que el banco central tiene un mayor grado de autonomía, es él quien suele responsabilizarse de fijar el nivel de precios que considera deseable de alcanzar.⁹

EL BANCO DE MÉXICO

Ley Orgánica del Banco de México

El objeto fundamental de la reforma del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue el de dotar de autonomía al Banco de México. Al efecto, en el párrafo sexto de ese artículo se establece que:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, que su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y que ninguna autoridad podrá ordenarle conceder financiamiento.

⁹ Juan Cuadrado Roura, *et al.*, *Introducción a la política económica*, McGraw-Hill, España, 1995, pp. 528 y ss.

Asimismo, en el séptimo párrafo de ese precepto se establece que:

La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso, desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por falta grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.¹⁰

En relación con la reforma constitucional antes mencionada, con fecha 23 de diciembre de 1993 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley reglamentaria del artículo 28 que materializa la nueva naturaleza jurídica y estructura del Banco de México (véase anexo V).

La razón fundamental para establecer la autonomía se funda en la necesidad de procurar una estabilidad financiera y una estabilidad sobre la moneda. Esta autonomía da al Banco de México la facultad de adoptar las medidas necesarias para lograr un equilibrio en el sistema de pagos, además de otros propósitos como mantener equilibrio sobre la emisión de la moneda, esto permite mantener un estándar de control sobre la inflación. Estas medidas, a su vez, están encaminadas a lograr un sistema financiero sólido y eficaz que permita fomentar la inversión y la productividad.

El Banco de México destaca entre sus facultades, las de regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación de los servicios financieros, así como los sistemas de pagos, también opera con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; presta servicios de tesorería al gobierno federal y actúa como agente financiero del mismo; funge como asesor del gobierno federal en materia económica y, particularmente, en materia financiera; participa en el Fondo Monetario Internacional y otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y opera con los organismos a que se refiere anteriormente con bancos centrales y con personas morales y extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en la materia.

El Banco de México emitirá en forma exclusiva los billetes y ordenará la acuñación de moneda metálica; los billetes que emita el banco deberán contener la denominación con número y letra, la serie y número, la fecha de emisión y las firmas en facsímil de un miembro en la junta de gobierno y del cajero principal; deberá contener también la leyenda Banco de Méxi-

¹⁰ Roberto Cucto Legaspi, "La nueva Ley del Banco de México", en *Actualización jurídica*, UNAM, México, 1994, p. 39.

co y él mismo podrá fabricar sus billetes o encargar la fabricación de éstos a terceros.

Dentro de las operaciones que la ley señala al Banco de México en su artículo 7o., señala que podrá operar con valores; otorgar crédito al gobierno federal, a las instituciones de crédito, así como a los fondos bancarios de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores previstos en las leyes de instituciones de crédito y mercado de valores; podrá también otorgar crédito a las personas que esta misma ley señala, es decir, con bancos centrales y con las personas morales y extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera; podrá constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero; podrá adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de lo previsto por la ley en su artículo 20; emitir bonos de regulación monetaria; recibir depósitos bancarios de dinero del gobierno federal de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI de ese artículo, de instituciones para depósitos de valores, así como entidades de la administración pública federal; podrá recibir depósitos bancarios de dinero de bancos centrales o personas morales y extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera; obtener créditos de las personas a que se hizo referencia antes, y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria; el banco también podrá efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos; actuar como fiduciario cuando por ley se le asigna esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones; también podrá el banco recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o administración de las personas que señalamos sobre entidades financieras del país y del exterior de fideicomisos públicos, bancos centrales, o personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad; el banco no podrá realizar un trabajo que no esté previsto por esta ley o leyes anexas a éstos.

El Banco de México, además, podrá imponer sanciones conforme a lo previsto en sus artículos 27, 29 y 33; dichas disposiciones mantienen como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público, imponer multas a los intermediarios financieros por operaciones activas y/o pasivas, así como por sus servicios al contradecir las disposiciones de esta ley, actuando conjuntamente con la Comisión Nacional Bancaria; también podrá imponer sanciones por incurrir en faltantes respecto a las inversiones que por ley deban mantener los intermediarios.

INSTRUMENTOS PRIMARIOS DE LA POLÍTICA MONETARIA

Los instrumentos monetarios han tendido a unificarse a nivel internacional. Sobre todo, a partir de los años setenta, etapa en la que empiezan a aplicarse esquemas de control monetario. Sin embargo, en contextos diferentes que tienen estructuras monetarias y financieras también distintas por razones de desarrollo económico desigual o por razones históricas, los efectos que se pueden obtener mediante la aplicación de cada uno de los instrumentos monetarios serán distintos. Por tanto, el grado de intensidad con que cada país los utilice será también diferente y la forma de aplicarlos tampoco será la misma.

Una de las características comunes que tienen estos instrumentos es que su aplicación es predecible y regular. Ello significa que ante situaciones de inestabilidad de precios o de tipos de interés, los agentes anticipan cuál va a ser la actuación del banco central, aunque no se pueda conocer perfectamente su cuantía, y que los efectos que tendrá dicha situación también pueden ser previstos.

Los instrumentos monetarios más clásicos son: las operaciones de mercado abierto, la manipulación de la tasa de redescuento y las variaciones en los porcentajes de reservas obligatorias.¹¹

Operaciones de mercado abierto

Es el instrumento fundamental de la política monetaria en la actualidad. Estas operaciones consisten en la compra y venta de fondos públicos por parte del banco central, que dota de liquidez al sistema financiero o la retira, dependiendo de las necesidades de la economía. Cuando se consideran agregados monetarios como objetivo, éstos pueden alcanzarse controlando directamente la liquidez o cambiando los tipos de interés a corto plazo.

Como puede apreciarse, hay dos tipos fundamentales de operaciones de mercado abierto (*open market*): las operaciones en firme y las operaciones con pacto de recompra (cuando se venden se acuerda la fecha en la que se van a volver a comprar). Se pueden realizar cuatro tipos de actuaciones:

1. Elevación de los tipos de interés de los valores. En principio los bancos mantendrán valores en función de la rentabilidad que les reporten; cuanto mayor sea ésta, mayor será el interés por conservarlos o adquirirlos. Siempre que se lleve a cabo un aumento de los títulos en poder

¹¹ Juan Cuadrado Roura, *op. cit.*, pp. 546 y 551.

- de la banca, con disminución de su tesorería, se estará produciendo una reducción de la liquidez.
2. Disminución de los tipos de interés de los valores. Su efecto es inverso al anterior.
 3. Venta de valores por parte del banco central. Producirá una detracción de liquidez de los bancos cuando éstos los adquieran.
 4. Compra de los valores por parte del banco central. Se inyectará dinero al resto del sistema financiero.

Obviamente, pueden efectuarse combinaciones a partir de las cuatro variantes citadas.

El éxito de las operaciones *open market* depende de la amplitud del mercado financiero y, más concretamente, del volumen y las características de los valores del Estado.

Las operaciones sobre obligaciones públicas a corto plazo, normalmente suponen el aumento (venta) o reducción (compra) de emisiones de títulos de hasta 90 días. En Estados Unidos constituye la primera operación de política monetaria desde hace años, instrumentándose para aliviar tensiones en la liquidez de las entidades financieras o para estabilizar la economía, reduciendo las posibilidades de crédito de aquéllas. En Europa su uso se ha generalizado e intensificado considerablemente a lo largo de la última década. En Alemania y Estados Unidos sólo se realiza con títulos del Departamento del Tesoro, pero en países como Japón, Francia y Reino Unido se utilizan también títulos privados (certificados de depósito o pagarés de empresa).

La compra-venta de valores a largo plazo por el banco central, se utiliza con el objeto de variar el tipo de interés de éstos. Esto se ha utilizado bastante menos, sobre todo en Estados Unidos.

El redescuento (tipo de interés básico, tasa de descuento)

Este instrumento consiste en la adquisición por la autoridad monetaria de valores o efectos descontados con anterioridad por la banca. En la práctica funcionan como créditos concedidos por el banco central a los bancos, con o sin garantía de títulos (son las “facilidades crediticias”).

El volumen del redescuento se ve afectado por tres tipos de variables:

1. Las líneas de redescuento, o límites máximos que puede redescantar el banco central.
2. Los sectores económicos sobre los que existe compromiso de redescuento.

3. La tasa de redescuento, es decir, el tipo de interés al cual realizar la operación.

Cuando se desea inyectar liquidez al sistema financiero, el banco central puede disminuir el tipo de redescuento y/o aumentar las líneas o cantidades totales de efectos redescontados. De esta manera, las entidades financieras que acudan a obtener este tipo de crédito del banco emisor tendrán mayor volumen de dinero, que después podrán prestar a sus clientes.

En la actualidad, el redescuento funciona más a través de la modificación del tipo de interés que del establecimiento de líneas de redescuento, puesto que se ha generalizado el uso del tipo de interés como variable operativa. Durante los años ochenta este instrumento ha perdido importancia, salvo en Japón, aunque en Alemania, Austria, Holanda y Portugal todavía sigue siendo relevante.

Las variaciones del tipo de redescuento suelen funcionar como señal de alarma, es decir, como indicador a los agentes económicos de lo que puede suceder a continuación, lo que significa que los mercados reaccionan de inmediato ante su utilización.

Variaciones en los porcentajes de reservas obligatorias

La legislación de muchos países exige a las entidades financieras el mantenimiento de unas reservas frente a sus depósitos, ya sea en dinero legal o en depósitos en el banco central. Estas reservas pueden cumplir varios fines: solvencia, liquidez, control monetario, incluso financiación del déficit público.

Al inicio de esta práctica predominó la preocupación por la solvencia y, por ello, el coeficiente de reserva era rígido y no susceptible de frecuentes variaciones, puesto que servía para dar seguridad a los depositantes. Después de la Segunda Guerra Mundial, las reservas tuvieron como fin primordial la absorción de dinero sobrante para evitar una excesiva expansión de la oferta monetaria, sobre todo procedente del superávit de la balanza de pagos.

La forma más habitual de las reservas bancarias es el coeficiente de caja, establecido como una proporción del volumen de depósitos y todas las posibles formas de captar fondos por parte de los intermediarios financieros. La cantidad resultante debe ser depositada en el banco central, pero también cabe que pueda ser mantenida en caja por los bancos. Éstos, para cumplir con dicha obligación, informan al banco central periódicamente del volumen total de sus depósitos computables, dato que es importante para controlar la liquidez. Las reservas depositadas constituyen lo que llamamos ACSB.

De los países pertenecientes a la Unión Europea sólo Grecia, Irlanda, Italia y Holanda remunerar estas reservas y, habitualmente, a un tipo de interés inferior al del mercado.

Otros instrumentos monetarios

Existe una enorme diversidad de instrumentos que pueden utilizarse para regular la liquidez y que han sido usados con mayor o menor intensidad en todos los países. Sin embargo, a medida que las economías se desarrollan y que sus mercados financieros se amplían, las políticas monetarias tienden a aplicarse con técnicas indirectas, en las cuales se manipula la liquidez con todos o algunos de los instrumentos antes explicados para obtener la cifra deseada en algún agregado o en el tipo de interés elegido.

Cabe recordar algunas de las medidas de carácter más directo que se han utilizado para influir en las variables monetarias.

Hasta finales de los años setenta los tipos de interés de las operaciones activas y pasivas de los bancos españoles estaban intervenidos. Esto significa que se establecía un control directo sobre ellos y, por tanto, las entidades financieras sólo podían determinar el volumen de sus operaciones, pero no su precio. Esta práctica ha existido, asimismo, en diversos países.

También pueden establecerse limitaciones sobre las operaciones de activo, fijando, por ejemplo, la tasa de crecimiento de los créditos a conceder por la banca. En ocasiones estas limitaciones son de carácter coercitivo.

La liquidez también puede limitarse obligando al cumplimiento de diversos coeficientes: *ratio* de recursos propios, coeficiente de inversión, etc., además del de caja.

Por último, se puede regular el volumen de crédito que las entidades pueden prestar a sus clientes a través de los préstamos que el banco central hace a la banca de forma directa.¹²

ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO

El sistema financiero ha venido experimentando desde la década de los ochenta una transformación significativa.

Dicho cambio se evidencia en un fortalecimiento de la intermediación financiera, que no funciona con base en depósitos, y que se conoce como *intermediación bursátil*. Esto es, la intermediación bursátil reemplaza a la intermediación bancaria.

¹² *Ibid.*

Esta división hace que el sistema financiero mexicano adquiera formas más sofisticadas de funcionamiento donde las fuentes de crédito pasan de un sistema basado en instituciones que reciben depósitos de corto plazo y otorgan préstamos de largo plazo a otro basado en el mercado de valores.

Éste es un proceso de cambio de una estructura financiera simple y altamente autorregulada a una sofisticada y menos regulada.

En México este proceso de sofisticación en la estructura y funcionamiento del sistema financiero comienza en 1989 mediante la liberalización del sector y reprivatización de los bancos. A partir de ambos hechos se aprobaron varias leyes para alcanzar dichos propósitos. A saber, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; la General de Instituciones de Seguros, la Federal de Instituciones de Fianzas; la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito; la del Mercado de Valores; la General de Sociedades de Inversión, la de Agrupaciones Financieras y la de Instituciones de Crédito.

La premisa fundamental de estas reformas legales es que en el nuevo contexto internacional, la eficiencia y competitividad del sector se logra no en la dispersión legal, sino en una verdadera *corporativización financiera*.

De manera adicional, la reforma constitucional de junio de 1990 permitió el restablecimiento del régimen mixto en la prestación de servicios de banca y crédito, al introducir cambios sustanciales al régimen de propiedad, que regulaba a la banca desde la nacionalización de 1982. Tres iniciativas legislativas iniciaron este proceso: la Ley de Instituciones de Crédito, las modificaciones a la Ley del Mercado de Valores y la Ley para Regular las Instituciones Financieras son básicas en esa dirección. Así con ellas se permite que residentes extranjeros participen en la tenencia accionaria de las nuevas instituciones y las autorizan para adquirir bonos gubernamentales y acciones empresariales en casi cualquier sector de la economía.¹³

Ley de Instituciones de Crédito

La Ley de Instituciones de Crédito (LIC) orienta el tránsito de la estructura de la banca múltiple, existente desde los años setenta, hacia una de banca universal más en consonancia con la tendencia internacional dominante. El propósito último de esta nueva forma de organización es la explotación de economías de escala como medio para reducir costos y mejorar la rentabilidad, lo que permite enfrentar la competencia internacional. En tanto que,

¹³ Carlos Roza, *La política macroeconómica en México*, Siglo XXI, México, 1998, pp. 142 y ss.

con las modificaciones a la Ley del Mercado de Valores se adapta el marco jurídico a la existencia de agrupaciones financieras y se adecuan las normas de tenencia de acciones para permitir su propiedad en manos de no residentes.

Un nuevo y vigoroso impulso al proceso de internacionalización financiera ocurrió en 1993, al actualizar y renovar el marco jurídico y operativo que normaría la función de los intermediarios financieros. Impulsar una mayor eficiencia de la banca privatizada y abatir los costos de los servicios fue el objetivo. Para ello se autorizó la creación y operación de 19 instituciones de banca múltiple, de las cuales 11 operarían con una cobertura regional, seis serían de carácter subregional y las dos restantes atenderían la totalidad del territorio nacional.

En efecto, la nueva Ley de Instituciones de Crédito establece que la banca múltiple dividirá su capital social en 3 series de acciones. Las de serie "A" representativas del 51% del capital social de suscripción por personas físicas mexicanas o controladoras de grupos financieros, entre otros; las de serie "B", hasta un 40% del capital social, las cuales pueden ser suscritas por personas morales mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros, y la serie "C" representativa hasta del 30% del capital social de suscripción de personas físicas o morales extranjeras.

La serie "C" de acciones en que se divide el capital de la banca múltiple representa una innovación importante que permite una apertura parcial del sistema bancario mexicano al capital foráneo, ya que dicha posibilidad estaba prohibida por las anteriores legislaciones que protegían a la industria bancaria mexicana frente al exterior.

Con una reforma de 1992 se creó una nueva serie accionaria correspondiente al capital adicional de las instituciones de banca múltiple y que son las llamadas acciones "L", de suscripción por capital extranjero en la Bolsa Mexicana de Valores (art. 12).

En materia de intermediarios y banca extranjera en México, éstas se regulan por el artículo 7o. de la ley, además, por las Reglas Generales sobre Operación y Establecimiento de Instituciones Financieras del Exterior dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Asimismo, es importante destacar en materia de regulación la facultad que tiene la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de emitir circulares que faciliten la aplicación y cumplimiento de la legislación bancaria.

De acuerdo con el artículo 8o. de la LIC se señala que se requiere autorización del gobierno federal, a través de la SHCP, para operar como institución de banca múltiple, esta facultad es discrecional. Por su naturaleza, dicha autorización es intransferible. Asimismo, el artículo 9o. describe las características corporativas que deben cumplir los interesados para constituir una institución de banca múltiple y que son las siguientes:

1. Ser sociedad anónima de capital fijo organizada de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles.
2. Tener por objeto prestar el servicio de banca y crédito en los términos de la LIC.
3. Deberán contar con un capital social y un capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en esta ley.
4. Su domicilio social estará en territorio nacional.
5. La escritura constitutiva y cualquier modificación a la misma se someterá a la SHCP e inscribirse en el Registro Público del Comercio, así como cualquier modificación o reforma a la misma sin que medie mandamiento judicial.

También señala el establecimiento de sucursales, sujeto a la aprobación y autorización de la SHCP, así como cualquier modificación a los estatutos sociales de la banca múltiple.

El capital social de las instituciones de banca múltiple estará formado por una parte ordinaria y podrá también estar integrado por una parte adicional (art. 11).

El capital social ordinario de las instituciones de banca múltiple se integrará por acciones de la serie "A", que representarán cuando menos el 51% de dicho capital. El 49% restante de la parte ordinaria del capital social podrá integrarse indistinta o conjuntamente por acciones serie "A" y "B".

En su caso, el capital social adicional estará representado por acciones serie "L", que podrán emitirse hasta por un monto equivalente al 40% del capital social ordinario, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las acciones serán de igual valor; dentro de cada serie, conferirán a sus tenedores los mismos derechos, y deberán pagarse íntegramente en efectivo en el acto de ser suscritas. Las mencionadas acciones se mantendrán en depósito en alguna de las instituciones para el depósito de valores reguladas en la Ley del Mercado de Valores, quienes en ningún caso se encontrarán obligadas a entregarlas a los titulares.

Las acciones serie "L" serán de voto limitado y otorgarán derecho de voto únicamente en los asuntos relativos a cambio de objeto, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación, así como cancelación de su inscripción en cualesquiera bolsas de valores.

Además, las acciones serie "L" podrán conferir derecho a recibir un dividendo preferente acumulativo, así como a un dividendo superior al de las acciones representativas del capital ordinario, siempre y cuando así se establezca en los estatutos sociales de la institución emisora. En ningún caso los dividendos de esta serie podrán ser inferiores a los de las otras series.

Las instituciones podrán emitir acciones no suscritas, que conservarán en tenencia accionaria a que se refiere esta ley. Los suscriptores recibirán las constancias respectivas contra el pago total de su valor nominal y de las primas que, en su caso, fije la institución (art.12).

Las acciones representativas de la serie "A" únicamente podrán ser adquiridas por:

- I. Personas físicas mexicanas;
- II. Personas morales mexicanas, cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos, sean efectivamente controladas por los mismos y cumplan los demás requisitos que mediante disposiciones de carácter general establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. El gobierno federal y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa);
- IV. Las sociedades controladoras a que se refiere la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y
- V. Los inversionistas institucionales mencionados en el artículo 15 de esta ley (art. 13).

Las acciones representativas de las series "B" y "L", serán de libre suscripción.

No podrán participar en forma alguna en el capital social de las instituciones de crédito, las personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad (art.14). Para efectos de lo previsto en la presente ley, por inversionistas institucionales se entenderán a las instituciones de seguros y de fianzas, únicamente cuando inviertan sus reservas técnicas y para fluctuaciones de valores; a las sociedades de inversión comunes; a los fondos de pensiones o jubilaciones de personal, complementarios a los que establece la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad que cumplan con los requisitos señalados en la Ley de Impuesto sobre la Renta, así como a los demás inversionistas institucionales que autorice expresamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Valores (art. 15).

De acuerdo con el artículo 17, ninguna persona física o moral podrá adquirir directamente o a través de interpósita persona, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de más del 5% del capital pagado de una institución de banca múltiple. Se exceptúa de lo anterior el gobierno federal, los inversionistas institucionales (siempre que no exceda su participación del 15%), el Fobaproa, las Sociedades Controladoras de Grupos Financieros y los accionistas dentro de programas de fusión de dichas instituciones aprobadas por la SHCP.

En enero de 1994 se otorgó autonomía legal al Banco de México. Por último, con el capítulo XIV del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se formalizaron las bases para liberar los movimientos de capital.

Por medio de estos cambios legislativos y estructurales, México ha venido ajustándose a la tendencia impuesta por la globalización en el funcionamiento del sistema financiero. Los cambios han estado orientados a lograr una transformación estructural del sector desde una perspectiva que hace hincapié en el funcionamiento bursatilizado de la economía, tal como lo requiere la dinámica de internacionalización financiera que se ha venido imponiendo mundialmente desde mediados de la década de los setenta, pero que se acentúa y acelera en el nivel mundial desde mediados de los años ochenta como consecuencia de la crisis de la deuda externa. El enorme flujo de capital de portafolio que entró al país entre 1989 y 1994 aceleró la consolidación de esta dicotomía institucional entre bancos y mercados de capital.

Ley de Agrupaciones Financieras

Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990. En 1990 la reprivatización de la banca produjo un cambio radical en la estructura del sistema financiero nacional. El marco jurídico para regular las actividades del sector financiero se fundó en la modificación (publicada en el DOF el 18 de julio de 1990) a los artículos 28 y 123 constitucionales, la publicación de la Ley de Instituciones de Crédito, las reformas a la Ley del Mercado de Valores, y por supuesto la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, la cual ha sido objeto de 6 reformas¹⁴ a partir de la fecha de su publicación.

El contenido de la ley se divide en cinco títulos, a saber:

Título primero. De las disposiciones preliminares

Regula la formación, organización y funcionamiento de los grupos financieros, así como las atribuciones de las autoridades financieras, siendo facultad del Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien interpretará para efectos administrativos, los preceptos de esta ley.

En lo no previsto por esta ley se aplicarán supletoriamente: la legislación mercantil, los usos y prácticas mercantiles, el Código Civil para el

¹⁴ Mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los días 9 de junio de 1992, 23 de julio de 1993, 23 de diciembre de 1993, 15 de febrero de 1995, 30 de abril de 1996 y 23 de mayo de 1996.

Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación para efectos de notificaciones y para la tramitación del recurso señalado en el artículo 27 de esta ley.

Título segundo. De la constitución e integración de grupos

No proporciona un concepto propiamente dicho, de lo que ha de entenderse por grupo financiero, sin embargo señala cómo estarán integrados:

Artículo 7o. Los grupos a que se refiere esta ley, estarán integrados por una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes:¹⁵

- I. Almacenes generales de depósito;
- II. Arrendadoras financieras;
- III. Empresas de factoraje financiero;
- IV. Casas de cambio;
- V. Instituciones de fianzas;
- VI. Instituciones de seguros;
- VII. Sociedades financieras de objeto limitado;
- VIII. Casas de bolsa;
- IX. Instituciones de banca múltiple;
- X. Sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- XI. Administradoras de fondos para el retiro.

Las entidades financieras que formen parte de un grupo financiero podrán llevar a cabo las siguientes actividades (art. 8o.):

- a) actuar de manera conjunta frente al público, ofrecer servicios complementarios y ostentarse como integrantes del grupo de que se trate;
- b) usar denominaciones iguales o semejantes que los identifiquen frente al público como integrantes de un mismo grupo, y
- c) llevar a cabo operaciones de las que le son propias a través de oficinas y sucursales de atención al público de otras entidades financieras integrantes del grupo.

Se requiere de autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para:

¹⁵ El grupo financiero podrá formarse con cuando menos dos tipos diferentes de las entidades financieras siguientes: instituciones de banca múltiple, casas de bolsa e instituciones de seguros. En el caso de que el grupo no incluya a dos de las mencionadas entidades deberá contar por lo menos con tres tipos diferentes de entidades financieras de las citadas en el párrafo anterior, que no sean sociedades operadoras de sociedades de inversión o administradoras de fondos para el retiro.

- a) la constitución y funcionamiento de grupos financieros (art. 6o.);¹⁶
- b) la incorporación de una sociedad a un grupo ya constituido, la fusión de dos o más entidades participantes en un mismo grupo, o de una entidad financiera con cualquier sociedad (art. 10);
- c) la separación de alguno o algunos de los integrantes de un grupo, así como la disolución de este último (art. 11).

Las cuales serán otorgadas por la SHCP oyendo la opinión del Banco de México, y según corresponda de las comisiones Nacional Bancaria, de Seguros y Fianzas.

Tanto las autorizaciones como la revocación señaladas anteriormente deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* (art. 13).

Título tercero. Capítulo I. De las sociedades controladoras

La sociedad controladora es la encargada del control de las asambleas generales de accionistas y de la administración de todos los integrantes del grupo (art. 15).

Es una sociedad anónima cuyo objeto es adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del grupo, su duración será indefinida y su domicilio social se encontrará en territorio nacional (art. 16). Sus órganos de administración son los normales de una sociedad anónima (consejo de administración), pero el número de sus miembros debe ser de 11 consejeros (o sus múltiplos).

Las bases de su funcionamiento y operación son las siguientes:

- a) Será propietaria de acciones con derecho a voto que representen por lo menos el 51% del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo.
- b) En ningún caso podrá celebrar operaciones que sean propias de las entidades financieras integrantes del grupo.
- c) Los estatutos de la sociedad controladora, los convenios que celebre con subsidiarias y las modificaciones a dichos documentos deberán aprobarse por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e inscribirse en el Registro Público de Comercio.
- d) Su capital ordinario se integrará por acciones serie "A" (cuando menos 51%) y acciones serie "B" (49% restante). Puede contar con un capital adicional serie "L", el cual no será mayor al 40% del capital ordinario.
- e) No podrán participar en forma alguna en el capital social de una controladora, personas morales que ejerzan funciones de autoridad. Tampoco

¹⁶ La cual es otorgada discrecionalmente y puede ser revocada si la controladora o alguno de los integrantes del grupo incumplen lo dispuesto en la ley en estudio.

podrán hacerlo entidades financieras del país, incluso las que formen parte del respectivo grupo.

- f) Ninguna persona física o moral podrá adquirir, directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de más del 5% del capital social de una controladora.

Capítulo II. De las filiales de instituciones financieras del exterior

Las filiales de instituciones financieras del exterior, son aquellas entidades financieras constituidas en un país con el que México haya celebrado un tratado o acuerdo internacional, en virtud del cual se permita el establecimiento en territorio nacional de filiales.¹⁷

También se prevé la existencia de sociedades controladoras filiales. Siendo estas sociedades mexicanas autorizadas para constituirse y funcionar como sociedad controladora de un grupo financiero en los términos de esta ley, y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior.

En este título se establecen los requisitos para la constitución y funcionamiento de dichas entidades financieras, integración del capital social y requisitos para la adquisición de acciones.

Las sociedades controladoras filiales contarán con un consejo de administración (integrado por 11 consejeros o sus múltiplos), y el órgano de vigilancia estará integrado por lo menos por un comisario.

Título Cuarto. De la protección de los bienes del público

Establece la responsabilidad en que pueden incurrir la controladora y las entidades integrantes de un grupo financiero, las cuales deben plasmarse en un convenio. La controladora responderá subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo; igualmente responderá de manera ilimitada por las pérdidas de todas y cada una de dichas entidades. En tanto que cada una de las entidades financieras no responderá por las pérdidas de la controladora, ni por las de los participantes del grupo.

Da los principios para el apoyo preventivo del Fondo Bancario de Protección al Ahorro y del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores. Establece la inspección y vigilancia a que estará sujeta la controladora mediante una comisión, según determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

¹⁷ Entendiendo por filial, a la sociedad mexicana autorizada para organizarse y operar conforme a la ley correspondiente, como cualquiera de las entidades financieras mencionadas anteriormente, que pueden formar parte de un grupo financiero.

para el supuesto de que la comisión competente detecte irregularidades en la controladora que afecten su estabilidad o solvencia y ponga en peligro los intereses del público o de sus acreedores, el presidente de aquella podrá, de acuerdo con la junta de gobierno, declarar la intervención gerencial de la controladora de que se trate y designar a la persona física que se haga cargo de la sociedad, con el carácter de interventor-gerente.

Título quinto. De las disposiciones generales

Establece la existencia de sociedades de información crediticia, regulando los requisitos para su establecimiento, y las reglas para su funcionamiento y operación, destacando la obligación de guardar el secreto bancario.

Señala las reglas y limitaciones para que los integrantes de un grupo puedan adquirir acciones representativas del capital de otras entidades financieras.

Establece la obligación de las controladoras y de las entidades financieras de proporcionar la información que les sea requerida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS FISCAL Y MONETARIA

De acuerdo con el análisis que se ha venido realizando, está claro que las actuaciones en materia fiscal y monetaria deben coordinarse necesariamente, aunque hasta ahora sólo se ha planteado el tema desde la óptica de la política fiscal, por lo que un análisis complementario y que al mismo tiempo tenga cierto sentido recapitulativo resulta muy conveniente.

De acuerdo con lo anterior, la cuestión clave a responder sería: ¿qué consecuencias plantea una acción fiscal expansiva a la política monetaria? La respuesta no puede ser unívoca, en el sentido de que depende de dos factores básicos. Primero, está condicionada por el papel que asignemos a la política monetaria: pasivo —supeditado a la política fiscal de la que depende y debiendo anteponer la financiación del déficit público a su objetivo primordial de control monetario— o activo —independiente, pero coordinado a la política fiscal y persiguiendo básicamente la estabilidad de precios a través del control monetario—.

En segundo término, este papel activo o pasivo de la política monetaria depende también de la forma elegida para financiar el déficit público: emisión de dinero y/o deuda pública interna.

Un análisis completo en torno a esta cuestión llevaría a tratar separadamente los siguientes elementos:

- a) política monetaria pasiva con déficit público financiado por vía monetaria;
- b) política monetaria pasiva con déficit público financiado por deuda pública;
- c) política monetaria activa con déficit público financiado por vía monetaria, y
- d) política monetaria activa con déficit público financiado con emisión de deuda pública.

En efecto, si el papel de la política monetaria es pasivo, debiendo anteponer la financiación del déficit público a su objetivo básico de control monetario, siempre se producirá un efecto expansivo sobre la economía, aunque normalmente se dará un cierto efecto inflacionario, añadiéndose un efecto de expulsión del sector privado en el supuesto de que la vía elegida de financiación fuese la emisión de la deuda.

Por el contrario, si el papel de la política monetaria es activo —prevalce el objetivo monetario sobre los fiscales—, una compensación de los incrementos no deseados de la cantidad de dinero —derivado del incremento del gasto público— mediante el uso contractivo de sus instrumentos (esterilización) —piénsese por ejemplo, en un incremento del coeficiente de caja o en un aumento del tipo de redescuento— no tiene por qué producir tensiones inflacionistas, sea cual sea la vía elegida para financiar dicho déficit público. No obstante, necesariamente se produciría una reducción de los fondos disponibles para la financiación del sector privado —reducción del crédito— y/o un incremento de los tipos de interés con el consiguiente efecto negativo en la inversión privada y el consumo (*crowding-out financiero*).

Por otra parte, la consideración adicional de los efectos de riqueza complica mucho más las relaciones entre política monetaria y fiscal, debido a que, como hemos comprobado, pueden originar un mayor grado de expulsión del sector privado o bien un efecto expansivo adicional, según dependiendo de si el déficit se financia con deuda pública o con creación de dinero, respectivamente.

En el caso particular de que se consideren variaciones en los precios, los resultados de intentar expansionar la economía por el cambio de un mayor déficit público —política fiscal expansiva— son mucho más inciertos, dependiendo sobre todo del grado de respuesta de los tipos de interés y de la importancia de los efectos de riqueza contrapuestos que se producen en el proceso. De cualquier modo, con carácter general, sí que puede afir-

marse que en el caso de generarse efectos positivos sobre la renta, éstos serán siempre más atenuados; es decir, la eficacia de la política fiscal expansiva será mucho más reducida que si no se tienen en cuenta cambios en los precios.

Dentro de este contexto, el análisis de los efectos de riqueza no suele poner de manifiesto, tan claramente como expusimos al comienzo de este apartado, la cuestión del papel que desempeña una política monetaria activa o pasiva frente a una política fiscal expansiva.

Es necesario dejar constancia de que estamos frente a un tipo de actuación de la política económica en la que los planteamientos macroeconómicos que se adopten, de partida condicionan de manera importante las conclusiones finales que se alcancen; no estando los economistas —en buena medida porque los estudios empíricos no arrojan resultados determinantes— de acuerdo acerca de si, ante la opción de una política fiscal expansiva, es mejor acudir a la vía monetaria o a la emisión de deuda pública; aparte de tampoco existir un consenso generalizado sobre los efectos macroeconómicos a corto y largo plazo que genera el déficit público.

La única cuestión que quizá deje en claro todo el tratamiento que se ha realizado sobre este tema es que, dentro del contexto real en el que funcionan las economías modernas, resulta del todo ineludible coordinar las actuaciones monetarias y fiscales si no quiere generarse un amplio y variado conjunto de efectos perversos sobre la economía, manifestados de manera fundamental por expansiones de mucha mayor magnitud de la prevista, con los subsecuentes incrementos de precios; aparte de una posible serie de efectos negativos —por diferentes vías— sobre la actividad del sector privado.¹⁸

EL FOBAPROA (FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO)

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro es un fideicomiso¹⁹ que fue creado en 1990, al contemplarse en la Ley de Instituciones de Crédito,²⁰ ya

¹⁸ Juan Cuadrado Roura, *op. cit.*, pp. 619 y 621.

¹⁹ El artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito establece la naturaleza jurídica del Fobaproa de fideicomiso; este artículo dice a la letra: “Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

I. El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro [...]”

²⁰ Esta Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990. (En vigor a partir del 19 de julio de 1990.)

que el artículo 122 de este ordenamiento es el fundamento jurídico de dicho fondo; algunos aspectos sobresalientes del mismo son los siguientes:²¹

1. En este fondo (o fideicomiso) participan instituciones de banca múltiple, debido a que la finalidad del mismo es la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar dichas instituciones de crédito, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del fondo.
2. Un punto importante es que la constitución de este fideicomiso por el gobierno federal no le dará el carácter de entidad de la administración pública federal, sin embargo, este fondo es administrado por el Banco de México, además de que existe un comité técnico del fondo que está integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por lo que de hecho el Poder Ejecutivo tiene una gran influencia sobre este fondo.
3. Las instituciones de banca múltiple tienen que dar garantías, con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida, para que puedan recibir apoyos preventivos.
4. De igual forma, dichas instituciones de crédito deben cubrir aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México.
5. En el supuesto de que se conformen sociedades que, con posterioridad a la fecha de constitución del fondo, obtengan autorización para constituirse y operar como instituciones de banca múltiple de conformidad con la Ley de Instituciones de Crédito, estarán obligadas a aportar al fondo la cantidad inicial que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México.

²¹ El antecedente del Fobaproa fue el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, prevista en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1985, que fue abrogada con el establecimiento de la Ley de Instituciones de Crédito, la cual en su artículo décimo transitorio señala lo siguiente: "El gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente, y el Banco de México, realizarán las modificaciones procedentes al contrato constitutivo del fondo de apoyo preventivo a las instituciones de banca múltiple, constituido de conformidad con el artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que se abroga, para hacer los ajustes, a los términos previstos en el artículo 122 de esta ley, en un plazo de noventa días contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley."

Después del proceso de privatización de 18 instituciones bancarias, del impacto que tuvo la devaluación de diciembre de 1994 y de una anticipada apertura al capital extranjero, a la fecha quedan seis bancos cuyos accionistas originales mantienen sin cambios su control y 15 instituciones que en los últimos tres años fueron intervenidas, adquiridas o fusionadas.

Esto lleva a abordar el problema que ha implicado para el país enfrentar a un pasivo contingente derivado de todas estas deficiencias, que implicó en su origen alrededor de 90 mil 800 millones de pesos, en términos reales, y ahora se ubica en más de 380 mil millones, es decir, más de cuatro veces y el equivalente a 11.9 por ciento del PIB de 1997. Su razón de ser puede enfocarse en tres vertientes:²²

1. Derivado de las altas tasas de interés, la desaceleración económica y de un endeudamiento excesivo, ante una autoridad laxa en el seguimiento de esta variable fundamental, las familias y empresas se vieron en mayor o menor medida, impedidas a cubrir sus compromisos en los términos y montos originales.
2. A fin de evitar una corrida bancaria que pudiera derivar en un colapso financiero de importantes consecuencias para el crecimiento de la economía del país y asegurar el sistema de pagos nacional, se ha apoyado al ahorro interno a través de las distintas operaciones que ha realizado el Fobaproa, lo cual implica recursos por 264 mil 700 millones de pesos y que significan, de la misma manera, 8.3 por ciento del PIB.
3. El otro problema que tuvo que resolverse por esta vía fue el de las autopistas concesionadas, cuyo orden de magnitud rebasaba a los propios deudores y acreedores bancarios, implicando en su solución a las propias autoridades federales.

El Ejecutivo federal propuso al Congreso de la Unión desaparecer los Fondos Bancarios de Protección al Ahorro (Fobaproa) y de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval) y crear, en su lugar, el Fondo de Garantía de Depósitos (Fogade).

INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB)

Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* del día 19 de enero de 1999, fue expedida la Ley para la Protección al Ahorro Bancario. A través

²² Comentarios de Luis Fabre Pruneda, *El Financiero*, México, 31 de marzo de 1998.

de la cual se crea el Instituto para la Protección al Ahorro (IPAB), el cual sustituye al Fobaproa.

El IPAB es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la administración del sistema de protección al ahorro bancario (art. 2o. LPAB).

El Instituto tiene por objeto (art. 67 LPAB):

- Proporcionar a las instituciones bancarias un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del instituto en forma subsidiaria y limitada en las obligaciones (establecidas en la ley) a cargo de dichas instituciones.
- Administrar los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

Siendo algunas de sus atribuciones (art. 68 LPAB):

- Asumir y, en su caso, pagar en forma subsidiaria, las obligaciones que se encuentren garantizadas a cargo de las instituciones, con los límites y condiciones que se establecen en la presente ley.
- Recibir y aplicar, en su caso, los recursos que se autoricen en los correspondientes Presupuestos de Egresos de la Federación, para apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones que el propio Instituto asuma en los términos de esta ley, así como para instrumentar y administrar programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.
- Suscribir y adquirir acciones ordinarias, obligaciones subordinadas convertibles en acciones y demás títulos de crédito emitidos por las instituciones que apoye.
- Suscribir títulos de crédito, realizar operaciones de crédito, otorgar garantías, avales y asumir obligaciones con motivo de apoyos preventivos y programas de saneamiento financiero, tanto en beneficio de las instituciones como en las sociedades en cuyo capital participe directa o indirectamente el Instituto.
- Otorgar financiamiento a las instituciones, como parte de los programas de saneamiento, o cuando con él se contribuya a incrementar el valor de recuperación de los bienes, y no sea posible obtener financiamientos de fuentes alternas en mejores condiciones.
- Fungir como liquidador o síndico de las instituciones.

Su gobierno y administración estará a cargo de una Junta de Gobierno (formada por siete vocales)²³ y un secretario ejecutivo. Ello constituye la principal diferencia con relación al Fobaproa, ya que éste era dirigido por un solo hombre con facultades discrecionales.

El IPAB asumirá la titularidad de las operaciones de saneamiento diferente de aquella de capitalización de compra de cartera realizadas por el Fobaproa y el Fameval, así como las correspondientes a las instituciones intervenidas por la CNBV (art. 7o. transitorio).

La ley del IPAB abre la posibilidad de que los bancos emitan títulos negociables con el aval del Instituto hasta por 6% de los depósitos totales del sistema bancario, con el objeto de obtener liquidez.

Los artículos 45 y 47 de la ley establecen que para el cumplimiento de los compromisos asumidos el Instituto solicitará al Congreso, de conformidad con lo que establece el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política Mexicana, la asignación presupuestaria correspondiente. Mas si tomamos en cuenta que este Instituto asume las obligaciones que anteriormente tenía el Fobaproa, el Instituto solicitará anualmente una asignación presupuestal para cubrir las deudas de su antecesor.

PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO 1999

El 31 de diciembre de 1998 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1999. Tras largas discusiones derivadas de divisiones partidistas y enfoques diferentes respecto a la estructura del gasto, finalmente fue aprobado oportunamente.

Resulta conveniente mencionar la tendencia a la disminución y eliminación de subsidios que se otorguen de manera general, tal es el caso del subsidio a la tortilla de maíz para consumo humano de precio controlado, el cual se dio por terminado mediante decreto de la misma fecha, sin embargo, según el mismo decreto del Presupuesto (art. 11 transitorio) se busca fortalecer y coadyuvar la suscripción de convenios o acuerdos de coordinación interinstitucional entre la Secretaría y las dependencias y entidades que participan en programas de combate a la pobreza.

Subsisten diversos programas de apoyo al campo, tales como los Programas de Alianza para el Campo, de Apoyos a la Comercialización y de Apoyos Directos al Campo, Procampo, cuyas reglas deberán publicarse a

²³ El secretario de Hacienda y Crédito Público, el gobernador del Banco de México, el presidente de la Comisión y cuatro vocales designados por el Ejecutivo federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores.

más tardar en el mes de marzo, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (art. 9o. transitorio).

Respecto a las erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, los recursos deberán asignarse al cumplimiento de dichos programas, y al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (décimo transitorio).

Analistas económicos y financieros definen como “austero” el presupuesto para 1999, toda vez que “ante el desplome de las bases gravables, el sector público depende esencialmente de los ingresos petroleros, cuyos precios se encuentran hoy por debajo de los 8 dólares por barril. La política monetaria restrictiva afectará el servicio de la deuda del sector público y el crecimiento de las bases gravables”.²⁴

²⁴ Capem/Oxford Economic Forecasting, “El austero presupuesto de 1999”, *Revista Análisis*, México, Año 2, Núm. 8, p. 32.