

El impuesto inflacionario y la democracia en México

JESÚS TORRES GÓMEZ*

INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes males que han asolado a las sociedades contemporáneas es, sin duda, el fenómeno de la inflación.

México no ha estado exento de dicho problema, pues ha sufrido procesos inflacionarios muy agudos, los que se han traducido en una pauperización de las clases más débiles de nuestro país.

Estos procesos inflacionarios pueden ser provocados e influenciados, en gran medida, por la actividad de los gobiernos.

En efecto, hoy en día, la intervención del gobierno en la actividad económica es de tal magnitud que los fenómenos inflacionarios son originados, en cierta medida, por la aplicación de determinadas políticas económicas, monetarias y fiscales instrumentadas por el propio gobierno.

Así, una equivocada política económica puede provocar inconvenientes procesos inflacionarios.

En este trabajo se analiza, en primer término, lo que se entiende por inflación. En un segundo apartado se hace referencia a las principales causas de la inflación dentro de las que destaca una de tipo monetarista. Como tercer punto se analizan los efectos y consecuencias de la inflación. Hasta este punto, solicito paciencia al lector abogado o estudiante de derecho, pues se abunda en datos y tesis de tipo económico que resultan convenientes y hasta necesarios para entender la razón de las normas jurídicas relacionadas con este fenómeno económico.

En un cuarto apartado se analizan algunas de las normas jurídicas que se relacionan con el fenómeno de la inflación, en especial con la autonomía del banco central, para concluir haciendo algunas reflexiones sobre la democracia, en relación con el tema que nos ocupa.

LA INFLACIÓN

La palabra inflación viene del latín “*inflatio, -onis*”, que significa acción y efecto de inflar.¹

* Notario 224 del Distrito Federal.

¹ Lexipedia, *Diccionario Enciclopédico*, Encyclopaedia Britannica Publishers, Inc., Estados Unidos de América, 1999, p. 384.

Desde un punto de vista económico se define inflación como el “aumento general de los precios”.²

El profesor Paul A. Samuelson, quien fuera premio nobel de economía en el año de 1970, alude a la inflación en la siguiente forma:

“Entendemos por inflación un periodo de aumento general de los precios de los bienes de consumo y de los factores productivos, elevándose los precios del pan, los automóviles, el corte de pelo, y aumentando los salarios, las rentas de la tierra, etc. Entendemos por deflación una fase en la que la mayoría de los precios y costos descienden.”³

Los economistas Calixto Mateos y Alejandro Gaytán de la Dirección de Estudios Económicos del Banco de México hacen referencia a ella en los siguientes términos:

La inflación se define teóricamente como el crecimiento sostenido en el nivel general de los precios.⁴

CAUSAS DE LA INFLACIÓN

Los economistas han enarbolado diversas tesis sobre los factores determinantes de la inflación.

En el caso de México, incluso eventos de tipo político detonan fenómenos inflacionarios, como el trágico acontecimiento de Lomas Taurinas en Tijuana, Baja California, el 23 de marzo de 1994, donde fue arteramente asesinado el candidato por el Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, lo cual, en palabras del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, provocó “muy difíciles problemas económicos que estábamos enfrentando, derivados de salidas de capitales que superaban los mil millones de dólares por día. Estábamos en riesgo de una crisis económica mayúscula”.⁵

Por su parte, el informe anual del Banco de México, relativo al año de 1994, refiere lo siguiente:

El 23 de marzo el Lic. Luis Donaldo Colosio fue asesinado. El propio hecho y las inquietudes que surgieron en cuanto a su autoría y al curso de las investigaciones desataron gran intranquilidad. La reserva internacional del Banco

² *Op. cit.*, p. 384.

³ Paul A. Samuelson, *Curso de economía moderna*, 17a. ed., Aguilar, Madrid, 1981, p. 297.

⁴ Mateos, Calixto, Alejandro Gaytán, *Medidas alternativas de inflación, Documento de Investigación*, 9802, Banco de México, julio 1998, p. 1.

⁵ Jorge G. Castañeda, *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, Alfaguara, México, 1999, p. 312.

de México, que al día del asesinato era de 28 321 millones de dólares, cayó casi 11 000 millones en los treinta días posteriores al crimen. La respuesta de las tasas de interés tampoco se hizo esperar: de la penúltima semana de marzo, a la última del mes inmediato siguiente, la tasa de interés interbancaria promedio, TIIP, se elevó de 10.93 a 21.125 por ciento. Esta elevación fue determinante para que en el último tercio del mes de abril la situación se volviera a estabilizar.⁶

Además de estas causas que podemos llamar por intervención, entendiendo por ello “la ocurrencia de un evento exógeno al comportamiento histórico de la variable en estudio”,⁷ se mencionan entre otras las siguientes:

- a) La inflación que proviene del exterior, es decir, la que “importamos” de otros países, provoca inflación en México debido a la apertura de la economía mexicana hacia el exterior y a lo pequeño de nuestra economía en relación con la economía mundial.
- b) El aumento de los salarios, si consideramos a los salarios como una variable de costos.
- c) Una tercera causa de la inflación en México coincide con una explicación monetarista según la cual “la inflación persistente es siempre un fenómeno monetario que resulta de un crecimiento acelerado en la cantidad de dinero en comparación con el ritmo de aumento de su demanda”.⁸

En la figura 1, elaborada por Jesús Marcos Yacamán, Subgobernador del Banco de México, se esquematizan los componentes de la inflación, antes citados, en México, y se muestra cómo el exceso de circulante es el componente principal de la inflación estimada en nuestro país en el periodo de 1961 a 1980.

En dicho estudio Jesús Marcos Yacamán concluye que:

El factor más importante para explicar el ritmo de la inflación lo constituye el exceso en el crecimiento del circulante relativo al crecimiento del producto [...] Solamente en cuatro de los 20 años comprendidos en el periodo 1961-1980 el exceso de dinero contribuyó con menos del 50 por ciento al crecimiento de los precios. En los demás excedió este porcentaje [...] La variable dominante en la explicación del comportamiento de los precios es el exceso

⁶ *Op. cit.*, p. 58.

⁷ Víctor M. Guerrero, “El proceso inflacionario en México, teoría y aplicaciones del análisis de intervención”, julio 1982, *Documento de Investigación*, 49, Banco de México, p. 1.

⁸ Jesús Marcos, Yacamán, “Un análisis de la inflación en México”, *Documento de Investigación*, 48, Banco de México, p. 2.

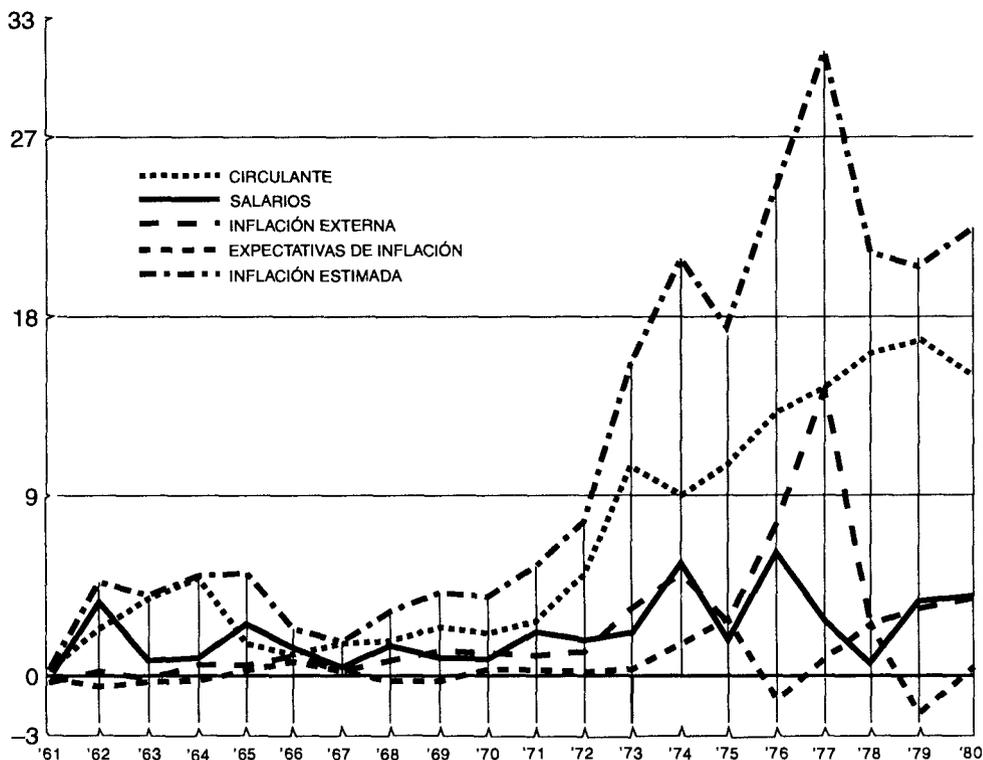


Figura 1. Componentes de la inflación en México.

de la oferta de dinero en relación con su demanda. En todo el periodo estudiado esta variable explica alrededor del 60 por ciento del crecimiento de los precios.⁹

d) Una rápida depreciación de la moneda nacional.

En el informe anual del Banco de México respecto del año de 1998, publicado en abril de 1999, se señaló como una de las principales causas de la inflación en dicho año la rápida depreciación de la moneda nacional. La explicación se transcribe a continuación:

Los movimientos del tipo de cambio afectan a la inflación por dos vías: i) directamente, a través de su impacto sobre el precio en pesos de los bienes coercialables; y ii) de manera indirecta, al influir sobre las expectativas de inflación, las cuales afectan a su vez al proceso de determinación de los salarios, y modifican, por tanto, otros precios en la economía.

⁹ *Op. cit.*, p. 13.

Las expectativas inflacionarias se ven fácilmente afectadas en el caso de México por los movimientos del tipo de cambio debido a la alta correlación histórica que se ha dado entre éstos y la tasa de crecimiento de los precios... Por tanto, no debe sorprender que las expectativas de inflación de los agentes económicos hayan respondido, de manera tan ágil, a los cambios abruptos que mostró la paridad durante 1998.¹⁰

EFFECTOS DE LA INFLACIÓN

La *inflación* produce diferentes efectos dependiendo del lugar y de la magnitud del proceso inflacionario.

Una baja tasa de inflación puede resultar incluso benéfica y hasta necesaria como estímulo para la actividad y el crecimiento económico. El ejemplo más claro de ello lo brindó Estados Unidos bajo el liderazgo de Roosevelt y su política del New Deal quien, al amparo de las novedosas teorías de John Maynard Keynes, logró sacar a dicho país de la grave crisis de 1929.

Por el contrario, altas tasas de inflación traen consigo problemas graves como los que en seguida se mencionan.

El dinero tiene tres funciones que cumplir:

1. Servir como medio general de cambio.
2. Servir como medida de valor.
3. Servir como reserva de valor.

Para cumplir con estas funciones, el dinero debe ser estable y elástico. Ante un proceso inflacionario agudo, el dinero deja de ser estable y por lo tanto deja también de cumplir con sus funciones de servir como medida y reserva de valor. En cuanto a ser medio general de cambio, cabe mencionar que, ante la inestabilidad que provocan los procesos inflacionarios, el dinero fiduciario también dejaría de ser medio general de cambio, si no fuera porque nuestro sistema legal, al igual que el de la gran mayoría de los estados modernos, establece el monopolio del Estado para la emisión de dinero y la obligación de recibirlo en pago de obligaciones.

A pesar de ello, notamos con claridad en nuestro país un fenómeno de *dolarización* que no es otra cosa que una sustitución de una moneda débil (peso) por una moneda más fuerte y estable (dólar) que implica para el país de la moneda débil una disminución de su señorío sobre el impuesto inflacionario, al ver neutralizados sus instrumentos de

¹⁰ *Op. cit.*, pp. 88 y 89.

política monetaria, el cual se trasladaría al país emisor de la moneda fuerte.

Es muy interesante el comentario que al respecto hace Guillermo Ortiz, Gobernador del Banco de México, en este sentido:

Los efectos reales y monetarios de la *dolarización* sobre la actividad económica obviamente dependerán de la medida en que la moneda nacional sea desplazada por el dólar. Si el proceso de sustitución llega al extremo de eliminar o reducir sustancialmente la circulación de moneda nacional, el contexto monetario del país será modificado. Esto implica, claro está, otorgar a los Estados Unidos (o a cualquier país emisor de la moneda sustituta) el señoreaje sobre la creación de dinero y erosionar seriamente la base del impuesto inflacionario.¹¹

Sin minimizar lo anterior, la más grave consecuencia de las altas tasas de inflación en un país como México, es la desigualdad social y económica que provoca entre la población y la pauperización de las clases económicamente más débiles que, finalmente, se traduce en mayor violencia.

En efecto, la inflación a grandes tasas provoca una redistribución del ingreso en forma regresiva, esto es, que perjudica más a las personas de escasos recursos y menos a las personas de mayores recursos.

Al respecto, Lorenza Martínez Trigueros, doctorada por el Massachusetts Institute of Technology, en su estudio “El efecto de la inflación en la distribución del ingreso”,¹² expresa lo siguiente:

Tomando una muestra de más de 100 países, se puede concluir que un aumento en la inflación de 5 puntos porcentuales implicaría, para un país como México, un deterioro en la equidad de 1 por ciento en el corto plazo y de 4 por ciento en el largo plazo. [...] En base a información de 8 ciudades de la República Mexicana se encontró que aún en el corto plazo la inflación deteriora la distribución del ingreso. Esto es, un aumento en la inflación de 5 puntos porcentuales llevaría a un deterioro en la distribución de ingreso de aproximadamente 2 por ciento tres meses después de dicho aumento. Continúa diciendo la doctora Martínez Trigueros que Algunos autores (Slenick 1990) incluso han nombrado a la inflación como el “impuesto más cruel” por su impacto regresivo.¹³

La desigualdad económica propiciada por la inflación puede darse vía el ingreso, la riqueza o el gasto.

¹¹ Guillermo Ortiz, “La dolarización en México: causas y consecuencias”, *Documento de Investigación*, 40, Banco de México, p. 27.

¹² *Documento de Investigación*, 9806, Banco de México.

¹³ *Op. cit.*, p. 5.

En cuanto al ingreso o remuneración al trabajo, continúa ilustrándonos la doctora Martínez Trigueros:

Altas tasas de inflación al crear incertidumbre macroeconómica y al distorsionar los precios relativos crean un ambiente poco propicio para la inversión. Bajo este entorno la productividad del trabajo crece a ritmos más lentos que en épocas de estabilidad, por lo que el crecimiento sostenible de los salarios reales se vuelve más lento. Al posponerse las decisiones de inversión también se afecta la creación de empleos. Es probable, que ambos efectos tengan un mayor impacto en el trabajo menos calificado. [...]

En general, los procesos de ajuste salarial son diferentes para los trabajadores con poca instrucción que para los empleados con mayor calificación. Por ende puede darse que en épocas inflacionarias el pago al trabajo más calificado se ajuste más rápido que el pago al trabajo no calificado, ocasionando un efecto regresivo.

Aun para quien no es economista es fácil entender que en épocas inflacionarias un comerciante puede, de un día para otro, reetiquetar sus mercancías, lo mismo que un profesionista reconocido puede incrementar sus honorarios profesionales, a diferencia de un asalariado para quien es muy difícil recuperar el poder adquisitivo de su salario que se rezagará respecto a la inflación y cuando por fin dicho salario logra incrementarse, provoca paradójicamente una nueva presión inflacionaria. Esta situación se agrava cuando los gobiernos deciden implementar una política consistente en utilizar al salario como ancla de la economía. Ello sin mencionar que existe un gran número de personas que ni siquiera obtienen un ingreso equivalente a un salario mínimo, sobre todo en las áreas rurales.

Así, según información oficial proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática,¹⁴ de una población ocupada de 37 886 995 personas, el 34% o no recibe ingresos o recibe menos de un salario mínimo (véase figura 2).

En cuanto a la riqueza, la inflación también tiene efectos regresivos. Al efecto la doctora Martínez Trigueros afirma que:

El efecto más obvio de la inflación es que deteriora el poder adquisitivo del dinero. Los individuos que pagarán una mayor proporción de este impuesto (impuesto inflacionario) serán aquellos que mantengan relativamente más efectivo o bien que reciban una mayor proporción de sus ingresos en efectivo. Es común que la inflación deteriore los ingresos de capital de las clases más bajas, mientras que beneficie a los de los estratos más altos de la población.

¹⁴ *Proceso*, 1191, 29 de agosto de 1999, p. 11.

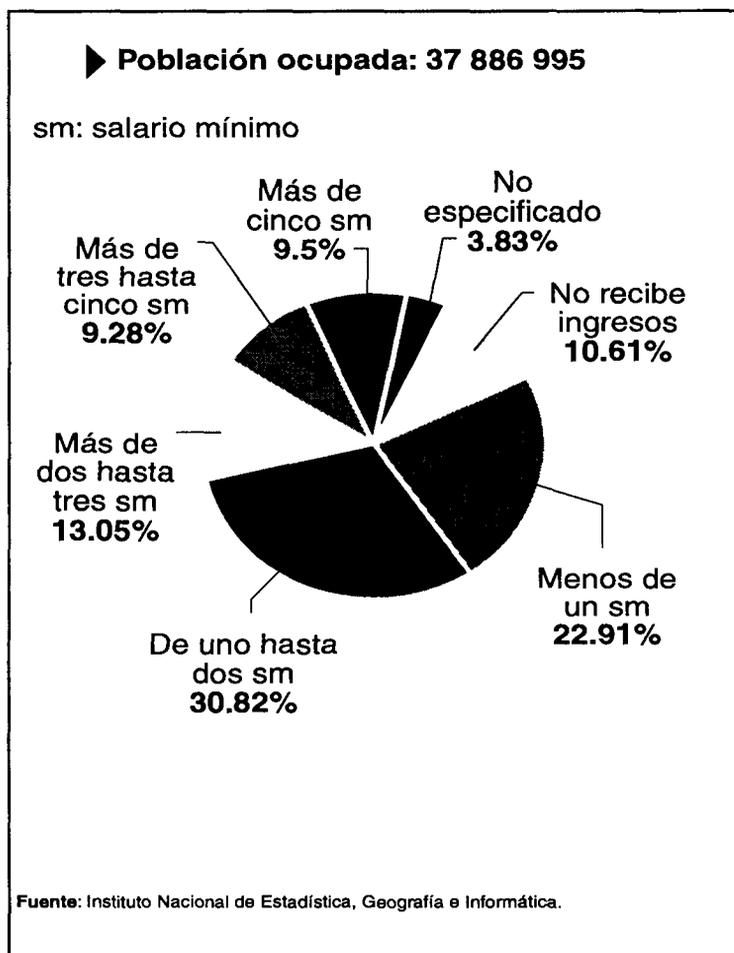


Figura 2. Estructura salarial.

Esto se da por varias causas. Primero, la gente de menos recursos tiene menos acceso a los mercados financieros, por lo que les resulta más difícil proteger sus ahorros de la inflación. Segundo, los estratos más altos pueden comprar propiedades que generalmente resultan inversiones rentables en épocas inflacionarias. Un estudio realizado en Argentina por Ahumada *et al.* (1992) encuentra que el quintil más pobre pagaba 8.6 por ciento de su ingreso como impuesto inflacionario, mientras que el quintil más rico sólo pagaba 3 por ciento. En los años de hiperinflaciones estas cifras cambiaban a 13.6 por ciento y 4.8 por ciento respectivamente. Sobra decir que por estas causas la inflación también tendría un efecto regresivo sobre la riqueza.

Un argumento en contra de la tesis de que el impuesto inflacionario tiene efectos regresivos es que la inflación podría beneficiar a los deudores sobre sus acreedores en un sistema monetario nominalista como el nuestro. Imaginemos el caso extremo de Alemania de la Posguerra, en donde en el periodo de 1920 a 1923 los precios aumentaron ¡un billón de veces! Los créditos de los acreedores prácticamente desaparecieron. Si alguien debía un billón de marcos a principio de este corto periodo, se liberaba de su obligación pagando, al final de este periodo, el equivalente a un marco del principio de dicho periodo.

Este argumento, por lo que respecta a México, actualmente pierde solidez y cae por los suelos, porque existen ya diversas formas de indización de obligaciones monetarias para evitar este fenómeno, incluyendo la creación de las Unidades de Inversión e incluso la actualización de adeudos fiscales. En México, tenemos datos empíricos que nos demuestran que los contratos contienen ya cláusulas que protegen a los acreedores frente a procesos inflacionarios, volcando los efectos regresivos de la inflación sobre los deudores. Ejemplo de ello son los contratos de crédito celebrados en esta década por la banca comercial y las mismas disposiciones fiscales que establecen actualizaciones equivalente a los índices de inflación, a los deudores fiscales, sobre los cuales adicionalmente se cobran recargos sumamente elevados.

En cuanto al gasto, la inflación tiene efectos regresivos dependiendo de la política de subsidios o controles a los aumentos de precios sobre los bienes y servicios consumidos por los estratos más bajos de la población. A este respecto, la política del Gobierno de México en los últimos años ha sido la de separarse del control de precios y dejarlos que cada vez más se rijan por su valor de mercado como ha sucedido, por ejemplo, con la tortilla y la gasolina, lo cual provoca nuevamente efectos regresivos.

Rafael Gamboa González afirma en un estudio denominado “Efecto de los precios administrados sobre la inflación”,¹⁵ que:

En 1992 la mayor parte de los precios se “flexibilizaron”, es decir, se dejaron a la determinación de los productores pero bajo observación gubernamental, mientras que en 1993, se liberalizó por completo la mayor parte de estos bienes. De esta forma, los precios administrados (son precios administrados los precios de los bienes que produce el sector público, así como el de algunos bienes subsidiados y de algunos otros sobre los cuales pocos oferentes

¹⁵ Documento nueve mil setecientos nueve de la de *Serie Documentos de Investigación* del Banco de México, “Efecto de los precios administrados sobre la inflación”.

salvo el Gobierno tienen considerable poder de mercado) pasaron de constituir el 36% del gasto de los consumidores a ser el 16% en la actualidad.

IMPUESTO INFLACIONARIO

¿Porqué nos hemos referido a la inflación como un impuesto inflacionario?

Entendemos por impuesto inflacionario a la inflación ocasionada por un crecimiento acelerado en la cantidad de dinero en comparación con el ritmo de aumento de su demanda, generado por gastos del gobierno que éste cubre con dinero que al efecto se emite por parte del Banco Central.

Una persona puede mantener sus saldos monetarios reales a su nivel inicial, sólo cuando aporta a sus saldos nominales parte de sus ingresos, absorbiendo el circulante adicional que el Gobierno emitió para financiar su déficit. El comprobante del pago de este impuesto justamente son las cantidades nominales que la persona tuvo que agregar a su saldo nominal para mantener dichos saldos a su nivel real inicial.

El Gobierno financia así su déficit con este impuesto inflacionario.

En términos simplistas podemos decir que cuando el dinero pierde poder adquisitivo, dicho poder se perdió para la persona que era el tenedor de los saldos monetarios pero quien se lo gastó fue el Gobierno emisor del circulante excedente.

Cabe hacer notar que, para la imposición y cobro de un impuesto normal es necesario salvar grandes obstáculos, como son, entre otros, la aprobación del Congreso, los ataques de la prensa, la antipatía de la opinión pública y del electorado, requisitos de proporcionalidad y equidad y hasta los problemas y riesgos inherentes a su recaudación y aplicación, no sólo en lo que respecta al cobro del impuesto sino a los riesgos de filtración de dicha recaudación en manos de la burocracia.

En contraste, el impuesto inflacionario se da con gran sencillez. Sólo basta un sobregiro a la cuenta de la Tesorería de la Federación que lleva el Banco de México. No hay prensa, no hay Congreso, pocos lo notan y a fin de cuentas se culpa de la inflación al sismo de 1985, a la crisis Asiática o al quebranto bancario en Rusia.

El orden jurídico en relación al impuesto inflacionario

La intervención del Gobierno en materia económica no puede ni debe ser caprichosa ni arbitraria sino que debe fundamentarse en normas jurídicas.

Interesa por tanto analizar algunas de estas normas relativas a la intervención del Gobierno en el fenómeno inflacionario.

Base ideológica plasmada en la Constitución

Al referirse al concepto “Constitución”, Enrique Sánchez Bringas afirma que:

Tal parece que los esfuerzos de la doctrina para desentrañar el significado de “Constitución” nos alejan del objetivo. Cuando se ha logrado un criterio jurídico —Kelsen— se debilitan sus posibilidades comprensivas al mantenerlo desconectado de la realidad y al no explicar la validez jurídica de la Constitución. En otros casos, como en *Lassalle y Schmitt*, se desdeña el examen jurídico del fenómeno para restringirlo a los ámbitos de la sociología o de la ciencia política. El resto de la doctrina ha recurrido a incrementar los ya excesivos tipos, clases y sentidos de “Constitución”.

Continúa diciendo el citado autor que:

Convenimos con Kelsen en que toda explicación jurídica debe comprender las normas jurídicas; debemos circunscribirnos al ámbito del “deber ser”. Sin embargo, consideramos que el estudio del derecho no se reduce a la determinación de las características de las normas, de los órdenes normativos, de la validez y de la positividad, ni de la dinámica de las normas básicas y las normas derivadas. Toda norma jurídica tiene un contenido político o ideológico que debe ser estudiado por el derecho como contenido normativo, como la expresión específica que la sociedad hace a través de su orden jurídico.

Consideremos un concepto de Constitución que respete las reglas de la ciencia jurídica pero que no desconozca el contenido ideológico y político de las normas, porque solamente al tomarlo en cuenta podemos entender la relación existente entre la “normatividad” y la “realidad” y propone la siguiente definición: “La Constitución es la norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad.”¹⁶

La actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917 tuvo su origen en el movimiento revolucionario de 1910. Con este antecedente, dicha Constitución fue la primera del mundo en contemplar disposiciones de tipo social.

Así, en relación con la cuestión obrera, conveniente citar las palabras del diputado Alfonso Cravioto, al decir:

¹⁶ Enrique Sánchez Bringas, *Derecho constitucional*, 4a. ed., Porrúa, México, 1999, p. 131.

282 DERECHO ECONÓMICO Y FISCAL

Así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros.¹⁷

Así fue como surgió el artículo 123 de la Constitución.

En materia de propiedad, en contraste con la Constitución de 1857, se estableció la propiedad originaria de la Nación y la propiedad privada con una función social, además de establecer que la expropiación por causa de utilidad pública podría llevarse a cabo mediante indemnización y no previa indemnización, como lo establecía la Constitución de 1857.

En materia económica, no es sino hasta en una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, cuando se incorpora a la Constitución un verdadero capítulo económico que establece explícitamente en los artículos 25, 26 y 28 la rectoría del Estado en materia económica, el régimen de economía mixta y el sistema de planeación democrática.

La base ideológica de nuestra Constitución, por tanto, se sustenta en un sistema de economía mixta o dual, con rectoría por parte del Estado y con un profundo enfoque social en el cual no se da cabida a la inflación por los efectos de redistribución regresiva del ingreso y la riqueza que ello implica.

Cabe reconocer que dicha base ideológica se ha visto reorientada en la última década hacia un sistema neoliberal que, ante un proceso globalizador, tiende claramente hacia un sistema de economía libre o de libre mercado, fundamentado en tratados de libre comercio como el que hemos ya suscrito con Estados Unidos y Canadá y a últimas fechas con la Unión Europea que, de acuerdo con el artículo 133 de nuestra Constitución Política, forman la ley suprema de la Unión. No obstante lo anterior, aun en un esquema de libre mercado, la inflación no encuentra refugio, pues sitúa a México en clara desventaja con sus países competidores que gozan de muy bajas tasas de inflación.

Obligación del Estado de combatir y evitar la inflación

El primer párrafo del artículo 25 Constitucional, recientemente reformado, establece que:

¹⁷ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, 13a. ed., Porrúa, México, 1985, p. 814.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

La disposición que antecede no es un enunciado de propósito o de loables intenciones. Es, claro está, una norma jurídica fundamental que, como tal, impone deberes correlativos de facultades y concede derechos correlativos de obligaciones.

Enrique Sánchez Bringas lo explica de esta manera:

La Constitución es un conjunto de normas jurídicas porque con las distintas prescripciones, declaraciones o manifestaciones de su contenido se reducen las opciones de la conducta humana. Es la presencia del derecho al crear los órganos estatales específicos excluye formas de organización del Estado; porque al establecer “deberes”, “obligaciones”, “facultades” y “derechos” restringe las posibilidades de la conducta humana.¹⁸

Así, dicho artículo 25 establece en forma explícita la facultad, obligación y responsabilidad del Estado de evitar y combatir procesos inflacionarios por los efectos regresivos que ello implica en la redistribución del ingreso y la riqueza como ya se ha señalado al principio de este texto.

Una política económica equivocada puede provocar procesos inflacionarios perjudiciales que conllevan una violación a esta importante norma constitucional.

Autonomía del banco central

Una de las medidas más eficaces para evitar el impuesto inflacionario es, sin duda, el dotar de autonomía al banco emisor de dinero.

Existen estudios serios que pretenden descubrir una estrecha relación entre la inflación y la autonomía del banco central en un país. En dichos estudios se asegura que a mayor autonomía del banco central, menores o menos bruscos son los procesos inflacionarios (“Central Bank Independence, an international comparison”, *Economic Review*,

¹⁸ “Las decisiones fundamentales y la reforma constitucional”, en *La Constitución Mexicana, rectoría del Estado y economía mixta*, Porrúa, México, 1985, p. 260.

marzo, 1983) (“The independence of central banks”. *The Banker*, octubre, 1979) (“Monetary Policy instrumentation, and the relationship of central banks and Governments”, *Annals*, número 434, noviembre, 1977).

El banco central tiene como objetivo prioritario el procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; para ello debe de ser autónomo no sólo en relación con el Presidente Constitucional de nuestro país sino de cualquier factor real de poder. Nuestra historia ha dado ya claros ejemplos de ello. Podemos citar como uno de ellos en épocas de la revolución, la “ayuda” financiera forzosa que prestaron los bancos privados entonces emisores al usurpador Huerta en contra de los bandos revolucionarios.

Hoy en día, nuestro banco central goza de una relativa, pero no despreciable autonomía. Ha sido un largo camino recorrido, aun antes de 1925 en que se funda el Banco de México. Podemos decir que a partir del año de 1864, en el que al amparo del Código de Comercio de 1854, el cual no diferenciaba las empresas bancarias de cualquier otra negociación mercantil, se funda en México el primer banco propiamente dicho como una sucursal del “The London Bank of Mexico and South America” el cual en corto tiempo introduce en México el billete de banco como instrumento de pago.

La sociedad mexicana experimentó ya a finales del siglo diecinueve y principios del siglo veinte un periodo en el que se debatió entre la libre concurrencia y el monopolio en la emisión de dinero. También los mexicanos en su tiempo, realizaron los esfuerzos necesarios para reunir fondos para constituir nuestro actual Banco Central en 1925. El Banco Central comenzó como una Sociedad Anónima para después tomar la desafortunada forma de un organismo público descentralizado, carente de autonomía.

Hoy en día, las cosas están mejor en relación con el Banco Central, aunque todavía quedan objetivos por alcanzar.

El sexto párrafo del artículo 28 constitucional establece en su primera parte que:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

El artículo primero de la Ley del Banco de México publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 23 de diciembre de 1993 establece que “El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México.”

El Banco de México tiene personalidad jurídica y tiene carácter autónomo.

Naturaleza jurídica actual del Banco de México

El Banco de México es un órgano del Estado, con personalidad jurídica, con atribuciones y competencias propias, distinto y autónomo de otros organismos del Estado también autónomos y de los mal llamados tres poderes de la Unión.

Por exclusión, podríamos decir que: El Banco de México no es ni forma parte del Poder Legislativo.

No es ni forma parte del Poder Judicial.

Pero tampoco es ni forma parte del Poder Ejecutivo ya que éste se deposita en un solo individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Tampoco forma parte de la Administración Pública Centralizada ni de la Paraestatal.

Evidentemente tampoco es un Estado Federado ni una Entidad Federativa como el Distrito Federal, ni persona moral de carácter privado.

Desde nuestro punto de vista, para entender la naturaleza jurídica del Banco de México es preciso romper con uno de los grandes tabúes jurídicos como es la división tripartita de poderes. Lo anterior, no para afirmar que el Banco de México sea un cuarto poder, sino para refutar la teoría de la división de poderes, como ya lo han hecho destacados autores. En efecto, la soberanía implica, en esencia, un solo poder, supremo en lo interior y autónomo e independiente en el exterior. Por ello, al referirnos a la división de poderes en un mismo Estado estamos atacando directamente la esencia de la soberanía. Lo que se divide no es el poder, el cual es único, sino son una serie de atribuciones y competencias que se confieren para su ejercicio a diversos órganos del Estado.

En apoyo a lo anterior cito al propio Eduardo García Máynez quien señala al respecto lo siguiente:

Hemos dicho que el Estado constituye una unidad; de aquí deriva, como consecuencia necesaria, el principio de la indivisibilidad de su poder.

El principio de la indivisibilidad aplicase tanto a los Estados soberanos como a los no soberanos. La soberanía, atributo esencial de los Estados del primer tipo, no es susceptible de aumento ni de disminución. No hay soberanía limitada, compartida o dividida. Varios Estados soberanos pueden coexistir uno al lado de otro, pero nunca como titulares del mismo poder.

Al principio de la indivisibilidad parece oponerse la doctrina de la división de poderes. El filósofo inglés Hobbes sostuvo ya con gran énfasis, en el siglo XVII, la tesis de que la divisibilidad del poder político conduce a la disolución del Estado. A este punto de vista se opone la famosa doctrina de Montesquieu, según la cual en el Estado debe haber tres poderes, indepen-

dientes e iguales entre sí, que se equilibran recíprocamente. Como lo ha observado Jellinek, Montesquieu no se plantea el problema general de la unidad del Estado y de las relaciones de los diferentes poderes con tal unidad. La teoría a que aludimos llevó a varios autores a negar el carácter unitario de la organización estatal y a sostener que se halla dividida “en tres personas morales distintas” que se completan mutuamente [...] los teóricos de la Constitución norteamericana sostuvieron, desde un principio, que el poder político pertenece originariamente al pueblo, el cual lo reparte, de acuerdo con las normas constitucionales, entre los diferentes órganos del Estado.

La fórmula más clara para la solución de la antítesis la ha acuñado Jellinek, al decir que cada órgano estatal representa, en los límites de su competencia, el poder del Estado. Así, pues, puede haber una división de competencias, sin que el poder resulte repartido. “Sea cual fuere el número de los órganos, el poder estatal es siempre único.”¹⁹

Objetivo prioritario del Banco de México

El artículo 28, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en relación con el Banco Central: “Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.”

En esta forma jurídica fundamental se establece claramente el objetivo prioritario del Banco Central. Ningún otro objetivo le supera en importancia. La misma norma ataja y determina que la procuración de referencia fortalecerá la rectoría del desarrollo nacional. Es pues imprescindible asegurar la estabilidad y fortaleza de nuestra moneda.

Impuesto inflacionario en la actualidad

La última parte del párrafo sexto del artículo veintiocho de la Constitución Política establece que: “Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.”

A pesar de ello, los artículos 11 y 12 de la Ley del Banco de México que a continuación transcribo, contradicen dicha disposición, pues establecen la posibilidad del Gobierno federal de sobregirarse en su cuenta de la Tesorería de la Federación que le lleva al Banco Central, sin un

¹⁹ Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, 50a. ed., Porrúa, México, p. 105.

límite serio, dejando despejado el camino para imponer el impuesto inflacionario.

Artículo 11. El Banco de México sólo podrá dar crédito al Gobierno Federal mediante el ejercicio de la cuenta corriente que lleve a la Tesorería de la Federación y con sujeción a lo que se dispone en el artículo 12. Para efectos de la presente ley, no se consideran crédito al Gobierno federal los valores a cargo de éste propiedad del Banco central.

Artículo 12. El Banco llevará una cuenta corriente a la Tesorería de la Federación que se ajustará a lo que convengan las partes, pero en todo caso a lo siguiente:

- I. Sólo podrán hacerse cargos o abonos a esta cuenta mediante instrucción directa del tesorero de la Federación al Banco, que este último reciba con una antelación de por lo menos un día hábil bancario a la fecha en que deba efectuarse el respectivo cargo o abono;
- II. El Banco de México, podrá, sin autorización del tesorero de la Federación, cargar la cuenta para atender el servicio de la deuda interna del Gobierno federal;
- III. Con cargo a esta cuenta no podrán librarse cheques u otros documentos a favor de terceros, y
- IV. El saldo que, en su caso, obre a cargo del Gobierno federal no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5% de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio de que se trate, sin considerar las señaladas para la amortización de la deuda de dicho Gobierno, salvo que, por circunstancias extraordinarias, aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos.

Por lo anterior, en contra de lo dispuesto por la norma constitucional ya citada, el Banco de México se ve obligado, según su propia ley, a otorgar financiamiento al Gobierno Federal para solventar su déficit sin un límite serio. Lo único que puede hacer el Banco de México es *esterilizar* los efectos que tal financiamiento produce. Así, el propio artículo 12 establece que:

En el evento de que el saldo deudor de la cuenta exceda del límite referido, el Banco deberá proceder a la colocación de valores a cargo del Gobierno federal, por cuenta de éste y por el importe del excedente. De ser necesario o conveniente, el Banco, también por cuenta del Gobierno federal, emitirá valores a cargo de éste para realizar la colocación respectiva. Al determinar las características de la colocación y, en su caso, emisión, el Banco procurará las

mejores condiciones para el Gobierno dentro de lo que el mercado permita. [...]

El Banco deberá efectuar la colocación de los valores mencionados en un plazo no mayor de quince días hábiles, contados a partir de la fecha en que se exceda el límite señalado, liquidando el excedente de crédito con el producto de la colocación correspondiente. Excepcionalmente, la junta de gobierno del Banco podrá ampliar este plazo una o más veces por un plazo conjunto no mayor de tres meses, si ello resulta conveniente para evitar trastornos en el mercado financiero.

La intención de estas medidas es retirar el exceso de circulante ocasionado por el sobregiro por parte del Gobierno Federal, neutralizando así los efectos del impuesto inflacionario y convirtiendo el pasivo con el Banco de México en deuda interna. Como es de advertir, ello tiene otras implicaciones relacionadas con la violación a los controles legales relacionados con el endeudamiento del Gobierno Federal cuyas bases están plasmadas en la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, dicho procedimiento de *esterilización* encarece las tasas de interés y abulta aún más la deuda interna del gobierno, comprometiendo así el gasto público programable para administraciones futuras. Esta situación se agrava más ante el riesgo de un incremento en las tasas de interés a nivel mundial.

En el informe del Banco de México correspondiente al año de mil novecientos noventa y ocho leemos lo siguiente:

En enero de 1998, el Banco de México dio a conocer su programa monetario, el cual se fijó como objetivo coadyuvar al abatimiento de la tasa anual de inflación a 12 por ciento al cierre del año.

Los elementos fundamentales del programa fueron los siguientes:

En primer lugar, el Banco de México se comprometió, como regla general, a ajustar diariamente la oferta de dinero primario en forma que dicha oferta correspondiera a la demanda de base monetaria. La aplicación estricta de esta regla de operación implica que el Banco de México satisface pasivamente la demanda de base monetaria que se le *manifiesta*. También significa que el instituto central *esteriliza* el impacto monetario de las variaciones de los activos internacionales netos, y de las operaciones que efectúa la tesorería de la federación en su cuenta con el instituto emisor.

En fechas recientes hemos dado un gran paso atrás, pues en lugar de fijar un límite serio al sobregiro de la cuenta de la Tesorería de la Federación a cargo del Banco de México, se ha abierto la posibilidad de nuevos sobregiros esta vez por parte del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario cuya génesis es tan odiosa para los mexicanos.

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de diciembre de 1999, establece en su artículo segundo que el Banco de México puede cargar la cuenta corriente que le lleva a la Tesorería de la Federación, sin que se requiera la instrucción del Tesorero de la Federación, para atender el servicio de la deuda que emita el mencionado Instituto.

Por lo tanto, el Ejecutivo y ahora el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, tienen dos alternativas para solventar sus respectivos déficits, el impuesto inflacionario o el abultamiento de nuestra deuda interna. Dos verdaderos jinetes del apocalipsis.

Política cambiaria

Nuestra propia evolución nos marca la necesidad de conferir al Banco Central el pleno manejo de la política cambiaria, la cual actualmente controla el Presidente de la República por medio de la existencia de una Comisión de Cambios.

Establece el artículo 28 de nuestra Constitución Política en su párrafo séptimo que: “El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios.”

Por su parte la Ley del Banco de México establece lo siguiente:

ARTÍCULO 21. El Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una Comisión de Cambios, que estará integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha dependencia que designe el titular de ésta, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. Los integrantes de la Comisión no tendrán suplentes.

Las sesiones de la Comisión serán presididas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en su ausencia, por el Gobernador y, en ausencia de ambos, por el subsecretario que designe el Titular de la citada Secretaría. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

La Comisión podrá reunirse en todo tiempo a solicitud del Secretario de Hacienda y Crédito Público o del Gobernador; sus sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros, siempre que tanto dicha Secretaría como el Banco de México se encuentren representados. Las resoluciones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos, siendo necesario en todo caso el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la citada Secretaría.

Finalmente y en forma contundente el artículo 43, en su último párrafo, dispone: “El gobernador podrá ser removido también por no cumplir con los acuerdos de la comisión de cambios.”

La política cambiaria es importante para combatir la inflación, porque una depreciación de la moneda, sobre todo si es brusca, funciona como detonante de procesos inflacionarios.

Al respecto, leemos en el informe anual de 1998 del Banco Central, ya citado, lo siguiente:

En el caso de México, las expectativas inflacionarias se ven fácilmente afectadas por los movimientos del tipo de cambio, debido a la alta correlación histórica que han exhibido éstos con respecto a la tasa de crecimiento de los precios [...] Ése es precisamente uno de los grandes retos que enfrenta la política monetaria; romper el nexo tan directo que hoy existe entre depreciaciones cambiarias e inflación. De lograrse esto, el régimen de tipo de cambio flotante será más eficaz en absorber choques externos.

Dar el manejo de la política cambiaria por entero al Banco de México, eliminando la intervención del Ejecutivo, ayudaría a reducir el nexo devaluación-inflación.

Por otro lado, la política monetaria está estrechamente vinculada al régimen cambiario. La crisis en 1994 se atribuye en parte a la política cambiaria de mantener el tipo de cambio dentro de una banda de flotación. Así, en el informe del Banco de México en relación con dicho año se expresa que:

Es indudable que la efectividad y el alcance de la política monetaria no son independientes del régimen cambiario en vigor. De hecho, en un esquema en que las autoridades asumen el compromiso de evitar que las fluctuaciones del tipo de cambio salgan de un rango específico, la política monetaria queda fuertemente condicionada a lo que suceda en el mercado cambiario.

Nombramiento del gobernador del Banco de México

Para consolidar al Banco de México como un organismo verdaderamente autónomo es necesario alejarlo más del poder Ejecutivo.

Hoy en día existe la posibilidad de que asuma el puesto de Gobernador del Banco una persona totalmente ajena al mismo.

El artículo 41 de la Ley del Banco de México establece que: “En caso de vacante en el puesto de gobernador, el Ejecutivo federal podrá nombrar para ocupar tal cargo a un subgobernador en funciones, o bien,

designar a un nuevo miembro de la junta de gobierno y, ya integrada ésta, nombrar de entre sus cinco miembros al gobernador.”

Ello permite que el Ejecutivo integre a la Junta de Gobierno a una persona ajena totalmente al Banco e inmediatamente lo nombre Gobernador. Ello, como es lógico, resta autonomía al Banco, pues la persona que así ingrese estará más vinculada con el Ejecutivo que con los fines y prioridades del banco.

Democracia

El lector se preguntará qué tiene que ver todo lo anterior con el concepto de democracia.

Siguiendo a Aristóteles, conocemos como formas puras o rectas de gobierno a la monarquía, la aristocracia, y la democracia cuando uno, pocos o la mayoría ejercen el poder en vista del interés general y sus degeneraciones o formas impuras a la tiranía, oligarquía y demagogia; cuando uno, pocos o la mayoría ejercen el poder en vista del interés del tirano, de los aristócratas o de los pobres respectivamente.

El manejo del Banco Central y de los instrumentos de política monetaria y cambiaria, así como de canalización selectiva del crédito que ello implica, constituyen privilegios poderosísimos.

Si entendemos por democracia el gobierno de la mayoría atendiendo al interés general, estos instrumentos deben ser utilizados para el beneficio de todos los mexicanos, de toda la comunidad. No a favor de una persona, pues degeneraría en una práctica propia de la tiranía; no a favor de unos pocos, como puede ser un partido político, o un grupo de banqueros, pues degeneraría en una oligarquía, ni tampoco a favor de los pobres en general, pues degeneraría en una demagogia.

La democracia en la materia que ahora tratamos necesariamente implica el consolidar al Banco Central como un Banco de Estado verdaderamente autónomo. En concreto, se debe adelantar, en este sentido, eliminando la participación del poder ejecutivo en la Comisión de Crédito y Cambio, desapareciendo dicha Comisión y atribuyendo sus funciones a la Junta de Gobierno del Banco, así como establecer límites serios al sobregiro de la cuenta de la Tesorería de la Federación y evitar que se pueda elegir como Gobernador del Banco de México a quien no haya pertenecido a su Junta de Gobierno por lo menos con dos años de anticipación a su nombramiento.

Ello con el fin de evitar, como hemos visto, el impuesto inflacionario y el endeudamiento interno excesivo, promoviendo decidida-

mente el ataque a la inflación y la consolidación del peso como una de las monedas más fuertes, en beneficio de todos los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 5 de febrero de 1917, 5a. ed., McGraw-Hill, México, 1997.
- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal*, Sista, México, 1999.
- Ley Orgánica del Banco de México*, D.O. 31-XII-1984.
- Ley del Banco de México*, D.O. 23-XII-93.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. D.O. 29-XII-1976, reformada.
- Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos*, D.O. 27-VII-1931, reformada.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000*, D.O. 31-XII-1999.

LIBROS

- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1996, 212 pp.
- Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas del gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 1999, 193 pp.
- Borja Martínez, Francisco, *Derecho Monetario*, McGraw-Hill, México, 1997, 54 pp.
- Carpizo, Salinas, Suárez, et al., *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, Porrúa, México, 1985, 469 pp.
- Carrillo, Antonio, y otros, *Cincuenta años de Banca Central*, FCE, México, 1976, 480 pp.
- Castañeda, Jorge G., *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, Alfaguara, México, 1999, 550 pp.
- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Derecho financiero*, McGraw-Hill, México, 1997, 243 pp.
- De la Garza, Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Porrúa, México, 1985, 980 pp.

- Dornbusch, Fischer, *Macroeconomía*, McGraw-Hill, México, 1985, 776 pp.
- García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 50a. ed., Porrúa, México, 1999, 444 pp.
- Heller, Herman, *La soberanía*, FCE, México, 1995, 313 pp.
- Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1995, 477 pp.
- Lexipedia, *Diccionario Enciclopédico*, Encyclopaedia Britannica Publishers, Inc., 1999, Estados Unidos de América.
- Mann, F. A., *El aspecto legal del dinero*, Banco de México y FCE, México, 1986, 677 pp.
- Samuelson, Paul, *Curso de economía moderna*, Aguilar, Madrid, 1981, 1004 pp.
- Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 1999, 771 pp.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983, 643 pp.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México, 1985, 1051 pp.
- Turrent, Eduardo, *Historia del Banco de México*, vol. I, Banco de México, México, 1982, 501 pp.
- Vázquez Pando, Fernando Alejandro, *La formación histórica del sistema monetario mexicano y su derecho*, UNAM, México, 1998, 916 pp.
- Witker, Jorge, *Derecho económico*, McGraw-Hill, México, 1997, 46 pp.
- Witker, Jorge, *Introducción al derecho económico*, 4a. ed., McGraw-Hill, México, 1999, 758 pp.

Documentos de Investigación del Banco de México

- Documento 9806, Lorenza Martínez Trigueros, *El efecto de la inflación en la distribución del ingreso*, diciembre, 1998.
- Documento 48, Jesús Marcos Yacamán, *Un análisis de la inflación en México*, julio, 1982.
- Documento 49, Víctor M. Guerrero, *El proceso inflacionario en México. Teoría y aplicaciones del análisis de intervención*, julio, 1982.
- Documento 40, Guillermo Ortiz, *La dolarización en México: causas y consecuencias*.
- Documento 9602, Fernando Román Aguilar y Abraham E. Vela Dib, *La demanda de dinero en México*.

Documento 9709, Rafael Gamboa González, *Efecto de los precios administrados sobre la inflación*.

Documento 9802, Calixto Mateos y Alejandro Gaytán, *Medidas alternativas de inflación*, julio, 1998.

Informe anual del Banco de México 1994, Banco de México, 1995, 330 pp.

Informe anual del Banco de México 1998, Banco de México, 1999, 163 pp.

REVISTAS

“The independence of central banks”, *The Banker* (octubre, 1979).

“Monetary policy instrumentation, and the relationship of central banks and Governments”, *ANNALS*, número 434 (noviembre, 1977).

“Central Bank independence, an international comparison”, *Economic Review* (marzo, 1983).

“Los grandes perdedores del TLC: campo, salarios y empleo”, *Proceso*, número 1191 (agosto, 1999).