

CAPÍTULO PRIMERO

PERSPECTIVA GENERAL DE LA ECONOMÍA NACIONAL Y DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO MEXICANO

PRIMERA PARTE

ESTUDIO SINÓPTICO DE LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA NACIONAL

I.	<i>Planteamiento general</i>	13
1.	Evolución del ritmo de crecimiento	14
2.	Desequilibrio regional	15
3.	Desequilibrio entre los sectores económicos	15
4.	Desequilibrio en el comercio exterior	18
5.	Repercusión de la crisis económica mundial	19
6.	Dependencia económica	23
II.	<i>Finanzas públicas</i>	24
1.	Política de endeudamiento	25
2.	Política monetaria	29
3.	Política fiscal	32

CAPÍTULO PRIMERO

PERSPECTIVA GENERAL DE LA ECONOMÍA NACIONAL Y DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO MEXICANO

PRIMERA PARTE

ESTUDIO SINÓPTICO DE LA ECONOMÍA NACIONAL

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

En los últimos treinta años la necesidad de industrializar el país dio origen a un modelo de desarrollo basado en subsidios y apoyos extraordinarios que favoreció esencialmente a los grupos de empresarios, lo cual ha llevado a la concentración de la riqueza en una oligarquía industrial y financiera que mantiene en niveles ínfimos la capacidad de consumo de los sectores de población más numerosos, generando miseria y obstaculizando el desarrollo mismo. Quienes se han beneficiado de lo que se pretende llamar “milagro económico mexicano”, disfrutando de altos ingresos y por tanto de capacidad de ahorro, son apenas un cuarto de millón de familias.¹

Desde fines del siglo XIX hasta la década de los cuarenta ocurrió un “crecimiento hacia afuera”, es decir, la principal actividad económica de los países no desarrollados fue la exportación de materia prima e importación de manufacturas, para provecho de los países industrializados. A partir de la década de los cincuenta se inicia la etapa de “crecimiento hacia adentro”, tratando de sustituir las importaciones con producción doméstica. A pesar del excesivo proteccionismo hacia la industria —parte de dicha política de sustitución— la dependencia del exterior en cuanto a tecnología, bienes de capital —maquinaria y equipo que a su vez originan bienes de producción— financiamiento y mercados, ha frenado el desarrollo de la producción y agudizado el desequilibrio del comercio exterior.

La desigualdad de la distribución del ingreso ocurre no sólo en relación con los factores de la producción, sino también respecto a las distintas actividades económicas, ya que el desarrollo económico se ha realizado en parte a expensas de los campesinos, lo que ha dado origen a desequilibrios entre la productividad agrícola e industrial, lo que a su vez ha propiciado el desequilibrio económico de las distintas regiones geográficas del país.

Durante el sexenio en curso a partir de 1970 se ha estado intentando cambiar

¹ Robles Glenn, José Luis, *Excelsior*, 23 de abril de 1975, p. 20 A.

este modelo de desarrollo “rectificando el planteamiento y los objetivos de nuestra economía a fin de hacerla más acorde a las necesidades de las mayorías nacionales”.² Desgraciadamente los esfuerzo del régimen han coincidido con la inflación mundial y las crisis monetaria y de energéticos, que al repercutir en la economía nacional han agravado los desequilibrios internos ya mencionados, dificultando la ejecución de las medidas gubernamentales.

1. Evolución del ritmo de crecimiento

El crecimiento del producto interno bruto ha estado sujeto a fluctuaciones. En la década de los cincuentas el promedio anual de crecimiento fue de 5.6%, el aumento más elevado ocurrió en 1959, año en que el incremento fue de 7.52%, la tasa más baja 3.29%, correspondió a 1951. En la década de los sesentas se registraron incrementos de 7.99% y 8.13% en 1962 y 1967 respectivamente; pero también tasas bajas de 4.93% y 4.6% en 1960 y 1961. El promedio anual de crecimiento en esta época fue de 7.1%. En la presente década, hasta 1973, el incremento promedio ha sido de 6.3%, el más elevado registrado en 1973 —7.6%— y el más bajo —5.4%— ocurrido en el período comprendido entre 1970 y 1972.³

Aunque el ritmo de crecimiento es satisfactorio, debe tomarse en cuenta que el impulso que han recibido la industria y las obras de bienestar social descansa básicamente en el enorme gasto público financiado en buena parte con recursos externos. Además debe considerarse que el ritmo de crecimiento es un dato de variación en uno de los indicadores económicos que por tanto no debe juzgarse como prueba de bonanza económica ya que no pone de manifiesto el grado de endeudamiento del país, la agudización de desigualdades sociales y regionales y el deterioro en términos de intercambio en el comercio internacional.⁴

Debido a que el producto interno bruto no se ha incrementado con el vigor que lo hace la fatídicamente creciente población —2% en la década de los cincuentas, 3.1% en la de los sesentas, y 3.4% en la actual—.⁵ La tasa de desarrollo —cociente que resulta de dividir el incremento anual del primero entre el incremento anual de la segunda— muestra una tendencia descendente. Fue de 2% en el primer decenio señalado y de 2.29% y 1.85% respectivamente en las dos restantes.

² Echeverría, Luis. Presidente de México, *Excelsior*, 15 de mayo de 1975, p. 1.

³ Datos elaborados de acuerdo con cifras de la Economía Mexicana en cifras, 1972, México, cuadro 2.6, pp. 30 a 34.

⁴ Manrique, Irma, *México: La política monetaria en la estrategia del desarrollo*, obra en preparación, capítulo “La segunda década del desarrollo”.

⁵ México 1973, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. cuadro 3.1, p. 43.

2. *Desequilibrio regional*

El desarrollo económico se ha concentrado, con excepción del D.F. y los estados de México, Jalisco y Veracruz, en las entidades de la frontera norte —Nuevo León, Chihuahua, Sinaloa, Baja California Norte, Sonora, Coahuila y Tamaulipas—. En el resto del país el desarrollo es incipiente, siendo las más pobres las regiones montañosas y áridas de Zacatecas, Aguascalientes, Hidalgo, Tlaxcala y las del sureste —Campeche y Quintana Roo.

La concentración del desarrollo económico en regiones tan reducidas —en realidad limitada a unos municipios de las entidades aludidas— y el raquíctico rendimiento relativo de las labores agrícolas —el subempleo en la agricultura se ha estimado en el 68% de la población económicamente activa del campo, cifra que puede elevarse a causa del actual receso—⁶ han dado origen a un éxodo continuo de campesinos hacia las ciudades con la esperanza de encontrar en la industria un empleo mejor retribuido. En 1900 la población urbana era apenas el 19% de la población del país; en 1950 el porcentaje se había elevado al 43% y para 1972 había alcanzado el 60%.⁷

Esto ha conducido a un desarrollo desmesurado de los centros urbanos. En el decenio transcurrido entre 1960 y 1970 el D.F., Guadalajara y Monterrey, con tasas de crecimiento natural de 3.1%, 3.4% y 3.2% respectivamente, han sufrido tasas de crecimiento social de 2.1%, los primeros y 2.2% el último, lo que da por resultado un crecimiento total anual de 5.6% en el primer caso y de 5.5% en los restantes.⁸ Este crecimiento inmoderado acarrea problemas sociales y económicos por el incremento de la desocupación disfrazada, aumento de la delincuencia, alza de los precios de los artículos de consumo y —debido a la elevación del mismo— de las materias primas para la industria, y la imposibilidad de satisfacer la siempre creciente necesidad de servicios.

3. *Desequilibrio entre los sectores económicos*

Las actividades primarias —agricultura, ganadería, silvicultura y pesca— han estado subsidiando el crecimiento urbano e industrial por decenios. Su producción mantuvo en gran parte la expansión de la población y el incremento de materias primas utilizado por la industria. Para mantener el desarrollo del país se necesitaría no sólo sostener el abastecimiento mencionado, sino producir excedentes para exportación, que permitieran financiar las crecientes importaciones exigidas por el mismo proceso de desarrollo. En vez de esto, a mediados de la década pasada se hizo manifiesto el debilitamiento de este sector, acen-

⁶ Guzmán Ferrer, Martín L., *Excelsior*, 17 de junio de 1975, p. 19.

⁷ La Economía Mexicana en cifras, 1974; Nacional Financiera, S.A., p. 5.

⁸ Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., julio 1974, p. 737.

tuando las presiones sobre la balanza de pagos, pues al ser necesaria la importación de productos derivados de dichas actividades, se aumentaron las dificultades en la balanza de pagos y se aumentó el déficit en cuenta corriente con el incremento consiguiente en el renglón de la deuda externa.

De 1950 a 1960 el sector primario creció a una tasa del 55% en tanto que el sector industrial lo hizo a una tasa del 87%. En la década siguiente los porcentajes respectivos fueron del 44% y 133%. De 1970 a 1974 la proporción ha sido de 5.7% y 31% respectivamente.⁹

El declive de la producción se debe en gran parte a la reducción de los recursos canalizados a dichas actividades. Antes de 1946 se había destinado a la agricultura hasta el 20% de la inversión pública, este porcentaje disminuyó hasta llegar a ser un 9% en 1965. La actual administración dedicó al rubro de fomento agropecuario el 14.2% en 1973 y el 17% en 1974¹⁰

Hasta fines de los cincuentas, por el impulso a la exportación y el apoyo en materia de recursos financieros, principalmente obras de riego, la agricultura tuvo un crecimiento dinámico del 5.8% anual.¹¹ Esto cesó en la época de los sesenta; de 1966 a 1973 la agricultura creció a una tasa media anual de 1.3%, mientras que la población lo ha hecho a un ritmo de 3.4%.¹² En 1974 el crecimiento fue de 0.7%¹³ cuando para compensar la tasa de natalidad y evitar las consiguientes presiones inflacionistas en la economía y la importación de alimentos, la producción debería aumentar cuando menos a razón del 4% anual.¹⁴

Para reducir la dependencia externa en este renglón sería necesario obtener un crecimiento de la producción suficiente para satisfacer la necesidad de alimentos del mercado interno, así como la de materias primas del sector industrial, lo cual puede lograrse sólo incrementando la ocupación productiva en la agricultura —lo que reduciría la migración a las ciudades—, pero para atraer a los campesinos a las labores agrícolas es indispensable aumentar la retribución económica de dichas actividades.

Como puede observarse en el Cuadro I, hay una marcada desproporción entre el volumen de la población dedicada a cada una de las labores y su participación en el producto interno bruto originado por su colaboración. En 1972 el 38% de la población, dedicada a actividades primarias obtuvo sólo el 10% de dicho producto, en tanto que quienes se dedicaron a actividades industriales o a la prestación de servicios —el 24% y el 38%— recabaron el 35% y el 55% respectivamente. Puede advertirse también el descenso de la población ocupada

⁹ Informes del Banco de México, varios años.

¹⁰ Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, diciembre de 1974, p. 1252.

¹¹ Estudio Económico de la América Latina 1974, CEPAL, volumen IV, p. 658.

¹² Comercio Exterior, diciembre de 1974, p. 1251.

¹³ Informe anual del Banco de México, 1974, p. 22.

¹⁴ Guzmán Ferrer, Martín L. *Excelsior*, 17 de junio de 1975, p. 4A.

ECONOMÍA NACIONAL Y RÉGIMEN TRIBUTARIO

17

en labores primarias, y por lo que respecta al sector servicios, que aunque ha aumentado la población dedicada a esas labores, su participación en el producto interno ha permanecido estable, en tanto que por lo que toca al sector industrial, hay un aumento tanto en la población que trabaja en él como en su participación en el producto interno bruto.

CUADRO I

PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO POR SECTORES ECONÓMICOS

Años	Población Ocupada			Participación en el producto interno bruto		
	Actividades primarias	Industria	Servicios	Actividades primarias	Industria	Servicios
1950	58%	16%	26%	18%	27%	55%
1960	54%	19%	27%	16%	29%	55%
1972	38%	24%	38%	10%	35%	55%

DATOS: la economía mexicana en cifras, 1974, cuadro 2.7, pp. 36 y 37.

La relación de la productividad entre las actividades primarias, la industria y la prestación de servicios puede observarse en el Cuadro II. Resulta obvia la desarmonía existente en el rendimiento de cada una de esas actividades, ya que el desarrollo de la actividad agrícola produce al campesino aproximadamente la quinta parte de la retribución de la actividad del trabajador industrial o de quien se dedica a la prestación de servicios.

CUADRO II

PRODUCTIVIDAD DE LOS SECTORES ECONÓMICOS POR TRABAJADOR

(Pesos de 1960)

Año	Actividades primarias	Industria	Servicios
1950	\$ 3 201	\$ 17 792	\$ 22 576
1960	3 931	20 491	27 236
1970	6 555	34 206	32 834

DATOS: la economía mexicana en cifras, 1974, cuadro 2.7, pp. 36 y 37.

4. Desequilibrio en el comercio exterior

Los factores externos que actúan a través de las exportaciones y de la entrada de capitales desempeñan un papel preponderante en la economía mexicana.

Los ingresos del sector externo están constituidos por las exportaciones, el turismo extranjero —incluyendo el fronterizo— las empresas maquiladoras y la entrada de capitales. Los egresos están constituidos por las importaciones —incluyendo tanto las imprescindibles importaciones de bienes de capital, como las importaciones superfluas de bienes suntuarios— el contrabando, el turismo nacional —incluyendo el fronterizo— los pagos de intereses y dividendos originados por los fondos extranjeros invertidos en México, las erogaciones por regalías y asistencia técnica, y la salida de capitales.

El volumen y valor de las exportaciones depende del país comprador y generalmente el país vendedor no está en condiciones de fijar ni las cantidades ni los precios de sus productos. En el caso de México, las exportaciones dependen principalmente del nivel de ingresos de EE.UU. que es el principal comprador de los productos nacionales —en 1972 compró artículos por valor de \$16 013 119 millones, que constituyó el 70% del total de exportaciones—¹⁵ y aunque un rápido crecimiento de las exportaciones alivie los problemas de la balanza comercial —estado referente a la exportación e importación de mercancías— y logre un aumento en el ingreso interno, al mismo tiempo propicia un incremento de las importaciones, y los precios de éstas —más elevados— reducen el efecto favorable sobre la balanza en cuenta corriente.

Una disminución en la demanda exterior de artículos nacionales produce un saldo negativo en la balanza comercial, que ocasiona un decremento en las reservas del banco central —el efectivo con que cuenta la nación— y por ende del sistema monetario; lo que acarrea una reducción de depósitos y de circulante, pues el mencionado banco por medio del encaje y redescuento desalienta el crédito, ya que dicha reserva constituye el apoyo para la emisión de dinero. Esto restringe la actividad económica, lo que se manifiesta en una merma del poder de compra, un descenso del consumo y de la inversión, y como consecuencia una declinación en la recaudación fiscal que afecta la actividad gubernamental, que o bien se restringe o tiene que finanziarse por empréstitos.

Las importaciones, por el contrario, dependen fundamentalmente del nivel de ingresos del país importador y están íntimamente asociadas al desarrollo económico del mismo, pues aun en caso de que los factores externos —deuda externa, crisis mundiales que afecten la economía interna— depriman el coeficiente de exportación y las importaciones suban de precio, para mantener el ritmo de desarrollo económico se hace necesario elevar el coeficiente de importaciones

¹⁵ Datos elaborados de acuerdo con cifras de La Economía Mexicana en cifras 1972. México 1974. Cuadro 7.4, p. 379.

de bienes de capital y materias primas. En el año de 1972 México importó de EE.UU., su principal proveedor, \$22 153 048 millones de pesos corrientes, que representan el 60.53% del total de las importaciones.¹⁶

En la década de los cuarenta se inició el crecimiento vigoroso de la economía mexicana. Hasta 1943 eran los excedentes de importaciones los que financiaban dicho desarrollo y permitían obtener saldos favorables en la balanza comercial. En el año de 1940 las exportaciones alcanzaron un precio de \$960 041 000, en tanto que las importaciones ascendieron sólo a \$669 016 000 y representaron el 13.2% del producto nacional bruto. Pero después de ese año han dejado de ser un factor dinámico en el desarrollo y muestran una tendencia descendente, y a precios corrientes han representado del producto interno bruto el 10% en 1950 el 6% en 1960 y el 4% en 1972.¹⁷

En la época actual, los aumentos en las exportaciones de productos primarios —que se reflejan en las tasas de crecimiento del producto interno— están influidas por presiones inflacionarias a nivel mundial, ya que el aumento del ingreso de divisas por este concepto, sobre todo a partir de 1972 tiene como una de sus causas principales la escasez relativa de la oferta mundial de alimentos y materias primas que empezó a plantearse a principios del decenio. Por otra parte, la devaluación del dólar, también a principios del decenio, ha elevado el valor nominal de las exportaciones expresado en esa moneda.

En 1972, a pesar de que las exportaciones tuvieron un incremento del 23% el déficit de la balanza comercial rebasó los \$1 000 millones de dólares, como consecuencia de combinarse la demanda de importaciones en rápido ascenso con incrementos en los pagos a los factores del exterior que no alcanzaron a ser compensados por los ingresos corrientes de divisas obtenidas por ventas al exterior.¹⁸

En relación con 1973, las cifras de la balanza de pagos de 1974 muestran que si bien las exportaciones subieron un 36%, las importaciones lo hicieron un 59%. El déficit de la balanza comercial creció un 86%, y aun considerando los ingresos por turismo y por las transacciones fronterizas existe un déficit en la balanza de mercancías y servicios de \$2 600 millones de dólares, que solamente pudo ser cubierto con la contratación de una nueva deuda externa por \$ 2 000 millones de dólares y por préstamos del sector privado e inversión extranjera directa por los restantes \$600 millones.¹⁹

El déficit comercial en el primer trimestre de 1975 fue de \$653 millones de dólares, poco menos de la mitad del déficit correspondiente al año anterior,

¹⁶ Datos elaborados de acuerdo con cifras de La Economía Mexicana en cifras 1972, México 1974. Cuadro 7.3, p. 376.

¹⁷ Datos elaborados de acuerdo con La Economía Mexicana en cifras 1972. México 1974. Cuadros 7.4 y 7.3, pp. 377 y 374.

¹⁸ Manrique, Irma. *Ibid.*

¹⁹ Rubio del Cueto, Ernesto. Tesorero de la CONCAMIN. *Excelsior*, 30 de mayo de 1975, p. 27A.

dado que las compras en EE.UU. se incrementaron en un 24%, en tanto que las exportaciones a ese país —debido a que la recesión lo obliga a restringir las compras al exterior— descendieron en un 18%.²⁰

De no lograrse la disminución del ritmo de importaciones y el aumento sustancial de las exportaciones, con base en los modelos econométricos del Instituto Wharton —proyecciones matemáticas que predicen científicamente el desarrollo económico futuro, siempre y cuando las variables políticas no determinen un cambio radical, que es precisamente lo que intenta hacer el gobierno—, a pesar de la reducción de la inflación, la existencia de un déficit cuantioso en la balanza externa producirá una desaceleración del proceso económico.²¹

5. Repercusión de la crisis económica mundial²²

Desde fines de los sesentas el país tuvo que enfrentarse a las tendencias alcistas de los precios internacionales y a las condiciones críticas de inflación y de desempleo que se manifestaron en varios países industrializados. El incremento sin precedentes de la demanda de las naciones industrializadas intensificó la demanda de productos primarios hasta un punto en que la capacidad de producción disponible no pudo satisfacerla, estimulándose con ello el aumento de los precios de dichos bienes. Para encarar la crisis económica general —inflación con desempleo—,²³ los países industrializados comenzaron a adoptar medidas protecciónistas a su comercio exterior que condujeron a una depresión económica mundial generalizada, resentida por los países subdesarrollados cuyas posibilidades de exportación comenzaron a restringirse. A México le afecta particularmente la situación de EE.UU., su principal mercado, como se ha dicho en otras ocasiones.

El año de 1971 fue un año difícil para la mayor parte de los países, acentuándose la reducción en el crecimiento de la demanda interna y registrándose una disminución en los precios de varios productos y de materias primas bá-

²⁰ Cámara de Comercio Mexicana-Norteamericana, *Excelsior*, 17 de mayo de 1975.

²¹ Beltrán del Río, Abel, *Excelsior*, 1º de junio de 1975, p. 26A.

²² A menos que las citas indiquen otra cosa, esta parte se debe a la liberalidad de la economista Irma Manrique, que facilitó su obra en preparación, *México: La política monetaria en la estrategia del desarrollo*, en cuyo capítulo “La segunda década del desarrollo” se basa esta sección.

²³ En el esquema capitalista tradicional la elevación de los precios coincidía con una mayor producción y altos niveles de empleo, y viceversa, la disminución de precios era resultado de una reducción en la producción y en el empleo. Sin embargo, dado el carácter anárquico de la producción y el establecimiento arbitrario de los precios —por el afán de aumentar cada vez más las tasas de utilidad— característico de la economía de monopolios, se ha desembocado en la crisis actual, con altos precios y producción y ocupación reducidas, combinación que se conoce con el nombre de estanflación —*stagflation*— por la mezcla de estancamiento e inflación que implica.

sicas. La crisis financiera internacional fue agudizada por la política de Estados Unidos que para aliviar el déficit de su balanza de pagos adoptó medidas proteccionistas consistentes en aplicar una sobretasa del 10% *ad valorem* a las importaciones y aplazar sus pagos internacionales. Además tomó la determinación de desligar el dólar del oro y dejarlo flotar,²⁴ y terminó por devaluar su moneda a fines de ese año y otra vez a principios de 1972.

Las tensiones económicas mundiales se intensificaron en 1973, pues a las circunstancias anteriores se agregó la crisis de energéticos, la escasez de alimentos y la alteración de los mercados financieros y cambiarios de las principales monedas, crisis que fue agudizada por la especulación.

Para 1974 aún la situación de las tres naciones más industrializadas era grave. A pesar de que la República Federal Alemana tenía la tasa de inflación más baja de las naciones industrializadas —9%— experimentaba problemas con el nivel de desempleo. Estados Unidos sufría un ritmo de inflación de 10%. Por su carencia de recursos naturales que lo obliga a importar la mayor parte de sus materias primas, especialmente petróleo, una fuerte tasa de inflación —25%— y la recesión habían castigado a Japón como a ninguna nación industrializada y habían puesto fin a su política de alto crecimiento que en los últimos catorce años lo había convertido en la tercera potencia mundial.²⁵

En México las violentas modificaciones en los precios internacionales y la elevación del gasto público, principalmente en bienes de inversión, y el aumento del consumo privado provocó un fuerte desequilibrio económico. Las repercusiones de la inflación mundial exacerbada a partir de 1972 y el desequilibrio externo son los factores sobresalientes que a partir de 1973 han fijado el rumbo de la economía mexicana. El grado de inflación más alto, alcanzado a fines de 1973 y principios de 1974 fue de 25% en el índice general de precios y 35% tratándose de alimentos. Para mayo de 1975 el ritmo de incremento había descendido a 16% y 13% respectivamente.²⁶

Dada la situación de dependencia de la economía mexicana, el proceso inflacionario mundial, y especialmente el experimentado por Estados Unidos no podía dejar de reflejarse en ella, agravando las condiciones inflacionarias internas —relacionadas con sus desequilibrios estructurales— que dan carácter permanente al proceso inflacionario:

²⁴ En los acuerdos de Bretton Woods se creó el Fondo Monetario Internacional. Los países miembros se comprometieron a mantener tipos de cambio fijos con una equivalencia en relación con el oro. En 1971, Estados Unidos desligó su moneda de ese patrón y rehusó cambiarla de acuerdo con el tipo oficial del fondo monetario, sino que dejó que fueran las fuerzas de mercado las que determinaran su nueva paridad.

²⁵ Mercado de valores número 33, agosto 19 de 1974, p. 923.

²⁶ López Portillo, José, entonces Secretario de Hacienda. Conferencia de Prensa, *Excelsior*. 7 de junio de 1975, p. 15A.

a) La escasa producción del sector primario, insuficiente para satisfacer la demanda, determina la inelasticidad de la producción agropecuaria —principalmente alimentos— debida a múltiples causas: erosión progresiva, neolatifundismo, técnica atrasada, escasez de fertilizantes, falta de crédito —anomalía que empieza a corregirse—, precios de garantía que —congelados por años— apenas empiezan a ser revisados, falta de inversión pública en ese sector —situación que principia a ser enmendada—; que han hecho que la tasa de crecimiento sea cada vez más reducida, como se vio al tratar el desequilibrio por sectores de producción.

b) El freno que para el desarrollo del sector industrial significa el costo cada vez más elevado de la sustitución de importaciones de bienes de capital. La importación de la maquinaria y la tecnología necesarias para la expansión de la economía se viene haciendo bajo condiciones impuestas por las empresas transnacionales proveedoras, y la exportación de los productos derivados de ellas es controlada por las mismas empresas —razón por la cual el actual régimen ha intentado controlar su actuación en el país—. La situación anterior grava sobre la capacidad de compra de la masa consumidora y eleva el costo de los sectores de producción, inclusive del sector agropecuario, en tanto depende también de la importación de bienes de capital.

c) La insuficiencia de la capacidad instalada y la poca disposición para invertir mayores recursos en la expansión de las industrias básicas nacionales que ha hecho que la tasa de crecimiento de la industria manufacturera pasara del segundo semestre de 1972 al segundo semestre del siguiente año de 6.9% a 2.3% respectivamente.

d) El bajo nivel de la inversión que impide que se produzca lo que es necesario y hace que los bienes sean caros, pues entre otras cosas deben cubrirse costos de la capacidad instalada ociosa.

e) La alta proporción —50% de la fuerza de trabajo del país—²⁷ que el sector improductivo representa en el sector económico activo.

Las presiones inflacionistas se vieron agravadas por el incremento de los costos —provocado por el aumento de salarios y por el precio de los granos, maquinaria y equipo importados en 1972 para reactivar la economía— y una severa restricción crediticia que si bien logró mitigar la inflación durante unos meses, por razón del excesivo gasto público financiado con los recursos que la banca central recoge a través del encaje bancario, hacia 1974 era ineficaz para contener dicho fenómeno, que resultará imposible de controlar antes de que las naciones más poderosas hayan estabilizado sus propios precios; es más, es difícil

²⁷ Flores Horta, Víctor, *Excelsior*, 5 de junio de 1975, p. 20A.

que en algún país “el gobierno pueda detener este proceso inflacionario mientras no se haya puesto bajo control en primer lugar en Estados Unidos”.²⁸

6. Dependencia económica

Las fluctuaciones de las inversiones extranjeras y la cuantía de los préstamos internacionales, ligan estrechamente la economía del país con las condiciones externas y hacen de su desenvolvimiento económico un desarrollo dependiente.

La inversión extraniera directa representó a principios de la década de los cincuenta un impulso para la economía mexicana; pero en la actualidad, por su carácter fluctuante y la descapitalización que entraña, constituye un obstáculo para el mismo. Desde 1958 el total de egresos por las inversiones extranjeras — pago de intereses, dividendos, regalías y costo de la transferencia de tecnología — supera a los ingresos provenientes de nuevas inversiones. La diferencia entre egresos e ingresos por las inversiones extranjeras era de 53 millones de dólares en 1960 y de 33 millones en 1969.²⁹

La proporción que en 1970 representaba la inversión estadounidense en la inversión extranjera era del 79.4%.³⁰ Huelga comentar el predominio de dicho país en la economía nacional. Se ha dicho que la ley para promover la inversión nacional y regular la extranjera —que tiene por objeto lograr que las nuevas inversiones contribuyan a la promoción y fomento de la capacidad de exportación y que los beneficios recibidos sean compartidos equitativamente por el país — ha ocasionado una baja en las inversiones provenientes de Estados Unidos, respecto a lo cual tendría que tomarse en cuenta el período de crisis que atraviesa ese país. A pesar de esa situación la cuantía de esa inversión en 1974 fue similar a la de 1973 —año en el que entró en vigor dicha ley— alcanzando en ambos casos la cifra de \$3 500 millones de pesos, lo que marca un aumento en relación con los dos años inmediatos anteriores.³¹

Como la inversión privada no se produce en niveles suficientes para sostener el crecimiento económico, antes de admitir el desempleo y el estancamiento o descenso de dicho proceso, el Estado tiene que suplir la deficiencia del sector privado. De 1941 a 1950 hubo una marcada tendencia ascendente en la inversión pública. En el último año citado a precios corrientes representó el 50.7% de la inversión bruta fija; después y hasta 1960 —año en el que llegó al 34.4%— accusó un notable descenso, sobre todo en 1956, en el que se redujo hasta el 27.7%. La inversión promedio entre 1951 y 1959 fue de 33.9%, que se elevó

²⁸ Galbraith K., John, *Vanidades*, 26 de mayo de 1974. Sección El Periódico, p. A.

²⁹ Chapoy, Alma, *Empresas Multinacionales*, El Caballito, 1975, cuadro 36, p. 158.

³⁰ Chapoy, Alma, *Ibid.*, cuadro 27, p. 179.

³¹ Sztradjer, Ricardo, Subdirector de Evaluación de la Dirección General de Inversiones Extranjeras de la SIC, *Excelsior*, 29 de mayo de 1975, p. 21A.

al 40.3% en la década de los sesentas. En 1973 y 1974 a precios de 1970, la inversión pública alcanzó niveles de 44% y 46% respectivamente.³² Pero este incremento se ha logrado a costa de endeudamiento y por tanto de déficit.

II. FINANZAS PÚBLICAS

Para cumplir sus atribuciones el Estado debe contar con los fondos suficientes para la adquisición de bienes y servicios. Las fuentes de financiamiento con que cuenta para allegarse dichos medios son el endeudamiento, la creación de dinero y la imposición.

Endeudamiento. El endeudamiento puede ser interno o externo, y las cargas de la deuda en uno y otro caso son cuantitativa y cualitativamente diferentes, aunque en ambos casos los acreedores tienen una acción contra el gobierno —es decir, contra los contribuyentes del país.

Si se trata de una deuda interna, la riqueza neta del país no se modifica, ya que los intereses de la deuda se pagan a residentes del país y por tanto no hay pérdida de bienes ni servicios para la economía nacional. Aun pagados los intereses con dinero obtenido por medio de la imposición no hay una pérdida en el ingreso disponible, parte de lo que se recauda a través de la imposición a una persona, alguna otra lo recibe por concepto de intereses, y pueden coincidir las categorías de contribuyente y acreedor.

Pero si los acreedores son foráneos, el empréstito constituye una acción del extranjero contra los contribuyentes del país y representa una carga y una limitación sobre la economía nacional, que hace necesario elevar el volumen de exportaciones para cubrir los intereses y amortizar el principal, lo que repercute en un descenso del nivel real de vida en el país deudor.

A no ser que los recursos obtenidos de ambas formas de endeudamiento sean utilizados para desarrollar los recursos nacionales y el incremento que resulte en el producto nacional neto sea suficiente para pagar el servicio de la deuda, ambas obligaciones deben ser cubiertas mediante recursos obtenidos de los contribuyentes, y de no ser posible esto, cayendo en el círculo vicioso de agravar el endeudamiento.

Creación de dinero. En situaciones normales se evita la creación de dinero por la desconfianza que suscita respecto a la estabilidad del gobierno. Sin embargo, sobre la creación de poder de compra tiene sustancialmente los mismos

³² Datos elaborados con base en cifras de "La Economía Mexicana en Cifras", México 1974, cuadros 6.31, pp. 359 y 360, por lo que respecta a los años 1950 a 1970, y del "Estudio Económico para América Latina" de la CEPAL, por lo que respecta a los dos últimos años.

efectos el endeudamiento del gobierno con la banca central. Recurriendo a éste, las cantidades facilitadas por la banca son acreditadas en la cuenta del gobierno. Cuando los cheques que éste expide sobre sus nuevos fondos son depositados en las cuentas de quienes los reciben, se incrementan los depósitos en los bancos, y por tanto las reservas que sirven de base para la mayor expansión del crédito. Si las instituciones bancarias aumentan su financiamiento, la demanda agregada se eleva, y es así como el préstamo mismo —aparte de los efectos de los gastos que realice el gobierno— origina un movimiento inflacionista en la economía.

Imposición. El financiamiento a través de impuestos es la fuente normal de recursos pecuniarios del Estado. A través de ella el Estado, por un acto unilateral, actuando como poder público, determina en forma obligatoria para los gobernados las cantidades que deben serle entregadas para el cumplimiento de sus fines.

En sentido amplio, el impuesto es la porción de riqueza con que el particular contribuye al sostenimiento del Estado para permitir que éste efectúe los gastos públicos necesarios para la realización de sus funciones. El pago es obligatorio para todo aquel que esté dentro de las condiciones mencionadas en las leyes que establecen las cargas tributarias.

1. *Política de endeudamiento*

La necesidad de mantener las importaciones de bienes de capital, condición indispensable del desarrollo, se ha traducido en un permanente aumento de saldos negativos —importaciones y salidas de capital— en la balanza de pagos. Desde 1958 las entradas por concepto de turismo superan al excedente de importaciones y han sido la principal fuente de divisas para fortalecer la mencionada balanza³³ —aunque el aumento del turismo mexicano en el extranjero a partir de 1960 hace que los ingresos netos por este concepto sean cada vez menores—. Como ni las exportaciones ni las inversiones extranjeras contribuyen a sufragar el déficit de la balanza de pagos, ésta muestra un déficit permanente provocado por un excedente de importaciones, y para financiarlas, México ha tenido que neutralizar el saldo negativo recurriendo al endeudamiento externo.

Como a pesar del incremento a los precios del petróleo y a la electricidad y no obstante las modificaciones en las tasas impositivas —lo que avivó el resentimiento de la iniciativa privada, que reaccionó violentamente estancando las ya mezquinas inversiones— la captación de recursos internos fue insuficiente, la inversión pública se sostuvo en el financiamiento externo, por lo que el

³³ Padilla Aragón, Enrique, *México: desarrollo con pobreza*, Siglo XXI, S.A. 1959, México, D.F., pp. 53, 54.

endeudamiento exterior en relación con los ingresos del gobierno federal se elevó de 19% en 1971 a 29% en 1972 y 33% en 1975,³⁴ como puede verse en el cuadro VII. Al comparar estos porcentajes debe tenerse en consideración que con anterioridad a 1972 no se incluían en el renglón de endeudamiento público los empréstitos correspondientes a las empresas descentralizadas —como los de Altos Hornos y Teléfonos de México, que se contabilizaban en el sector privado— lo cual obviamente contribuye a abultar la cifra actual de endeudamiento. Además, a pesar de que en los ejercicios transcurridos entre 1961 y 1967 se calculó en cada presupuesto una cifra uniforme de \$600 millones de pesos,³⁵ por concepto de empréstitos, que representan entre el 5% y el 3% de los ingresos presupuestados, la realidad es que atendiendo a las cifras de los presupuestos efectivamente ejercidos, los empréstitos —sin incluir los de las empresas descentralizadas— representan porcentajes que fluctúan entre el 22% y el 39% de los ingresos percibidos por la federación.

El hecho de que para financiarse el gobierno dependa no de ingresos corrientes, sino de empréstitos, en el ámbito interno limita la capacidad del sistema bancario para captar dinero y entorpece los planes de inversión tanto privados como del sector paraestatal, que dependen en gran medida de estos recursos, por eso, en lo que se refiere a la deuda interna, el límite de la capacidad de endeudamiento depende de la aptitud del sistema bancario para captar numeraario, del temor de competir con la inversión privada por capital proveniente de dicho sistema, y del cuidado de no provocar incrementos en el circulante que estimulen la inflación. El financiamiento concedido por el sistema bancario al gobierno federal que en 1960 representaba el 14.2% del total, alcanzó el 36.3% en 1973.³⁶

Respecto al endeudamiento externo, dicho límite está relacionado con la capacidad de hacer frente a los compromisos derivados del servicio de esa deuda —pagos de intereses y amortización del principal—. Dado que no se divulga ningún dato del total del endeudamiento con el exterior —únicamente se da a conocer la deuda oficial a plazo mayor de un año, pero no se publica la deuda a corto plazo, ni tampoco el adeudo del sector privado— sólo puede calcularse a través de estimaciones. El saldo que resulta de sustraer la inversión extranjera directa de los déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos acumulados al aumento de la reserva de oro y divisas del Banco de México, necesariamente es financiado con endeudamiento exterior.

Entre 1955 y 1973 los déficit en cuenta corriente sumaron \$ 7 259 millones de dólares, y en el mismo lapso los aumentos en la reserva de oro y divisas del Banco de México fueron de \$1 137 millones, lo que da un total de \$8 396 mi-

³⁴ Ver cuadro VII, en este capítulo.

³⁵ Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, enero de 1967, cuadro 4, p. 27.

³⁶ Martínez Hurtado, J.L. *Situación Financiera del Gobierno Federal Mexicano y Reforma Fiscal*, Comercio Exterior, noviembre de 1974, p. 1156.

llones. Sustrayendo de esta cantidad los \$2 603 millones que representa la inversión extranjera directa, se fija el total de la deuda en \$5 793 millones de dólares. De acuerdo con estas operaciones, la deuda alcanzó un monto de \$72 412 millones de pesos —las reservas sólo alcanzarían para cubrir la cuarta parte de su importe— una de las más elevadas del mundo y la más alta en Latinoamérica después de la de Perú.³⁷

Los créditos concedidos al país provienen en un 20% de instituciones internacionales creadas por los países para propiciar su desarrollo, fundamentalmente del Banco de Reconstrucción y Fomento y del Banco Interamericano de Desarrollo de los que México es socio; en un 7% de la colocación de bonos en el mercado internacional, y el resto procede de proveedores de maquinaria y equipo, instituciones bilaterales de crédito —como el Eximbank e instituciones equivalentes de Japón, Canadá y Francia— y de la banca privada. Los créditos se otorgan no en dinero, sino en equipo, maquinaria e insumos necesarios para la producción.³⁸

La dependencia del exterior —y la concomitante pérdida de autonomía— en parte es ineludible, en tanto que el financiamiento externo es indispensable para mantener el ritmo de crecimiento de la economía y la estabilidad monetaria; pero la eleva hasta la exageración el que se utilice lo obtenido por medio de préstamos no sólo para sustituir importaciones, generar exportaciones y cubrir importaciones necesarias; sino para pagar mano de obra, materiales y recursos nacionales e importaciones no necesarias.

La carencia de planeación del comercio exterior y la desordenada utilización de las divisas no sólo ha dado como resultado un desmesurado crecimiento de la deuda con el exterior, sino que ésta no se destina únicamente a la adquisición de bienes, sino a pagar su propio servicio y financiar las utilidades remitidas al extranjero. Se ha llegado al punto de pedir prestado para cubrir con endeudamiento la descapitalización del país.

El 69% del endeudamiento se destinó en los últimos años al servicio de la deuda y el 15% del mismo a cubrir el saldo negativo de la inversión extranjera directa, ya que desde 1958 la salida por dividendos es mayor que la nueva inversión. Esto quiere decir que el 84% de los que se pide prestado es para pagar lo que se debe.³⁹

Los créditos se canalizan hacia objetivos apremiantes básicos. El 37% se ha destinado a financiar el contenido importado del programa de inversiones de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, lo que para 1974 permitió que el país fuera autosuficiente en materia de energéticos. El 33%

³⁷ Barajas Domínguez R., Nadal Almudi G., Sacristán Roy E. *La situación de la balanza de pago y sus perspectivas*. Tomo II de la memoria del primer Congreso Nacional de Economistas, 1974, 319.

³⁸ López Portillo, José, *Ibid.*, p. 30A.

³⁹ Barajas, Nadal y Sacristán, *Ibid.*, p. 320.

se ha empleado para desarrollar las obras de infraestructura —iego, carreteras y ferrocarriles—; el 10% se ha canalizado a la industria básica, principalmente al campo de la siderúrgica y de fertilizantes, y el restante 20% se ha aplicado a la inversión en el campo y al incremento crediticio para superar la falta de alimentos, al desarrollo social y a consolidar la empresa privada dentro de objetivos primordiales en la estrategia gubernamental para crear empleos, descentralizar la industria y alentar exportaciones.⁴⁰

Si bien es muy criticable este aumento del endeudamiento que desde luego agrava la situación de dependencia del país, debe tomarse en cuenta que las circunstancias enfrentaban al gobierno con la disyuntiva de optar entre no endeudarse, pero carecer de bienes para satisfacer las necesidades actuales y para mantener el crecimiento económico —y caer por tanto en una recesión con inflación y con hambre—; y recurrir al empréstito para cubrir las necesidades presentes e incrementar el desarrollo.

Además debe considerarse que a consecuencia de la crisis mundial, los únicos países que actualmente no se endeudan son Alemania y los países exportadores de petróleo. Hoy México compite por créditos con Italia, Inglaterra y Francia, países que antes le prestaban, y los obtiene quizás porque “México logró en el lapso comprendido entre 1960 y 1974 multiplicar dos veces y media su producto nacional bruto, una realización excepcional que merece el respeto de Europa”.⁴¹

Técnicamente no existe un límite fijo para el endeudamiento, sino que lo determina el arbitrio de quienes disponen de capital, sin embargo, algunas instituciones internacionales emplean como índice para evaluar la capacidad de endeudamiento externo de un país la porción de los ingresos de divisas por mercancías y servicios que absorbe el servicio de la deuda. Se llega al límite de solvencia en el momento en que el pago de intereses y amortización del principal consume la cuarta parte de dichas entradas por concepto de divisas en cuenta corriente. En México esa proporción era del 12.5% en 1958, 15.9% en 1960, 25% en 1966 y 25.6% en 1973.⁴² Para 1974 había descendido al 19.1%.⁴³ Posiblemente el hecho de que los préstamos suponen mayores importaciones y que por tanto promueven la actividad económica del país que presta el capital, y no la del que recibe el préstamo, influya en la facilidad con la que se otorgan créditos a México.

⁴⁰ López Portillo, José, *Ibid.*, p. 30A.

⁴¹ *Le Mois*, revista especializada en asuntos económicos editada por La Sociedad de Bancos Suizos, cit. *Excelsior*, 29 de junio de 1975, p. 28A.

⁴² Martínez Hurtado, J.L. *Ibid.*, p. 1155.

⁴³ López Portillo, José, *Ibid.*, p. 30A.

2. Política monetaria⁴⁴

Sobre la propensión a invertir y el rendimiento del capital ejercen un gran influjo las medidas monetarias, ya que puede lograrse una mayor canalización de fondos al mercado de inversiones controlando la tasa de interés. El alto precio del capital ha contribuido a que la empresa privada no haya aumentado en la forma en que podría permitirlo la disponibilidad interna de dinero. Esto aunado a la gran rigidez en la oferta de factores de producción ha frenado las inversiones y por tanto ha disminuido el aumento de la producción. Los instrumentos principales para lograr la afluencia de capitales son el robustecimiento del mercado de valores y las operaciones de mercado abierto mediante las cuales el Banco Central directamente opera con el público, vendiendo o comprando valores para contraer o expandir el circulante.

Tradicionalmente el Banco de México ha seguido una política monetaria tendiente más que a incrementar el ritmo de desarrollo, a mantener la estabilidad cambiaria y la de los precios, básicamente sostenida por un fuerte financiamiento externo.

La creciente concentración de los recursos en un número reducido de grupos financieros privados —Banco Nacional de México, Banco de Comercio, Banco Comercial Mexicano, Banco de Londres y México, Banco Mexicano, Banco del Atlántico, Banco Internacional, Banco de Industria y Comercio y Banco del Ahorro Nacional— que manejan más de la mitad del total de los recursos de las instituciones de crédito privado y que guardan estrecha relación con grandes empresas y con las principales instituciones de intermediación financiera —aseguradoras y afianzadoras— las cuales también forman parte de los grupos financieros, ha venido distorsionando la captación del ahorro; lo que se traduce en una desventaja para las empresas no vinculadas económicamente con las instituciones de crédito mencionadas, ya que aquéllas reciben de éstas volúmenes insuficientes de financiamiento, en ocasiones con tasas de interés mayores que las que se aplican a las empresas que forman parte de los grupos mencionados, desequilibrando así la correcta distribución del crédito nacional.

Dado que en el capital y la dirección del Banco de México participan representantes de los bancos privados, a pesar de la existencia de medidas monetarias y crediticias —obligación de comprar bonos del gobierno, topes en las tasas de interés y reservas obligatorias—⁴⁵ que constituyen un sistema de controles por parte del Estado hacia los bancos, estas medidas han venido siendo “flexibilizadas” por lo que no se ha logrado dominar la inflación del crédito.

⁴⁴ Esta parte está basada en el capítulo “La segunda década de desarrollo” de la obra *Méjico: La política monetaria en la estrategia del desarrollo*, trabajo en preparación gentilmente facilitado por su autora, la economista Irma Manrique.

⁴⁵ Los bancos de depósito están obligados a mantener en efectivo en el banco central un porcentaje de los depósitos hechos en ellos.

La agudización de las presiones inflacionistas externas en 1970 y la necesidad de adoptar medidas congruentes con los lineamientos del nuevo régimen —control tanto como sea posible del capital extranjero, reducción de la dependencia de un solo mercado, fomento del ahorro interno, impulso a la industrialización, aumento de la eficiencia de la producción, corrección o atenuación del desequilibrio regional y el agrícola, combate a las presiones inflacionistas y mantenimiento de la estabilidad del tipo de cambio— llevaron a aplicar una política antiinflacionista para preservar la aparente estabilidad que ha venido caracterizando el desarrollo económico nacional.

Para lograr más eficiencia en el financiamiento del sistema bancario e inducirlo a una distribución más eficaz de recursos, se adoptaron medidas tendientes a ejercer un mayor control sobre el sistema bancario:

- a) Se redujeron —para aminorar la entrada de capitales de especulación del exterior— las tasas de interés en moneda nacional y extranjera que venían pagando las sociedades financieras y las sociedades hipotecarias, aunque posteriormente, en 1973, tanto debido al alza de la tasa de interés en los mercados mundiales como a la necesidad de captar más recursos a través del sistema bancario para financiar al sector público, hubieron de aumentarse dichas tasas.
- b) Se aumentaron los renglones obligatorios de inversión y crédito de las sociedades financieras privadas hacia la agricultura, hotelería, avío industrial y producción de bienes para la exportación.
- c) Se modificó el régimen de inversión de los fondos de los bancos hipotecarios de modo de incrementar el porcentaje de los recursos de dichas instituciones canalizados a la vivienda de interés social.
- d) Se proporcionó por parte del Banco de México apoyo extraordinario —reducción del encaje bancario⁴⁶ y crédito para expandir el financiamiento al público— para aumentar la capacidad de crédito y la captación de recursos por parte de la banca de depósito, afectada por la preferencia del público a invertir en valores de renta fija.

La reacción adversa a los planes del gobierno por parte de los sectores industriales y bancarios no se hizo esperar, por lo que en los años siguientes esta política tuvo efectos contraccionistas —en 1971 disminuyó la inversión total, por tanto la importación de maquinaria e insumos, lo que produjo una reducción sobre las presiones en la balanza de pagos. Por la reducción en las importaciones se redujo en \$205 millones de dólares el déficit en la cuenta corriente; pero también descendió el ritmo del crecimiento del producto bruto interno a 3.8%—

⁴⁶ Ver nota anterior.

y por tanto se presentó un efecto negativo que obstaculizó los esfuerzos gubernamentales encaminados a impulsar la actividad económica.

En el primer semestre de 1971 se establecieron medidas expansionistas en el ámbito monetario y crediticio con el fin de alcanzar —por medio de la industrialización acelerada, la exportación de manufacturas, la canalización intensiva de recursos al desarrollo agrícola y a la construcción masiva de viviendas de interés social —niveles de crecimiento superiores a los de los años anteriores, finalidad que se logró, pues el producto interno bruto se elevó a 7.6% en 1973, como se mencionó al tratar la evolución del ritmo de crecimiento.

Las medidas y modificaciones legales que se han planteado a partir de 1971 se han proyectado en función de la estrategia de desarrollo planteada dentro de la política económica del régimen en torno a tres problemas principales:

- a) El proceso inflacionario que tanto en el exterior como internamente continúa;
- b) La prepotencia económica que desde hace una década gozan los grupos financieros;
- c) La necesidad de hacer una distribución de recursos crediticios compatible con las exigencias de financiamiento en un desarrollo económico equilibrado y armónico.

Estos problemas hicieron necesario tomar medidas de control oficiales sobre el sector bancario y harán necesario afinarlas y fortalecerlas progresivamente para asegurar que el ahorro nacional se canalice de manera congruente con los objetivos de la reorientación de la estrategia global para el desarrollo, dirigida hacia áreas descuidadas por la inversión privada. El acelerado desarrollo del sistema financiero en los últimos años, la captación enorme de recursos y la consolidación de grupos financieros que provocan en el sector financiero un desarrollo desequilibrado paralelo al que se advierte en otros sectores de la economía nacional, motivan esta actitud del gobierno.

La necesidad de canalizar los enormes crecientes recursos tanto de la banca privada como de la banca nacional hacia empresas gubernamentales y paraestatales y directamente al gobierno, ha determinado que el financiamiento del sistema bancario al gobierno se haya incrementado año con año, pues ha sido de 47 mil, 52 mil, 85 mil y 110 mil millones de pesos respectivamente en cada uno de los años transcurridos de 1970 a 1973, lo que representa en este último año un incremento de cerca del 154% sobre el financiamiento del primero de ellos.

3. *Política fiscal*

Por la política económica inadecuada y porque uno de sus pilares, la estructura financiera, ha estado financiado con deuda —en gran parte externa— los desequilibrios estructurales de México se han acentuado durante los dos últimos decenios. El problema fundamental radica en la escasez de recursos que padece el gobierno, de aquí la necesidad de una estructura fiscal que permita obtener mayores recursos del grupo más beneficiado con la estructura de desarrollo seguida hasta ahora: los perceptores de rendimientos de capital, por decenios objeto de un trato fiscal preferente. Por la necesidad de acelerar la capitalización del país se “ha dado lugar a una concentración de la riqueza en la que pocos poseen mucho y muchos carecen de todo”.⁴⁷ Para corregir esta situación se hace necesaria una mayor captación de recursos internos y para lograrlo debe corregirse la estructura tributaria.

Un incremento en la recaudación fortalecería —sin necesidad de empréstitos— la participación del Estado en la economía y haría más efectiva la redistribución del ingreso a través de servicios de bienestar social, educación y asistencia médica y permitiría superar el retraso de la inversión pública en los rieglones fundamentales de la economía.

Una política impositiva eficaz canalizaría adecuadamente lo que actualmente se atesora improductivamente o se dilapida en consumo excesivo en un reducido sector de la población y transferiría recursos de los particulares al Estado que así podría mantener una mayor participación en la inversión y podría realizar una mejor política redistributiva proporcionando mayores servicios a la población económicamente desprotegida, contribuyendo a resolver el desequilibrio creado por la mala distribución del ingreso y el bajo poder de compra de grandes sectores de la población. En vez de esto, debido a lo endeble de la política monetaria y fiscal dentro del sistema financiero, la banca privada se ha fortalecido al captar los recursos disponibles mientras el gobierno se ve obligado a contraer préstamos internacionales para sostener la inversión pública. El problema de enmendar esta situación estriba en la imposibilidad de evitar la reacción de los empresarios a la reestructuración de los impuestos elevando aún más el nivel de precios y alterando la estabilidad monetaria.

La política fiscal favorable a los rendimientos de capital seguida con objeto de que se canalizaran los recursos de forma de lograr un ritmo de crecimiento económico que elevara el ingreso real por habitante, ha hecho patente en el curso de decenios que las utilidades excedentes con más frecuencia se destinan a gastos suntuarios que a inversiones productivas.

El rendimiento del impuesto sobre ingresos provenientes del trabajo y sobre utilidades de las empresas ha aumentado desde 1960 a 1970 a una tasa del 15%

⁴⁷ Díaz Ordaz, Gustavo, VI Informe de Gobierno.

y 11% anual respectivamente, en tanto que los ingresos derivados de rendimientos del capital lo han hecho a un ritmo del 4%.⁴⁸ En el decenio transcurrido entre 1963 y 1973 el impuesto sobre las utilidades de las empresas y sobre rendimientos de trabajo ha representado en promedio el 14.5% y 8.2% del ingreso federal total respectivamente, en tanto que el impuesto sobre rendimientos al capital representa tan sólo al 2.2%.⁴⁹ Aunque se reconoce oficialmente que el impuesto sobre la renta resulta excesivo en tanto proviene en gran parte de los rendimientos al trabajo, se confiesa la necesidad de mantener esa situación en tanto no haya otras fuentes sustitutivas capaces de producir la misma recaudación.⁵⁰

De acuerdo con un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional sobre la carga fiscal soportada entre 1963 y 1965 por los contribuyentes de distintos Estados, dentro de los cincuenta y dos países analizados, en una lista decreciente, México ocupa el sitio cuarenta y seis, y tomando en cuenta su ingreso *per capita* es señalado como una de las naciones que menor esfuerzo impositivo realizaba. El porcentaje que en 1970 representaba el ingreso tributario respecto del producto interno bruto en los países desarrollados era superior al 25%, llegando al 36% en Estados Unidos, el 39% en la República Federal Alemana y el 43% en el Reino Unido. Grecia, Brasil, Venezuela y Uruguay pasaban del 20%. En Latinoamérica sólo Honduras, El Salvador, Guatemala y Bolivia⁵¹ tenían una carga fiscal menor a la mexicana, que ha subido del 12.5% en 1970 al 16.3% en 1975.⁵²

La acción del actual régimen en materia fiscal viene fluctuando entre la austерidad, en un intento de contener las presiones inflacionarias, y el impulso para apoyar el desarrollo económico. Para hacer frente a la crisis internacional, en 1971 se hicieron reformas tributarias para tratar de evitar presiones excesivas en el endeudamiento interno y externo, ya que como se ha dicho éste refuerza la dependencia económica, la cual se trataba de aminorar. Asimismo se restringió el crecimiento de la circulación monetaria en un intento por frenar la demanda y el déficit comercial a fin de contener la inflación que empezaba a manifestarse como un problema grave. Como resultado de estas medidas se presentó una atonía económica, por lo que desde el segundo semestre de ese mismo año, para reactivar la economía, resultó indispensable importar no sólo bienes de capital, sino inclusive productos agrícolas.

Los esfuerzos de 1972 encaminados a fortalecer los ingresos fiscales no lograron equilibrar el acrecentamiento de las erogaciones que fueron indispensables

⁴⁸ Navarrete, Ifigenia M. De, La evolución del sistema tributario Mexicano y las reformas de 72-73. Comercio Exterior, enero de 1973, p. 52.

⁴⁹ Ver cuadro I del capítulo tercero.

⁵⁰ López Portillo, José. *Ibid.*, p. 31A.

⁵¹ Martínez Hurtado, J.L. *Ibid.*, p. 1154.

⁵² Comercio Exterior, enero de 1976, p. 34.

para vigorizar los niveles internos de actividad económica, sobre todo el déficit en el sector público, lo que vino a complicar los problemas financieros que ya existían. En el año siguiente los incrementos a los impuestos al consumo tuvieron efectos inevitables sobre los precios.

En 1973 las finanzas de las empresas del sector público sufrieron un deterioro, ya que en términos generales sus ingresos permanecieron relativamente estables, mientras que la elevación de los precios de los productos importados y de los salarios aumentaban sus costos. Por este motivo, a fines de ese año se reajustaron los precios de los productos y servicios de algunas empresas, especialmente de la Comisión Federal de Electricidad y de Petróleos Mexicanos.

Aunque en 1974 la recaudación fiscal creció debido a aumentos en los impuestos a la gasolina y electricidad, las presiones inflacionarias y la elevación de costos de las empresas provocó nuevos desajustes y no obstante los propósitos de austeridad presupuestal, el déficit fue más pronunciado aunque en el año anterior, lo que obligó a una nueva alza en los impuestos y en los precios de los servicios proporcionados por el Estado.

En el siguiente año el impuesto sobre la renta creció en un 45%, los impuestos sobre la producción y el comercio, debido al nuevo pago diario de PEMEX y al impuesto sobre la gasolina, se elevaron un 79%. El impuesto sobre ingresos mercantiles se incrementó un 22%, y los gravámenes a la importación subieron un 45%; los tributos sobre la explotación de los recursos naturales, especialmente por el gravamen al petróleo se acrecentaron un 155%, y los recursos estatales no tributarios aumentaron un 32%. Esto produjo de enero a mayo de 1975 un crecimiento de 44% en los ingresos corrientes con relación al mismo periodo en 1974, y se espera que en conjunto la recaudación se elevará entre un 36% y un 40%.⁵³

Estas adecuaciones fiscales van a producir un incremento en la captación de recursos equivalente al 2% del producto interno bruto, cuando los aumentos fiscales habidos desde 1953 a 1970 representaban tan sólo un aumento del 0.5% del mismo.⁵⁴ En un año se hizo un esfuerzo fiscal muchas veces superior al realizado en más de veinte años. Es una política sin precedentes que trata de subsanar un atraso de dos decenios en el campo fiscal y el único correctivo posible para disminuir el uso del crédito externo y la dependencia del exterior, pues como ya se dijo, se recurre al endeudamiento por necesidad, porque el Estado carece de los recursos internos necesarios para mantener su crecimiento.

⁵³ López Portillo, José, *Ibid.*, p. 32A.

⁵⁴ López Portillo, José, *Ibid.*, p. 31A.