

LA POLITICA FISCAL MEXICANA

Benjamín RETCHKIMAN K.*

RESUMEN: *Análisis de las finanzas públicas de los últimos cinco años. Se considera que las transacciones del sector público tienen como fin primordial coadyuvar a la acumulación rentable de capital y legitimar ante el pueblo esta función.*

INTRODUCCIÓN

En los estudios que toman como base al Estado y sus funciones básicas dentro de la economía se utilizan varios tipos de enfoque de los cuales el más popular o tradicional es el que considera a la finanza pública, economía pública o ciencia fiscal —que de ésta y otras formas se la conoce— como una ciencia *normativa* u *óptima*, lo que significa delinear un plan presupuestal que sea el mejor dadas las circunstancias en que se proyecta —*condiciones inicialmente predefinidas*— para intentar realizarlo. Otro aspecto de este discurso científico es que supone la existencia de una *autonomía* del sector gubernamental y de su actividad, la cual a su vez se fundamenta en que está dirigida aparentemente a obtener el *bienestar social* “que es el mejor dadas las circunstancias en que se proyecta”.¹ Este enfoque autónomo del sector público no intenta construir una teoría que explique el porqué de las acciones del estado en diversas coyunturas, sino que se concreta a plantear los problemas resultantes de la actividad económica del estado en el contexto histórico de una economía capitalista.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

¹ BENJAMÍN RETCHKIMAN K., *Introducción al estudio de la economía pública*. UNAM, México, 1972.

Otro enfoque trata de entender las acciones del gobierno por medio del estudio de la estructura de éste, en relación con las fuerzas de poder que las determinaron y la presión de las clases sociales y los grupos seccionales para que el gobierno, en un momento específico obre en tal o cual sentido, es decir, en este caso, el análisis depende totalmente de las teorías política y sociológica —entre otras— puesto que una comprensión del *papel* del sector gubernamental *a lo largo de los tiempos* lleva implícita consideraciones dentro de estos límites; por otra parte, esta teoría destruye el mito de la *autonomía* del estado y de su operación económica y al determinar que tanto el uno como la otra se subordinan a las fuerzas sociopolíticas que condicionan sus acciones, hace que dicha teoría sea *científica y positiva*.

Desde el anterior punto de vista resulta conveniente analizar el concepto convencional *finanzas públicas*, pues además de no ser expresión cabal de lo que engloba la ciencia fiscal, puesto que ésta no se refiere básicamente a cuestiones financieras ya que no se ocupa de dinero, liquidez o mercados de capital, tampoco resulta un término adecuado —si se considera como una proyección científica positiva—, pues como se ha afirmado “todavía queda por demostrar justamente cuán «*públicas*» son las transacciones reales y financieras que tienen lugar en el sector económico estatal”,² lo que por otra parte, de paso también inhabilita el uso de la frase «economía pública», que además lleva implícita la existencia de lo que se ha dado en llamar «economía mixta», noción esta última que contribuye a crear confusión sobre todo cuando de una economía de mercado capitalista se trata, confusión que se hace más densa si la «economía pública» es de un país capitalista subdesarrollado y dependiente. Para evitar contenidos ideológicos y derivaciones técnicas indebidas, algunos tratadistas sostienen que se debe volver a la terminología inglesa y denominar ciencia fiscal a la disciplina que trata de cómo se canalizan recursos al estado y éste los gasta, con todas las complicaciones que de este accionar se determinen, incluyendo las fuerzas socioeconómicas que las provocan.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Acumulación y legitimación. Las funciones básicas que desarrolla un estado capitalista son *acumulación* y *legitimación*. Con mucha

² VARIOS AUTORES, *Crítica a la ciencia económica*. Editorial Periferia, Buenos Aires, 1972.

frecuencia parecen presentar tendencias encontradas porque aparentemente tratan de servir a grupos y fuerzas opuestas y a procesos que se manifiestan en planos o parámetros de diferente estructura. La acumulación rentable de capital implica —en un país de empresa privada— que los capitalistas consideran que la inversión que van a realizar les otorgará una tasa —adecuada— de ganancias, aspecto de la reproducción del capital que no puede ser ignorada por el estado, ya que si no coopera a este proceso “se arriesga a agotar la fuente de su propio poder”; sin embargo, este trabajo primordial del estado debe realizarse tomando en cuenta la otra función básica —que con mucha frecuencia es antagónica a la primera— que es “tratar de mantener o crear las condiciones para la armonía social” o sea la *legitimación*, que en el fondo significa el uso de toda clase de recursos y subterfugios para que las utilidades sigan siendo cada vez mayores, y con ellas la concentración del ingreso y la riqueza, y que las grandes masas, que cada vez obtienen menor parte del producto social, acepten esta situación, porque se les pretende hacer creer que es inevitable.

Un buen ejemplo del establecimiento de condiciones favorables a la acumulación es la política de subsidios y exenciones que se otorga a los inversionistas y que significan claros aumentos de la tasa de utilidades, diciendo el gobierno que es “un crédito para el desarrollo de las fuentes de trabajo”, o también cuando se habla de políticas fiscales destinadas a obtener la estabilidad y el crecimiento, usando un sistema tributario “altamente progresivo” cuando éste es en realidad profundamente regresivo y al ser trasladados los impuestos gravan a las grandes masas de la población, empobreciéndolas; otro caso: los grandes gastos en infraestructura, que aparecen como obras sociales cuando en realidad son apoyos directos a la acumulación de capital; la *legitimación*, en consecuencia, es un concepto que en un estado capitalista moderno significa dosificar reformismo, demagogia y represión en diferentes cantidades o grados, dependiendo esta dosificación de un grupo de ingredientes que están determinados por la estructura de la producción y por una serie de superestructuras políticas, jurídicas, históricas y culturales.

Economía mixta. Dentro de este orden de ideas, debe señalarse que la frase *economía mixta* es un concepto político cuyo doble origen le viene de la función del estado moderno, por una parte, y de los economistas revisionistas de la economía tradicional, principalmente J. K. Galbraith —aunque con un alto contenido de filosofía hegeliana—, por la otra, ya que se afirma que el *estado es la creación de la razón objetiva* (como oposición al «irracionalismo» del capitalismo avanzado) y “se somete a los argumentos razonados de los

ciudadanos esclarecidos", volviéndose a la ciencia fiscal normativa que ha predeterminado la independencia del estado y el rol de éste como árbitro de la vida económica, sin que se diga una palabra con respecto a cómo consiguió o quién le otorgó dicha independencia y el porqué de sus decisiones arbitrales.

Tal vez una respuesta se encuentre en Wicksell cuando afirma que *una gran parte de la discusión de la teoría fiscal se realiza sobre la base del supuesto implícito, y no reconocido, de que la sociedad se halla bajo el gobierno de un déspota benévolo.*

Un autor³ ha señalado que el papel económico del gobierno parece dividir el todo que constituye una economía en un sector público y un sector privado, cuando en la realidad *existe una sola economía*, en la cual interviene el estado, pero no, como parece suponer la noción de economía mixta, como juez y parte, sino como representante nato de la clase que ostenta el poder; consecuentemente, si la economía es una sola y es la capitalista, que tiene como objetivo la acumulación rentable de capital, entonces la palabra mixta se refiere al otro papel que en dicha sociedad se le otorga al estado —*legitimación*— y que es pura actividad política.

Crisis fiscal. La irracionalidad del capitalismo avanzado es reconocida, entre otros, por los doctrinarios revisionistas del tipo de Galbraith, quienes apoyan su argumentación en las imperfecciones de la economía de mercado que ha desembocado en una estructura de producción monopolística, dando lugar a la «crisis fiscal» del estado moderno, consistente en una elevación de los gastos gubernamentales más allá de los recursos que dicho estado puede canalizar a sus arcas; una de las causas principales de semejante aumento es que los gobiernos han socializado en forma cada vez más mayor los costos de la acumulación del capital, mientras que el excedente económico que se produce continúa siendo apropiado privadamente, lo que produce una «brecha estructural» —crisis fiscal— entre los gastos y los ingresos estatales.

La apropiación privada tiende lógicamente al crecimiento del capital que, en una economía madura o avanzada, es absorbido, principalmente, por el sector monopolístico, el cual propende hacia las crisis económicas y de consiguiente, hacia grandes déficit gubernamentales.

En los países subdesarrollados la crisis fiscal se manifiesta con mayor vigor: en primer lugar, porque el sistema tributario es bárbaramente regresivo, y, además, su efecto inflacionario es inmediato y pronunciado; en segundo término, porque el proceso contradictorio

³ P. MATTICK, *Keynes and Marx*. Porter Sargent Pub., Boston, 1969.

que implica la «brecha estructural» se ve apuntalado por una mayor irracionalidad del crecimiento del sector monopolístico con su cauda de desempleo, pobreza y receso económico.

POLÍTICA TRIBUTARIA

Para realizar un análisis sobre la problemática que presenta el sistema impositivo mexicano, se consideran tres documentos que además de ser representativos, tienen la virtud de ser actuales y ponen de manifiesto con gran claridad las ideas que el actual gobierno —y los otros cinco que le antecieron en los últimos 35 años— tiene sobre los aspectos fiscales de la política económica gubernamental; nos referimos a las «adecuaciones fiscales» de septiembre del año de 1974, al v Informe Presidencial, y a la Cuenta Pública de 1974 que fuera enviada a la Cámara de Diputados el 10 de septiembre de 1975.

En el v informe presidencial se afirma que el ingreso fiscal efectivo ascendió a 105 mil millones de pesos, que implicó un aumento sobre el año anterior de 48%, y que se incrementó el «esfuerzo tributario» —relación de la recaudación impositiva con el producto interno bruto— en dos puntos más que en 1974, todo ello merced a las «adecuaciones fiscales» realizadas, como ya se dijo, a fines de dicho año para surtir sus efectos en 1975.

El examen de las mencionadas *adecuaciones* demuestra que las modificaciones que presuponen no afectaron en forma seria la estructura tributaria mexicana, como no sea para acentuar sus deficiencias y que en lo fundamental merece los siguientes comentarios:

1.—México posee una de las cargas tributarias más bajas del mundo, lo cual ha sido registrado en tres diferentes estudios realizados por técnicos del Fondo Monetario Internacional y publicados en la revista *Staff Papers*⁴ del propio Fondo, el último en su número de marzo de 1975.

2.—Lo grave radica en que esta baja carga se estableció después de compararla con la de países con menor desenvolvimiento económico que el nuestro.

3.—Pero con ser grave la baja carga tributaria y el penúltimo lugar que ocupa México entre los países subdesarrollados —sólo supera a Nepal— en el trienio de 1966 a 1968, la cuestión se vuelve alar-

⁴ INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Staff Papers*. Vol. xxii, Nº 1, Marzo de 1975.

mante si se le compara con el trienio siguiente, 1969-1971, pues sobre la base de cálculos personales tomados de fuentes oficiales se llega a un coeficiente que determina que, a pesar de un aumento absoluto en la relación ingreso impositivo-producto interno bruto, durante el último trienio mencionado se presenta una baja matemática en comparación con el anterior, que señala fehacientemente que el «esfuerzo tributario» no sólo no ha subido sino que ha registrado una disminución. Lo anterior confirma los resultados que se han obtenido de revisar los cambios y modificaciones contenidas en las cuatro iniciativas de ley que se han puesto en vigor los años de 1971, 1972, 1973, 1974 y las llamadas «adecuaciones fiscales» para 1975, que en conjunto determinan la política tributaria y fiscal del actual régimen de gobierno.

4.—Otro aspecto grave que resulta de la revisión de los cinco años considerados antes, es que los ingresos obtenidos por gravámenes indirectos —en porcentaje— doblaron a los que alcanzaron los llamados impuestos directos, a pesar de que estos últimos sufrieron modificaciones en los años de 1972 y en 1975, pero que no fueron todo lo positivos que debieran porque dejaron fuera los grandes ingresos, pues el peso cayó sobre los niveles medios, cambiándose las tarifas que afectan la retención mensual a empleados y la global, pero dejando fuera las utilidades de las empresas, además de que tanto éstas como otros ingresos de capital no son acumulables.

5.—Las referencias a impuestos indirectos y a su incremento más que proporcional en los últimos años, debe dársele todo el significado económico que merece, puesto que su traslación inmediata a los precios y su efecto como factor inflacionario, así como en la reducción de la demanda de artículos de consumo popular, principalmente, determinan su acción más grave que es la de ser generadores de desempleo.

6.—En consonancia con lo anterior, es importante mencionar que a falta de cambios o modificaciones en los impuestos, se «puso el acento» en el alza de los costos de los energéticos —petróleo y energía eléctrica— cuyo efecto puede asimilarse al de los gravámenes que son trasladados de inmediato a los precios.

7.—Por lo que respecta a los llamados tributos directos, que es una referencia técnica al hecho de que no pueden ser trasladados en forma inmediata, podría considerarse que para el caso de México esta denominación carece de sentido, pues dada la estructura de la producción en la que prevalece la gran empresa y el deficiente sistema impositivo, desarticulado y obsoleto, existe evidencia de que una gran parte —si no todos— de dichos gravámenes directos son trasla-

dados, por medio del mecanismo del mercado, a los precios que paga el consumidor o usuario.

8.—En el año de 1973, uno de los altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda hizo la siguiente afirmación que no necesita de mayores comentarios: «En todas las reformas [fiscales] hechas en la administración actual, no se ha afectado a las empresas, sino al contrario se les ha dado a éstas estímulos, ayudas, facilidades, que hacen que la carga del coeficiente fiscal de las empresas en estos momentos sea más baja que la que existía al inicio de esta administración».⁵

9.—El aumento del 48% en los ingresos ordinarios que se señala en los documentos oficiales ha afectado a los grandes núcleos de la población con entradas fijas —obviamente con mayor rudeza sobre los que obtienen bajos ingresos— como son los obreros, los campesinos, los empleados públicos y privados y la gran mayoría de los técnicos y profesionistas que, como dijo un economista, afecta a 50 de los 60 millones de habitantes que tiene el país; en segundo término y desde el punto de vista de canalizar mayores recursos vía impuestos al estado, se obtienen resultados bastante descorazonadores, puesto que quienes perciben la parte más importante —con mucho— del ingreso nacional han permanecido intocables; y por último, la debilidad del gobierno —aun para su función de *legitimación*— frente a los grupos económicamente poderosos se acentúa, entre otras razones porque su radio de acción por medio de la política económica se estrecha cuando no cuenta con los ingresos necesarios para promover y debe recurrir a dichos grupos poderosos para la obtención de recursos —vía préstamos— y de apoyo para sus planes económicos:

10.—Durante los primeros tres años del sexenio actual, a los cambios y modificaciones fiscales se les dio el aparatoso calificativo de «reformas», a la del cuarto año, seguramente por su modestia, se la dejó innominada, llamándose «adecuaciones fiscales» a las medidas propuestas en 1975, porque se aceptó —se supone— por el gobierno la crítica de que usaba indebidamente la palabra «reforma» para los cambios intrascendentes —por sus efectos reales— en el sistema tributario. Cualquiera que fuese la razón de estas «adecuaciones fiscales» puede desprenderse —sin exagerado optimismo— que las autoridades hacendarias del país tienen conciencia plena de que la estructura impositiva de México requiere de transformaciones radicales y profundas, que lleguen a crear un verdadero sistema —con todas las implicaciones que este vocablo determina—, pues lo que existe

⁵ BENJAMÍN RETCHKIMAN K., *La «reforma» fiscal en México*. Revista PROBLEMAS DEL DESARROLLO, Nº 19, México, agosto de 1974.

hoy es un desarticulado grupo de impuestos que no resiste ni un análisis superficial.

11.—Por muchos años se ha insistido sobre la necesidad de realizar a fondo una reforma fiscal y tributaria en México; no ha habido inadvertencia —y así se ha manifestado— sobre el alcance —sumamente reducido— que tales transformaciones pueden significar para la gran masa de la población, pero sí ha servido para probar que aun el reformismo económico más primario —que no otra cosa significa esta multicitada reforma tributaria— no tiene cabida en la estructura política mexicana.

POLÍTICA DE GASTOS

Por lo que respecta a los egresos, cuya acción directa sobre la economía es nada despreciable, en México, dada la estructura económica del país, tienden a contribuir a la reproducción del capital y de consiguiente a agravar la concentración del ingreso y la riqueza. Su regresividad se pone de manifiesto en los siguientes datos tomados de la Cuenta Pública de 1974: la participación de los estados en ingresos federales para sus programas de obras (infraestructura) fueron de 11 mil millones de pesos, que queda cerca de lo que dichos estados obtuvieron como ingresos de sus propias fuentes, sin considerar otros subsidios y participaciones de origen federal; las subvenciones a comerciantes, industriales, importadores y exportadores (sacrificio fiscal que realiza el pueblo y que sirve para aumentar las ganancias de los empresarios en forma directa) alcanzaron 8 mil millones de pesos, y la cantidad de 23 mil millones de pesos en aportaciones a organismos y empresas sujetas al control presupuestal, recursos de los que participan la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Ferrocarriles, CONASUPO, PEMEX y Seguro Social (faltan los organismos que no aparecen en el presupuesto y los fideicomisos).

Considerando una división de los egresos, por el destino que se les otorga, pueden consignarse los siguientes comentarios:

1) *Gastos corrientes*. Se mantuvieron bajos niveles de este tipo de erogaciones, sobre todo las que se refieren a pagos al sector trabajo gubernamental; seguramente que en este caso, una reforma administrativa podría anotarse notables éxitos en la evaluación de los empleos y en su racionalización, así como en las diferencias de sueldos y salarios entre las diversas categorías de trabajo y también en las adquisiciones que las operaciones comunes y usuales determinan; es evidente que la referencia a remuneración modesta de los trabaja-

dores está dirigida a la gran masa de la misma y no a los niveles en que la toma de decisiones se realiza.

2) *Gastos de inversión*. a) en infraestructura, creando las condiciones básicas para el desarrollo de la industria privada; b) creación de empresas de estado no lucrativas como otro coadyuvante (una especie de inversión infraestructural más) del sector privado; en este caso de inversión gubernamental y de empresas de estado los economistas tradicionalistas afirman que ambos casos —la erogación de la inversión y la creación de organismos gubernamentales— se realizan a expensas del sector privado, y las respuestas dentro del propio sector capitalista la dan Keynes y Galbraith, quienes basados en análisis relativamente más consistentes —y en la realidad— han demostrado que a mayor intervención del estado —aceptando que la inversión privada es el elemento dinámico por excelencia— mayores son las partes que del producto social corresponde a los empresarios.

3) *Gastos de transferencia*. a) subsidios a los insumos básicos para mantener bajos precios: transporte, energía eléctrica, combustibles, etcétera; b) intereses de deudas y adquisición de bonos y valores como apoyo a empresas privadas; c) erogaciones sociales (seguridad social, habitación popular y otros) pagadas por el estado como base para su legitimación. En este caso es importante considerar dos aspectos: el uno se refiere a las llamadas erogaciones sociales, sobre todo a las del Seguro Social e INFONAVIT; es evidente que los pagos al seguro social son impuestos y lo que debe tomarse en cuenta es el impacto y la traslación de esta contribución y como en México la cuota es tripartita (gobierno, empresa y trabajador), puede afirmarse que el empresario transfiere su liquidación al costo de lo que produce, que el estado de un país subdesarrollado no dispone de los recursos suficientes— por el contrario, usa los ingresos de la seguridad social como parte de los recursos generales de que dispone— y que su erogación afecta el nivel de precios por la inflación y solamente el trabajador (el sano, el joven y el que está a salvo de contingencias) ayuda al obrero viejo, al enfermo y al que tiene problemas, tanto como pagador de cuotas, sin contraparte de beneficios o menor uso de los mismos, como por ser adquirente de artículos a mayores precios; por lo que respecta al INFONAVIT, el 5% que pagan los empresarios constituye un gravamen proporcional sobre las nóminas que en forma inmediata va a dar a los costos de producción de los bienes o servicios y que obviamente recae sobre el consumidor; el otro aspecto se refiere a la noción de excedente económico y su utilización en una nación de empresa privada y considera que los gastos de transferencia (los intereses de la deuda y los pagos a industriales)

“generan más excedente del que absorben porque alteran la distribución del ingreso personal en el sentido de una mayor desigualdad.”⁶

Cabe aquí considerar el problema teórico de los gastos gubernamentales; la economía tradicional asume tres posibilidades de tratamiento de los gastos consistentes en considerarlos completamente autónomos —“totalmente al margen”, dice un tratadista—,⁷ manejados en forma exógena a la economía pública o confundidos con los gastos de consumo, alternativas insatisfactorias y que como en otros muchos aspectos de la ciencia económica, tiende a poner un velo sobre aspectos que pueden cuestionar la existencia de un sistema social de explotación cuya defensa parece ser el fin último de la propia ciencia.

Para entender lo que significan los gastos gubernamentales, el proceso que los gobierna y sus efectos en la economía, debe recordarse la llamada «brecha estructural» o crisis fiscal que es determinada por la socialización de los costos y la apropiación privada de las utilidades. Esta socialización de los costos de la acumulación rentable de capital presupone un proceso lógico que intenta de acuerdo con la otra función básica de Estado capitalista —la *legitimación*— evitar las crisis económicas dándole al gobierno un papel que le permita ampliar la demanda agregada y coadyuvar al crecimiento económico. Para que el estado pueda realizar, o por lo menos intentar dicha labor, los gastos estatales deben producir un excedente económico y este excedente debe ser destinado a gastos opcionales y no a obligatorios. “La demanda adicional y, en consecuencia, el excedente económico, es generado, primero, por los gastos que implican derroche y destrucción (el ejemplo más importante son los gastos militares) y, segundo, por la inversión discrecional o sea la inversión estatal realizada para facilitar la consiguiente acumulación privada. Aquí el aumento del gasto gubernamental se financiará en gran parte a través de los impuestos y, por lo tanto, a expensas de la gran masa de la población.”⁸

POLÍTICA DE DEUDA

La deuda pública constituye un recurso financiero que han empleado los estados modernos cuando por cualquier razón no encuen-

⁶ J. O'CONNOR, *The fiscal crisis of the state*. St. Martin's Press, Inc., New York, 1973.

⁷ VARIOS AUTORES, *Crítica a la ciencia económica*. Editorial Periferia, Buenos Aires, 1972.

⁸ J. O'CONNOR, *The fiscal crisis of the state*. St. Martin's Press, Inc., New York, 1973.

tran la manera de obtener ingresos por la vía normal de los gravámenes y entonces recurren a expedientes extraordinarios, ofreciendo obligaciones a quienes poseen saldos monetarios superavitarios tanto nacionales como extranjeros. Esta obtención de recursos por medio de la venta de valores gubernamentales y de empréstitos de gobierno a gobierno o por intermedio de organismos internacionales, ha sido una de las cuestiones más debatidas de la ciencia fiscal, ya que sus implicaciones son tantas y tan complejas que existe muy poco acuerdo entre los tratadistas, o para decirlo de otro modo: el desacuerdo es lo general. En nuestro país a partir del presente régimen se ha tomado aparentemente más conciencia del endeudamiento del Estado, porque inicialmente se habló de una política que tendiera a reducir su ritmo de aumento —la única manera es obteniendo recursos del reducido grupo que obtiene altos ingresos por medio de tributos que no se trasladan a los precios—, sobre todo la parte externa, y en el último informe presidencial y previamente a él, por el secretario de Hacienda, se señaló que México podía y debía seguirse endeudando y que tal endeudamiento estaba dentro de nuestra capacidad de pago.

Obviamente tal discusión no tendría ningún sentido si no se toma en cuenta la estructura económica del país y la situación que guarda en relación a una serie de magnitudes económicas: el grado de inflación que padece la nación, su balanza comercial y de pagos, la inversión extranjera, la producción primaria (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y minería), su producción industrial, las finanzas gubernamentales y otras más que sería prolijo enumerar; lo que puede adelantarse, de la revisión somera de algunas de estas cifras, es que se ha recurrido al endeudamiento a pesar de que es nocivo para la economía nacional porque las esferas gubernamentales aceptan cualquier riesgo con tal de mantener los privilegios o en todo caso no enfrentarse a los grupos reales de poder, constituidos por una reducida oligarquía que sí posee canales, tanto económicos como políticos, por los cuales manifestar su descontento.

Resulta muy indicativo hacer una historia estadística —breve— de lo que representan dentro del gasto bruto total los servicios de la deuda en México: en los once años que van de 1900-1911 significó el 30%, llegando a su nivel más bajo de 1917 a 1920 —cuando se estaban renegociando los términos de la deuda externa de México— que fue de 3.5%; siguió una escala ascendente en los siguientes cuatro años, alcanzando 8.5%, pasando a 12.7% de 1925 a 1928, volvió a descender hasta 1940 —durante el gobierno de Cárdenas fue de 10.4%— iniciando su elevación a partir de 1941-46 en que llegó al

17%, en 1952 fue de 15.4%, en 1958 de 16.1%, en 1964 alcanzó el 26% y bajó un poco en el siguiente sexenio para llegar a 24.3%. Estas son cifras oficiales y el alcance de su confiabilidad queda sujeto al hecho de que se señala que para 1972 fue de 14.3% bajando más en 1973 en que alcanzó el gasto bruto total en pago de deuda el porcentaje de 13.6, tomando como base que para dicho año de 1973 los egresos por intereses y gastos de la deuda fueron superiores a las erogaciones por amortización de capital.⁹

Toda esta relación tiene importancia, además, como reflejo en el financiamiento gubernamental y una relación directa con los déficit —o superávit— que en el mismo se producen; así, de cifras oficiales se sacan los siguientes datos: en 1960, por cada peso gastado efectivamente, el 7% era deficitario, ascendiendo a 31.3% en 1973, mientras que los intereses y gastos —sin incluir la amortización principal: la deuda externa del gobierno federal (tampoco se incluyen los intereses y gastos de los organismos paraestatales)— significaron el 26% del déficit de balanza de pagos en cuenta corriente para el sexenio próximo pasado, subiendo a 30% en el trienio 71-73.

Otro indicador que es representativo de toda esta problemática de la deuda gubernamental es que en la Cuenta Pública de 1974 se aceptó expresamente la existencia de un déficit de 75 mil millones de pesos, que naturalmente tiene su expresión en el endudamiento tanto interno como externo, en el grave proceso inflacionario que se deja sentir en el país, en la incapacidad del sistema bancario para absorber este poderoso impacto —cuyas manifestaciones, que son múltiples, se proyectan sobre la circulación monetaria que en años aumentó a más del doble— y en otros sectores estratégicos de la economía, que demuestran con toda claridad que la estructura económica de México se encuentra incapacitada para detener el crecimiento de su endeudamiento —sobre todo el exterior— y que muestra evidencias de que la tasa de dicho aumento tiende a ser mayor.

Datos oficiales consignan que para 1973 la deuda del Gobierno Federal —interna y externa— representaba el 18% del producto interno bruto, sin considerar a las empresas paraestatales, por lo que los cálculos que realiza E. Sánchez Aguilar lo hacen afirmar que la deuda externa global de México en 1972 era de 12 mil millones de dólares y representaba el 28% del PNB, y según datos aportados por

⁹ DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, SIC, *Anuario de estadística* (varios años).

otra entidad privada,¹⁰ para fines de 1974 la deuda externa alcanzó los 17 mil quinientos millones de dólares, que para este año de 1975 llegará a los 22 712 millones y que a fines de este régimen (1976) se elevará a 30 mil millones de dólares, no parecen descabellados.

En todo este panorama no se ha mencionado la inversión extranjera directa, cuyo significado e importancia no son difíciles de enfatizar y que representan presiones de gran cuantía sobre la balanza de pagos, a la cual habría que agregar el desequilibrio estructural causado por el modelo de crecimiento usado durante los últimos 35 años que implica un apoyo irrestricto a la política de sustitución de importaciones y que provocó que durante 1974 la importación de bienes de capital —maquinaria, equipo, materias primas— haya ascendido a cerca de 50 mil millones de pesos, determinando un déficit de la balanza comercial de 40 mil millones de pesos.

Como apoyo a las afirmaciones hechas hasta el momento, cabría considerar algunos aspectos de la estructura económica de México entre los que sobresale la grave concentración del ingreso y la riqueza, que se ha apoyado en la estrategia de desarrollo adoptada desde 1940 por el Estado mexicano, que no ha sufrido cambios esenciales hasta la fecha —1975— y cuya filosofía se basa en una falacia que se refiere a la efectividad de la relación costo-precio-utilidad como determinantes de la inversión bruta, cuando se ha demostrado con toda precisión que la formación de capital se mueve en la misma dirección que el consumo global y por ende, que la formación de capital y el ahorro no son sinónimos, ya que el crecimiento del capital productivo se ajusta a los movimientos de la demanda efectiva y no al volumen del ahorro. Esta digresión viene a cuento porque las políticas económicas del sector gubernamental implícitamente han mostrado que consideran la concentración del ingreso —como contrapartida a la escasez de capitales como la fórmula por excelencia para propiciar el desarrollo económico: en 1960 el 10% de la población obtenía el 48% del ingreso nacional y en 1970 había «mejorado» su participación llegando al 51%, señalándose para este último año que menos del 20% de los mexicanos obtienen el 80% del ingreso nacional y que el 5% con los ingresos más elevados, alcanza el 38% del ingreso total disponible.¹¹

Cabe aquí considerar, para poner fin a esta cuestión del endeudamiento gubernamental, que dada la incapacidad de la economía

¹⁰ ACCIÓN COMUNITARIA AC, *Excelsior*, 24 de Septiembre de 1975.

¹¹ NACIONES UNIDAS, CEPAL, *La distribución del ingreso en América Latina*. New York, 1972.

mexicana para eliminar el grave desequilibrio externo —comercio exterior y balanza de pagos—, el incremento de la deuda externa en los próximos años será la norma y dada la cuantía de servicio de la misma —intereses y gastos— y de su amortización, se convertirá en un mecanismo que funcionará en forma autónoma, es decir, necesitará cada vez mayor cantidad de divisas.

ACOTACIONES ESPECIALES

Los principales aspectos que son determinantes para construir el andamiaje sobre el que se basa la estructura económica de México, son la concentración del ingreso y la riqueza, temas que podrían ampliarse con una información y un tratamiento que no se ha considerado en los últimos años debido a escasas estadísticas sobre la distribución funcional del ingreso entre los sectores ociales de la producción, principalmente sueldos y salarios y utilidades, pero que aun en grado de tentativa y basados en estimaciones realizadas por diversas entidades e investigadores, demuestran que la remuneración del factor trabajo en México es apenas el 50% de la proporción que le corresponde del ingreso nacional al obrero norteamericano y que las utilidades —en cuanto a su monto y al número de recipientes— son más retributivas en nuestro país que en Norteamérica; además, la tendencia tanto absoluta como relativa del anterior proceso es cada vez más desfavorable a México, como demuestran estadísticas publicadas por la CEPAL, la que consigna que de 1950 a 1972 en nuestro país las familias de más bajos ingresos —el 70% de la población— disminuyó su participación en el ingreso nacional de 41.1% al 25.7%, y eso sin considerar la inflación de los últimos tres años que seguramente afectaron esta participación reduciéndola todavía a niveles más bajos.

Otro aspecto que resulta de la mayor importancia para la economía mexicana es la organización —francamente monopolística— de la producción, pues para el año de 1970 la actividad fabril y el capital se concentraban en unas cuantas empresas de gran magnitud: el 2.1% de las empresas industriales poseían el 78% del capital, además del control ejercido por ciertos grupos financieros, no más de 25 o 30 en el país, en los que se concentra el mayor poder de negociación y de inversión; dos grupos bancarios poseen más del 50% de los depósitos en cuenta corriente del país. A este respecto, la afirmación de

que 1 000 familias detentan el grueso de la riqueza en México,¹² podría resultar simplemente anecdótica, si no fuera estructural y proyectara la gravísima concentración del ingreso y la riqueza, constituyendo una oligarquía que ejerce una influencia que se manifiesta en la toma de decisiones por el poder constituido; las asociaciones patronales unidas a unos 30 grupos económico-financieros son definidas de la siguiente manera: “poderosas en el terreno económico, organizadas y coordinadas en el terreno político, estas agrupaciones por ley, son «órganos de consulta del Estado para la satisfacción de las necesidades del comercio y la industria nacionales» y en la realidad política funcionan como una especie de congreso de patronos que tienen influencia decisiva en la legislación y en la administración [nacionales]”.¹³

La negociación de la política económica gubernamental se produce en forma cerrada y con una aguda tendencia a las relaciones personales, de lo que se determina que solamente pequeñas minorías participan en la toma de decisiones en materia de política económica,¹⁴ en la asignación de recursos (gubernamentales y privados), en las cuotas de productos de importación, en las concesiones de todo tipo, en créditos a conceder y compras a efectuar, en fin, en los actos directos que de algún modo determinan el proceso económico, los ingresos y las demás actividades del estado. Como corolario cabe destacar la carencia de participación política de las masas y la dependencia del estado que manifiestan los organismos importantes de obreros, campesinos, sectores de profesionistas y otros cuerpos colegiados.

El marco intitucional reside en el hecho de que México es una república federal con una estructura jurídica basada en la Constitución Política y en diferentes leyes que otorgan un contexto teórico adecuado; sin embargo, la fuerza y el poder del Presidente de la República no solamente anula a la de los otros poderes —Legislativo y Judicial— sino que las presiones que seguramente se ejercen sobre él o que pretenden influirlo, no se canalizan por los caminos institucionales y son parcialmente conocidas por noticias que van de boca en boca y que llegan a lo anecdótico o a la murmuración intrascendente.

¹² ALONSO AGUILAR y F. CARMONA, *México: riqueza y miseria*. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1970.

¹³ PABLO GONZÁLEZ CASANOVA, *La democracia en México*. Editorial Era, México, 1965.

¹⁴ FRANCISCO JAVIER ALEJO, *¿Crecimiento o desarrollo económico?* Septentas, México, 1971.

México, siendo un país dependiente y subdesarrollado —que por cierto no es un paso previo para llegar al desarrollo sino una formación económica en sí misma—, condiciona su economía y expansión a la de otro país, en este caso Norteamérica, del que depende sensiblemente en lo económico y en lo financiero. Esta subordinación asume variadas formas que son concurrentes: inversión directa —cuya penetración e importancia ha sido motivo inclusive de estudios de la banca central mexicana—; inversión indirecta que determina el endeudamiento externo, y de cuya importancia se ha querido dejar constancia; tecnología y asistencia técnica importadas que a pesar de los controles continúan teniendo peso no solamente económico —a un costo de 2 500 millones de pesos anuales según información oficial— sino también como determinante en el manejo y administración de las empresas; el comercio exterior, cuyos signos de dependencia de un solo país son de una claridad meridiana, y por último, la imitación cultural y de modos de vida que resulta el fermento de descomposición más peligroso para el desenvolvimiento económico de México, ya que la economía del desperdicio de la nación imperial se adopta por las clases media y alta, que dilapidan así el excedente económico que tan trabajosamente se alcanza en nuestra sociedad.

Desde otro punto de vista y dados los efectos de la dependencia económica y de la alta concentración del ingreso y la riqueza —que siempre merece mención específica—, se están produciendo fenómenos o acontecimientos entre los cuales sobresale el que los módulos de producción y los de consumo están combinando sus efectos negativos sobre la economía mexicana, operando de la siguiente manera: los procesos estructurales intrínsecos en una economía como la mexicana hacia la acumulación rentable del capital en los últimos años se ven reforzados, entre otros aspectos, por la presión inflacionaria, lo que provoca un aumento en el consumo de bienes y servicios suntuarios o de lujo, en lugar de ser dirigido dicho excedente a la inversión productiva, por razones que ya fueron apuntadas más arriba. Con la parte sobrante de los recursos y el destino que se les otorga, tampoco hay razón para mostrarse optimistas.

En la medida que se debilita el mercado de productos populares, auspiciado por menores ingresos para el sector trabajo, se produce necesariamente un cambio de dirección de la inversión cuyo destino es ahora los propios artículos de lujo, además de las compras de activos existentes. Las incrementadas ganancias de los grupos de altos ingresos significarán deterioro en el mercado de artículos manufacturados de consumo popular, además de menores entradas para el trabajador —en términos reales— y aumento en la ya brutal concen-

tración del ingreso. En la siguiente etapa se canalizará gran parte del ingreso resultante hacia la compra de artículos de lujo y activos existentes y, con respecto a la inversión ésta fluirá, *pari passu*, hacia la producción de bienes ostentosos. Ya en este momento aparecerán condiciones de receso —sub-utilización de equipo— en las industrias manufactureras de productos de consumo general que aunadas a la demanda relativamente reducida de los bienes producidos por las industrias suntuarias, provocarán una reducción de la inversión privada, con todos sus graves efectos acumulativos.

Este proceso puede vaciarse en el molde que se obtiene del informe anual del Banco de México, para 1974 sobre la economía mexicana, con una coincidencia tan precisa, que resulta una copia al carbón.¹⁵

1. “Entre las industrias de bienes de consumo que muestran reducciones sensibles en su tasa anual de crecimiento... o que han continuado estancadas se encuentran los molinos de trigo, las panaderías y pastelerías; los refrescos y gaseosas [...] y las prendas de vestir [...]. Las bajas ocurrieron particularmente en la producción de bienes de consumo inmediato que se venden al contado y que son adquiridos en su mayor parte por sectores de ingresos modestos [...]. Cabe destacar que la producción de estufas, principalmente económicas, y la de radios de mesa, que son artículos de consumo popular, se redujo.

2. “Así mismo se redujo la alta tasa de crecimiento en la producción y venta de bienes de consumo duradero [...]. No obstante el alto crecimiento mostrado por las industrias de bienes intermedios durante el primer semestre del año, se presentaron ya limitaciones a la expansión de la producción [...]. Durante el segundo semestre se redujo la tasa de crecimiento [...]. La industria de la construcción, después de presentar un comportamiento muy dinámico hasta el primer semestre de 1974, se debilitó rápidamente en el segundo.

3. “De enero a junio de 1974 el proceso productivo fue impulsado por un alto crecimiento de la demanda externa e interna, toda vez que las exportaciones superaron en 36.3% a las de igual periodo de 1973, pero el principal estímulo provino del gasto público corriente y de capital, dado que según lo muestran diversos indicadores, la inversión privada no se expandió en algunos sectores a una tasa adecuada”.

Para terminar estas notas quiero recurrir a un criterio de autoridad que dice lo siguiente:

¹⁵ BANCO DE MÉXICO, *Informe anual*. México, Febrero de 1975.

“Las políticas económicas y financieras de los últimos años no han cambiado las «estructuras», ni se han sentado las bases para un desarrollo autónomo, autosuficiente en las necesidades básicas. No se ha dado un fuerte impulso a un desarrollo tecnológico a la altura de los problemas y las perspectivas del país. La planificación ha brillado por su ausencia. La política fiscal apenas si merece tal calificativo. Un desarrollo a medias, como el mexicano, sin mejorar sustancialmente la situación de las grandes mayorías, ni la capacidad de autonomía de la economía mexicana, ni el desempleo y la marginación. . .”¹⁶

SUMMARY: An analysis on the mexican public finance in the last five years. It is supposed that the public sector transactions has a prime objective: to support the profitable capital accumulation and to justify it to the nation.

RESUMÉ: Analyse des finances publiques mexicaines des cinq années dernieres. On part de l'opinion que les affaires du secteur publique ont la finalité principale d'aider à l'accumulation profitable du capital et de légitimer davant le peuple cette fonction.

¹⁶ VÍCTOR L. URQUIDI, Revista *Plural*. México, Septiembre de 1975