

- Incentivos Tributarios al Desarrollo de la Industria.

T E S I S

Que para obtener el título de :
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a :
ROSA MA. DEL PILAR FAJARDO AMBIA





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi padre:
ejemplo de honestidad y rectitud.

A mi madre:
fuente inagotable de ternura y abnegación.

A la memoria de mi abuelita Rita, un constante recuerdo a su cariñosa comprensión.

A mi estimado maestro Licenciado Miguel Valdés Villarreal, idealista de verdadero valor humano con respeto y agradecimiento.

Al maestro Licenciado Atanasio González M. por su amable dirección en este trabajo.

Con cariño a todos mis maestros y compañeros.

C A P I T U L O P R I M E R O
DESARROLLO ECONOMICO

I. - FINES DEL DESARROLLO ECONOMICO.

A. - Introducción

En nuestro tiempo, en que la igualdad es el centro de la ideología del mundo entero, en el que los hombres aspiran a liberarse de la miseria, a obtener con mayor seguridad la propia subsistencia, la salud, una ocupación estable, ser más instruidos y responsables para no quedar sujetos a situaciones que ofenden su dignidad humana; - nos encontramos con que un gran número de ellos se ven condenados a vivir en condiciones que hacen ilusorios estos pensamientos y deseos.

Es una época en la que también, la estructura mundial se - - -

caracteriza por la coexistencia de países que han alcanzado la madurez de su crecimiento económico, frente a naciones con paupérrimos niveles de ingreso y de vida.

Al estrato más desarrollado pertenecen unos cuantos países, los que cuentan con altos niveles de producción, productividad e integración y que pueden proporcionar a sus habitantes, bienestar y superiores oportunidades materiales, porque cuentan con suficientes recursos.

Las demás naciones, en las que vive la mayoría y que pudiéramos definir como subdesarrolladas, son pobres. Lo deben en parte a que casi todas estuvieron sujetas, alguna vez, a la hegemonía política y económica directa, de una potencia extranjera. Esta, persiguió su propio interés y desde un principio, desvió en su beneficio el crecimiento del mercado interno del país conquistado. Los recursos naturales fueron entregados a manos extranjeras, se impusieron severas limitaciones al desenvolvimiento de la agricultura e industrias coloniales, y frecuentemente, cuando la nación recuperó su libertad, se encontró con una situación económica vulnerable.

Son países que quedaron al margen de la revolución industrial, se convirtieron en eminentemente agrícolas y empeoraron su relación de intercambio debido a mecanismos, que en el siglo pasado, propi-

ciaron el establecimiento del libre comercio internacional con la especialización y división del trabajo. Sus exportaciones se concentraron en un reducido número de productos primarios, por lo que el impulso de su desarrollo, quedó supeditado al extranjero, y por las imperfecciones del mercado, se neutralizaron sus posibles beneficios al resto de la economía y quedaron todas las demás actividades estancadas ó en un nivel de desarrollo inferior.

Esta realidad de la economía moderna, conduce al mundo hacia un aumento en la disparidad de los niveles de vida, los pueblos ricos crecen más rápidamente, mientras que los pobres se desarrollan con lentitud.

De aquí, surge el interés por el problema del desarrollo económico, que ha cobrado primerísima importancia. Su análisis se realiza no sólo en las naciones que tienen que luchar por añadir a su independencia política un crecimiento autónomo y digno que asegure a sus ciudadanos su pleno desarrollo humano, sino también en las propias naciones metropolitanas, a quienes corresponde decidir "si es más justo y más conveniente vivir en la mayor opulencia, rodeados de pobres ó en medio de naciones prósperas, aunque no se alcance excesiva riqueza".

(1)

B.- Concepto del Desarrollo Económico.

En las últimas décadas, el análisis del desarrollo económico, ha sido de especial interés para los economistas, quienes han elaborado, sobre el mismo, diversos conceptos.

Algunos autores, lo definen como "El crecimiento de la producción por habitante" sin tomar en cuenta el concepto ético (2) jurídico de la justicia distributiva de los satisfactores; pues consideramos, que no puede haber desarrollo económico en una colectividad, si por una distribución menos equitativa, en realidad, el nivel de vida del mayor número se rebaja.

Otros piensan, que el desarrollo de un país, consiste en "acelerar el proceso de acumulación de capital, modernizar sus instalaciones productivas y su técnica, elevar su ingreso y su nivel de vida, diversificar su economía y bastarse, crecientemente, a sí mismo é imprimir a su vida económica un dinamismo que le permita aumentar los recursos a su alcance y utilizar, en forma racional, su creciente potencial productivo".

(3)

Samuelson en su tratado de economía, hace un resumen de (4)

las nociones más importantes de la literatura reciente. Menciona a los economistas que consideran que existen las condiciones previas al crecimiento, en aquellos lugares afortunados, donde al terminar las guerras, han logrado aplicar mejores métodos de producción, que han hecho posible obtener más de la que es necesaria para subsistir, y donde además, la inequitativa distribución del ingreso ha permitido a los ricos, acumular ahorros para formar el capital.

Alude también a los que han elaborado sus modelos de producción considerando el principio, de que al incrementar los factores que en ella intervienen, el producto crecerá más que proporcionalmente. A otros que dan importancia a la formación de un capital social elevado, que beneficie a toda la colectividad para lograr así el desarrollo.

Samuelson cita a los que como Rostow señalan que, el proceso de crecimiento es gradual y utilizan palabras como "el despegue", "el esfuerzo repentino" y "el gran empuje", para describir el período de crecimiento acelerado.

Así, en el proceso del desarrollo económico de los pueblos, Rostow señala diversas etapas de crecimiento:

- (5)
- a). - "Sociedad Tradicional", en la que predomina la agricultura.
 - b). - "Fase de Transición", de cambio, en que la sociedad se ocupa de la industria, comunicaciones, comercio y servicios. Es aquí donde

cobra importancia la función del Estado al organizar a la Nación para llevarla al

c).- "Despegue", que se caracteriza por un ímpetu progresivo de crecimiento.

d).- "La sociedad en su madurez", etapa en que la administración cobra valor primordial.

e).- Y finalmente, la sociedad en la edad de "un elevado consumo en masa".

Incidentalmente nos permitimos hacer una explicación sobre los términos: Crecimiento, Progreso, Desenvolvimiento, Evolución; que frecuentemente utilizamos para referirnos al concepto de desarrollo económico. Aclarar dichos vocablos es cuestión de mero sentido común, pero indispensable si queremos continuar de acuerdo.

El maestro Rangel Couto estima: que el crecimiento existe cuando aumenta el volumen de satisfactores; pero en cantidad proporcional al incremento de la población.

Que si los recursos disponibles en una colectividad crecen más que la población, y por ello, satisfacen en mayor medida sus necesidades, es porque se ha desarrollado económicamente.

Y que el desenvolvimiento consiste en el "Avance económico de un país que mejora y aumenta la satisfacción de las necesi-

dades de su pueblo, mediante mayor número de instrumental que incrementa la producción y a la vez su diversificación cualitativa con nuevas técnicas y productos".

En Sociología, se distingue el "crecimiento", que es un cambio de carácter simplemente cuantitativo; de la "evolución", que es una transformación social de tipo cualitativo.

Así, por crecimiento de la población, de la producción, etc., entendemos que el factor de que se trata, ha aumentado en número. En cambio, la evolución implica una modificación de las estructuras ó de las funciones de la sociedad. Transformación que puede ser positiva ó negativa, designándosele en el primer caso "desarrollo" y en el segundo "regresión".

La palabra "progreso", lleva consigo la idea de un movimiento evolutivo, con dirección a una meta ideal que se ha aceptado estimativamente. Sus términos opuestos son: decadencia, degeneración y otros análogos.

(7)

C. - El Desarrollo Económico como Medio para lograr otros Fines.

Hemos expuesto algunas de las ideas que en materia de desarrollo económico se han dado a conocer recientemente y dentro de ellas,

a grandes rasgos, las diversas etapas por las que una sociedad debe pasar antes de obtener su "elevado consumo en masa". También hemos presentado algunos conceptos de desarrollo económico, para que sabiendo en que consiste, y sus fases, podamos afirmar, que lograr el bienestar de una colectividad, es sólo un medio para que ese grupo pueda obtener otros fines.

No podemos discutir que, a través del desarrollo económico, el hombre libera su vida de algunas amenazas naturales y eleva el consumo de la población, que puede elegir, entre tener más bienes, servicios, descanso; o que el país adquiriera mayor rango internacional. Pero este afán del ser humano de buscar y aprovechar las oportunidades económicas, que permitan un mayor dominio sobre el medio en que vive, es el que le deja el camino abierto hacia un progreso, hacia un desenvolvimiento trascendental que le dé mayor plenitud; y al que está llamada la humanidad entera.

No es de humanos carecer del mínimo vital, por lo que el trabajar para conseguirlo, es un deber; pero la obtención de lucro, que sigue siendo el móvil económico en la mayor parte de los países, no debe ser el fin último. La adquisición de los bienes temporales puede conducir a la codicia y a la tentación de acrecentar el propio poder; es entonces cuando se hace indispensable la intervención del estado

para una mejor redistribución del ingreso, así como para asegurar un desarrollo económico equilibrado que garantice un mínimo de bienestar social.

Al llevarse a cabo dicho desarrollo, es necesario que los hombres reflexionen y busquen un humanitarismo nuevo, remontándose de la miseria, a la posesión de lo necesario, la ampliación de los conocimientos, la adquisición de la cultura, la cooperación en el bien común, y por medio de la paz, llegar al reconocimiento de los valores supremos, de la verdad, el amor y la justicia.

Es así que el desarrollo abarca múltiples manifestaciones: económicas, sociales, políticas, psicológicas y Culturales. Económicas, produciendo más y poniendo los resultados al alcance de todos; sociales, esforzándose por lograr la igualdad entre los hombres; -- políticas, creando una autoridad que vigile el cumplimiento de los deberes y ejercicio de los derechos; psicológicas, haciendo que cada hombre, al perfeccionarse, mejore a la comunidad a que pertenece; y culturales, haciendo una escala de valores en la que no predomine lo material.

II. - CARACTERISTICAS DE LOS PAISES MENOS DESARROLLADOS:

EL CASO DE MEXICO

Al hacer una comparación entre las diferentes naciones del mundo, nos encontramos con que unos países se han desarrollado más - - que otros. Los primeros han logrado una agricultura mecanizada, altos niveles de industrialización y de ingreso por habitante, con amplio mercado interno y proyección de sus capitales y comercio hacia el exterior, lo que los coloca en situación ventajosa cuando se relacionan con otras colectividades é incluso explotan nuevos inventos ó descubrimientos.

Los no desarrollados, son países deseosos de mejorar las condiciones económicas y sociales que en ellos prevalecen, pero cuyas posibilidades son insuficientes en relación con sus aspiraciones. Tienen características, que a veces se convierten en verdaderos obstáculos para su crecimiento y que son distintas aún entre ellos mismos, - según el grado de su avance.

A estas naciones subdesarrolladas, Samuelson las define como

(8)

aquellas "cuyo ingreso real per - cápita es bajo en relación a los ingresos per - cápita actuales de naciones tales como Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña y Europa Occidental en general ".

Sin embargo, considera que el subdesarrollo es sólo una etapa del proceso de crecimiento, que también las naciones avanzadas tuvieron que pasar y forma con los diferentes países, tres grupos, según la etapa de desarrollo en que se encuentran.

En el de los subdesarrollados coloca países de América como: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, etc. De Asia a: Burma, India, Irán, Laos, Nepal, Viet Nam, etc. De Europa: Albania, Bulgaria, Rumanía y Yugoslavia.

En el de los intermedios a: México, Argentina, Brasil, Cuba, Israel, Portugal, Venezuela, etc.

En los altamente desarrollados: Canadá, Estados Unidos, Francia, Alemania, Suiza, etc.

No pretendemos hacer una clasificación de los países según el grado de desarrollo, pero deseamos señalar las características de los Estados subdesarrollados, con el fin de tener un punto de partida para una comparación posterior.

En los países subdesarrollados, se presenta un elevado crecimiento de la población, que a veces, cuando crece a un ritmo superior

al de la producción, hace inevitable que empeore el nivel en estas comunidades.

Entre las actividades de los que forman la población económicamente activa, predominan la agricultura y las explotaciones mineras cuya producción cubre la subsistencia de la población y es el renglón más importante en sus exportaciones; casi la única fuente de divisas para las importaciones requeridas, particularmente de bienes de capital.

De las demás ocupaciones, la industria de transformación absorbe una parte más reducida de mano de obra, que la que se ocupa del comercio, comunicaciones y servicios públicos y privados.

Los países de la periferia se caracterizan por su economía desarticulada, según Raymond Barre "estructura dual", en ella coexiste un sector autóctono, al que denomina precapitalista, que por ser atra-⁽⁹⁾sado frena el crecimiento de estos países. Entre sus actividades, la principal es la agricultura.

El segundo sector más avanzado, es el capitalista, proyección de las economías desarrolladas, que pertenecen a industriales extranjeros y cuyas actividades están orientadas principalmente hacia la exportación.

La producción de estos países en sus diferentes ramas, es

inestable, fácilmente se entiende en la agricultura, pues la mayor parte de las tierras que se cultivan están sujetas a las variaciones climatológicas; en la minería porque sus productos son fundamentalmente para la exportación, y por tanto, su volumen y sus precios, están subordinados a las decisiones de los compradores extranjeros; y la industrial, su desequilibrio se origina tanto en su desorganizado crecimiento como en su funcionamiento.

En el comercio exterior de los países menos desarrollados, encontramos una nueva fuente de desequilibrio. Al ser exportadores de uno, o unos cuantos productos primarios, dependen de los grandes compradores, como lo hemos dicho al hablar de la producción minera. Tal situación se agrava, si tomamos en cuenta que la demanda de los productos agrícolas o mineros tiende a disminuir por la sustitución de ellos; tanto por el incremento en la producción que las nuevas técnicas han permitido a los países ricos, como por los productos sintéticos, lo cual ha influido en el descenso de sus precios internacionales, con excepción de los de algunos minerales. Por otra parte, los costos de sus importaciones, provenientes de las regiones prósperas, se han elevado en 1966 entre el 3% y el 5% en promedio. Así se explica, el constante deterioro de los términos de intercambio entre la importación y exportación de estos países.

Es característico en las naciones pobres que la riqueza y el poder los detenten unos cuantos, mientras que la mayoría vive en la miseria y desprovista de toda instrucción. Condición que influye, en que el ingreso sea insuficiente, el consumo presione fuertemente sobre su ingreso disponible y el ahorro sea empleado en forma improductiva; de aquí se deriva su deficiencia de capital básico para toda actividad productiva, lo que da por resultado que se haga uso de métodos primitivos y no competitivos, con las zonas técnicas más avanzadas.

La industria, cuando empieza, requiere de inversiones en la formación de la infraestructura y prestación de servicios, obtener la asistencia técnica necesaria y la maquinaria que forme el aparato productivo. Como a las naciones subdesarrolladas les faltan los medios para financiar la industrialización, dejan la mayor parte de la inversión directa a empresas extranjeras, que explotan sus recursos económicos y aseguran sus exportaciones, o bien, tanto su gobierno como empresarios recurren a la ayuda exterior, importando capitales.

Los países, en las condiciones que hemos descrito, lógicamente desean incrementar sus actividades para salir de la pobreza, pero se les presentan mecanismos que se lo impiden.

Necesitan formar nuevos capitales y no pueden, porque su año

rro es insuficiente a causa del bajo nivel del ingreso real; nivel, que también provoca una escasa compra, que no estimula la inversión y tampoco la demanda de capitales.

La inversión, les es necesaria y ésta es precaria, además, - porque no existe la mano de obra calificada para aplicar las técnicas modernas, o bien, porque las obras de infraestructura, - entre las - que podemos considerar, sus servicios de instalaciones, de educación y salubridad -, son insuficientes.

En algunas zonas de estos países, indica Harold Somers, pre-
(11)
valece el trueque, por lo que las operaciones monetarias son limitá--
das y consecuencia también del bajo nivel del ingreso real, es que no hay excedente económico que se pueda gravar.

B. - México.

Como el problema del subdesarrollo económico, es de grado: el país cuya economía coincida con todas las características que hemos expuesto, sería el que esté en el peor de los casos; pero de este nivel existen diferentes situaciones en grado ascendente, que desdibujan en varios aspectos el cuadro de subdesarrollo, y esto sucede cuando -- pensamos en México, aunque persistan algunos de estos aspectos.

Al examinar el problema mexicano, tomaremos como base - principal los datos estadísticos del informe de 1967 del Banco de - México, auxiliándonos en ocasiones de otras fuentes que citaremos en su oportunidad.

Partiremos de la manifestación de ese fenómeno que es el - rápido crecimiento de la población. Más acentuado en México, que en la mayor parte de los países subdesarrollados, alcanzó en 1967 - una tasa media de 3.6 % anual. En los años de 1958 a 1963 cuando México tenía una tasa promedio de crecimiento de su población de - 3.2 %, en América Latina únicamente le superaban: Costa Rica con un aumento de 4.1 %, República Dominicana con 3.5 % y Venezuela con 3.4 %. Le igualaba el Salvador. En Asia le aventajaban, Israel con 3.5 % y Filipinas con 3.3 %; y en Africa, sólo Rhodesia con --- 3.3 %. Esta continua y creciente presión demográfica, significa la -
(12)
adición de una gran carga para cualquier esfuerzo de crecimiento en - nuestro país. Baste señalar simplemente los cada vez mayores volúmenes de inversión social, - especialmente en educación, salubridad y vivienda, - que reclama una población creciente; la necesidad de crear un elevado número de empleos, sobre todo en los sectores - industriales y de servicios, para brindar ocupación remunerativa a - los jóvenes que cada año se incorporan a la fuerza del trabajo.

De la población económicamente activa actual, la mitad, se ocupa de los trabajos primarios, aunque existe una tendencia decisiva en la estructura ocupacional, hacia el aumento de la participación de las actividades secundarias, principalmente industria manufacturera y de las terciarias (servicios), en el total de la fuerza del trabajo.

ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE MEXICO.
(miles de personas)

CONCEPTOS	al 30 de junio de 1967.	
	Número	Porcentaje
A POBLACION TOTAL	45671	
B ECONOMICAMENTE ACTIVA	14368	100.00
C ACTIVA POR SECTORES		
Actividades primarias	7209	50.17
(1)		
Industrias	3156	21.96
Extractivas	186	1.29
Electricidad	57	0.39
Construcción	657	4.57
Manufacturas	2256	15.70
Servicios	4003	27.86
Transportes y comunicaciones	536	3.73
Comercio	1509	10.50
Otros servicios	1958	13.62
(2)		

1.- Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

2.- Privados y del gobierno.

FUENTE.- Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística. Datos publicados en "El Mercado de Valores " Núm. 41 octubre de 1967. Pág. 837.

México ya no depende de una agricultura de subsistencia, porque de ser un país eminentemente agrícola y minero a principios de siglo, ahora ha realizado profundas transformaciones estructurales que han dado por resultado un dinámico proceso de industrialización. De la producción nacional de bienes y servicios, una tercera parte la aporta la industria, aunque las actividades primarias absorben la mitad de la fuerza de trabajo.

El producto nacional bruto creció en el año de 1967, a una tasa de 6.4% a precios de 1950, la que puede compararse favorablemente con la de otros países en desarrollo. Según información de las Naciones Unidas, en el período 1954 - 1964, de 51 países miembros del Fondo Monetario Internacional, sólo 6, entre ellos México, crecieron a un ritmo real de 6 a 7%; cuatro países a más del 7% y los restantes a menos del 6%.

Al combinar el ritmo de crecimiento del producto nacional con el elevado aumento de la población, (3.6%), se obtiene un incremento del ingreso por habitante, de 2.7%, el cual fué en el mismo 1967, de \$ 6662.50 pesos y para 1968 ascendió a \$ 6875.00 pesos. Como hemos dicho, esta cifra por ser proporcional, no indica la distribución del ingreso en nuestro país. Un gran sector de nuestra población, ni siquiera ese ingreso tiene seguro, pero aún atendiendo exclu

sivamente a tal suma, ésta es aún baja; es más, suponiendo que el ritmo de incremento del producto nacional permaneciera constante y la tasa de crecimiento de la población no variara, se necesitarían 26 años para que se duplicara la cantidad de ese ingreso per - cápita.

El incremento en el producto nacional bruto, se debió en gran medida al alto nivel que alcanzó la producción de mercancías de la industria manufacturera, que llegó a representar el 26.2% del producto total de 1967, después de haber crecido en ese mismo año a un ritmo de 8.0%, tasa más alta que la de la economía en conjunto. De ahí, que atendió en mayores proporciones las demandas nacionales de productos manufacturados y amplió constantemente las exportaciones de este tipo de bienes, dentro de las difíciles condiciones que ofrecen los mercados internacionales.

Nuestra economía, que por una parte se caracteriza por el acelerado crecimiento industrial, por ótra tenemos un moderado desenvolvimiento del sector agrícola, que unido al de la ganadería, silvicultura y pesca, constituían el 16.6% del producto de 1966.

La agricultura, sólo creció al 2.0% en 1967, debido a contracciones registradas en la producción de algunos artículos y a perturbaciones atmosféricas. Y la minería al 1.7%, compás que no logró superar al aumento de la población en ese mismo año.

Este lento e inestable desarrollo, nos conduce a un bajo rendimiento en la producción agrícola, que aún es clave en el progreso de nuestro país, lo cual limita el mercado interno y el abastecimiento de materias primas para la industria.

Al examinar el comportamiento del mercado externo de nuestro país, encontramos que la balanza comercial ha sido proverbialmente deficitaria, lo que ocurre en todos los países en evolución, en los que el ritmo de crecimiento va en función tanto de la tasa de inversión de los propios recursos, como de la utilización de los ingresos de divisas de la exportación para el pago de las importaciones de bienes de capital y de otros bienes de producción.

El déficit de 5,537 millones de pesos en 1967, se debió entre otras causas al incremento de las importaciones del sector público, como consecuencia de la intensificación de los programas de obras y del aumento y renovación de los equipos de sus empresas. Además a que los ingresos por exportaciones de mercancías, descendieron de 14,905 millones de pesos en el año de 1966, a 14,350 millones de pesos, debido a la disminución en las ventas y en los precios de algunos de nuestros principales productos, así como a la caída en los ingresos netos en cuenta de servicios. Entre los productos que sufrieron una baja en las cotizaciones internacionales durante 1967 y que ocupan un lugar

de importancia en nuestras exportaciones, podemos citar el café, cuyo precio descendió en 12.5%.

La estructura de las exportaciones mexicanas, aún se caracteriza porque la mayor parte de los ingresos se derivan de la colocación de productos agropecuarios en los mercados externos, en cambio, los que han perdido importancia son los mineros, dentro del total de exportaciones.

Del valor de las exportaciones que ascendió a 2,750 millones de pesos, el 20% correspondió a los productos manufacturados, entre los cuales destacaron los elaborados por las industrias química y alimenticia.

Las importaciones cuyo valor se incrementó en México al 8.1% en 1967, estuvieron constituidas en su mayor parte por bienes de producción y una muy reducida por bienes de consumo.

De estos últimos, las importaciones de productos alimenticios, se han mantenido en un porcentaje muy bajo, del total de mercancías introducidas. En 1966 por ejemplo, las importaciones en mercancías tuvieron un valor de 20 mil millones de pesos, de los cuales 405 millones correspondieron a alimentos y bebidas y significaron el 2%. De ahí se ha concluido, que somos un país con un alto grado de autosuficiencia, en cuanto a las necesidades vitales de la población, afirma-

ción que consideramos relativa ya que está condicionada a la comprobación de que el pueblo disfruta de una dieta ajustada a los requerimientos de nutrición apropiada al ser humano.

En cuanto a la distribución geográfica del comercio exterior, el nuestro se caracteriza por un grado muy considerable de concentración en un solo mercado y proveedor principal: Estados Unidos de Norte América.

(14)

Debido a la forma en que está distribuido el ingreso, nuestras posibilidades de incremento del ahorro, han quedado limitadas, por lo que es insuficiente para sufragar los gastos de inversión, o bien, cuando existe, no se ha destinado a inversiones de mayor productividad o interés. Por ello se ha aceptado la inversión extranjera, para obtener los recursos que nos hacen falta para financiar el crecimiento.

Sin embargo, la entrada de inversiones extranjeras directas, ha disminuido en los últimos años, siendo que hasta 1965 había seguido una clara tendencia creciente. Tal fenómeno, por una parte se debió, a las recomendaciones del gobierno de los Estados Unidos para que sus nacionales disminuyeran el volumen de sus inversiones en el exterior; y por otra, a que la nueva inversión extranjera en el ramo de la industria automotriz fue menor en 1966 y empresarios mexicanos adquirieron acciones de compañías azufreras en 1967.

Según los datos del Banco de México, el año antepasado, la inversión extranjera directa fue, convertida a pesos, de 2,179 millones, menor en casi 500 millones a la de dos años antes y representa el 4% de la inversión bruta total.

La mayor parte de las inversiones directas, son norteamericanas y se concentraron en la industria manufacturera, la minería y las actividades comerciales.

Los pagos por conceptos de remesas de utilidad y envíos por intereses, regalías, etc., han continuado en crecimiento en los últimos años; en 1966 las salidas brutas llegaron a 2,256.2 millones de pesos. De los gastos totales por concepto de servicios en el mismo año, el 25% fueron pagos por concepto de inversiones extranjeras directas.

En lo que atañe a la deuda del sector público, en los últimos años, con la intervención de la Nacional Financiera S.A. como representante del gobierno federal y de los organismos descentralizados en la contratación de financiamiento en el exterior, se han concertado considerables créditos provenientes de gobiernos extranjeros, organismos financieros e instituciones privadas externas.

El ritmo de crecimiento de los nuevos créditos contratados por el sector público se ha moderado, con el objeto de no rebasar nuestra normal capacidad de pago, sin embargo, en 1967, la deuda externa del

sector público ascendió a 27,201.9 millones de pesos, cantidad que supone un aumento de 3,553.7 millones de pesos respecto a la de 1966.

(15)

Dentro del mercado internacional de capitales, hemos preferido los préstamos de organismos internacionales ó los oficiales con otros gobiernos, destacando los efectuados con Estados Unidos. A ello, ha influido que las tasas de interés correspondiente a capitales privados, han seguido un curso pronunciadamente ascendente, llegando al 8%, en las operaciones recientes.

En cuanto al servicio de la deuda pública externa, los gobiernos posteriores a la Revolución, la han atendido rigurosamente en el momento de su vencimiento y las cantidades que se destinan a la amortización del capital y al pago de intereses de dicha deuda han aumentado.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1968, se le destinaban 349.3 millones de pesos.

Por otra parte, México ha logrado mantener estable, por más de 13 años, la actual paridad cambiaria del peso mexicano, y, ha sido de los pocos países que durante su período de desarrollo han sostenido la libre convertibilidad. El lograrlo, se ha debido a la suficiente disponibilidad de liquidez internacional con que cuenta el país, cuya reserva bruta en oro, plata y divisas del Banco de México, ascendió

a 623 millones de dólares al 31 de agosto de 1968. Las líneas adicionales de reserva, en el Fondo Monetario Internacional, en la tesorería norteamericana y en el Eximbank, representan un apoyo de 500 millones de dólares.

La confianza en la estabilidad del peso, y su libre convertibilidad, han permitido a las instituciones de Crédito, captar volúmenes mayores de ahorro cuya inversión han intentado orientar a satisfacer las necesidades del desarrollo nacional.

Por último, queremos mencionar el esfuerzo que el pueblo mexicano ha venido realizando, para lograr un sistema educativo eficaz y oportuno para las necesidades del desarrollo nacional o sea para transformar la estructura actual y obtener la evolución técnica y científica que nos es indispensable.

El sector gubernamental es quien aporta mayores recursos para el financiamiento de la actividad educativa y cultural, al destinar la porción más elevada del presupuesto nacional a tal fin. Según el informe presidencial de 1967, se asignaron a la Secretaría de Educación Pública, \$ 5,775.2 millones de pesos o sea 15 millones diarios, suma que para 1968 ascendió a \$ 6,482.4 millones y que unida a las erogaciones que en la educación efectuaron otras Secretarías de Estado, representó el 27.82% del presupuesto total de gastos del Gobierno Federal.

III. - POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO.

México, como los demás países que buscan su desarrollo, pretende llegar en el menor tiempo posible, a la etapa que Rostow llama de "Elevado consumo en masa", la que han adquirido las naciones más avanzadas, después de un largo proceso de evolución, de una gran industrialización y de un considerable ahorro.

Es cierto, que aunque los Estados Unidos y Europa Occidental no hicieran progreso material alguno mientras los alcanzamos, necesitaríamos de varios años para lograrlo. Esta situación de reto, es la que nos mueve a buscar otra realidad, a través de la voluntad popular, sostenida por la responsabilidad y guiada por la justicia.

La Revolución Mexicana fue nuestro principal intento por transformar la estructura económica y social en la que predominaba un feudalismo agrario, una industria de evolución tardía y un dominio de grupo. Epoca aquella, en la que también se aplicaba el liberalismo económico, pues a él se atribuía al éxito del gran desarrollo industrial

Europeos del siglo XIX. Después nuestro país comprobó que las pocas actividades industriales que surgían, eran extranjeras, y sólo servían para integrar mundialmente la economía de otras naciones, afirmándose nuestra independencia económica al producir y exportar únicamente materias primas.

El impacto que un movimiento tan renovador como el nuestro, ejerció sobre el desarrollo económico de México, se debió a su acción decisiva y constante beneficio, del sector obrero y del campesino, que representaba el punto clave para vigorizar la demanda nacional. Sus objetivos quedaron plasmados y garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que por sí sola no podía significar la solución inmediata y definitiva de nuestros problemas, pero sí la voluntad firme de abrir un nuevo camino para lograrla.

Para responder a las aspiraciones del pueblo mexicano, la Carta Magna abolió los latifundios y consagró la función social de la propiedad, sujetándola a las modalidades que dicte el interés público, así como a las medidas que establezca el Gobierno de la Federación tendientes a la distribución más equitativa de la riqueza, (art. 27). Al establecer por una parte la democracia " no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del

pueblo" y por otra parte que el mismo pueblo es el soberano, que -
(16)
toda autoridad dimana de él y se instituye para su beneficio, (art. 39)
deja en manos del poder público la tarea de impulsar el desarrollo --
económico del país, y al exigirle que distribuya equitativamente los -
beneficios obtenidos, lo convierte en protector de los derechos de los
más débiles.

La misma Constitución, señala la obligación de los mexicanos,
de "contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y
equitativa que dispongan las leyes" (art. 31 Frac. IV).

También tenemos el artículo 123 "del Trabajo y previsión ---
social", donde se expresan las disposiciones que buscan el mayor
beneficio y protección del trabajador, facultando al poder público a -
legislar en esta materia. Reglas que unidas a toda una serie de leyes
y ordenamientos secundarios que se derivan de las disposiciones --
Constitucionales, aquí mencionadas, y de las demás consagradas en
nuestra Carta Magna, regulan la intervención del Estado en la vida -
económica de nuestro país, a la par que sus fines.

Es pues, a los gobiernos posteriores, a quienes corresponde -
dar contenido real a los objetivos de la Revolución y contribuir al --
proceso de crecimiento económico, a través de una política congruente
te; realizar las transformaciones que puedan ser capaces de rescatar

de manos extranjeras, los recursos que tenemos y permitir su aprovechamiento más adecuado. Sin embargo, en ocasiones ha sido adoptada una política en la que abundan las improvisaciones, las lagunas, las medidas redundantes y contradictorias, que ha tenido como pauta las ideas en boga.

Así, como país con grandes aspiraciones de desarrollo, pero cuyos ahorros eran modestos, en la administración de Cárdenas se recurrió, como también lo hicieron otras importantes naciones, - siguiendo las ideas de Jonh Maynard Keynes -, a estimular la inversión y el nivel de empleo mediante la "financiación de déficit", es decir, aumentando el gasto en vastos programas de obras y servicios para atender rápidamente las necesidades no cubiertas de importantes núcleos de la población, pero sin que existiera un ahorro que lo respaldara. La expansión monetaria, no se complementó con un sistema impositivo, ni con una política monetaria y crediticia, e inclusive con control de precios, que alentarán las inversiones catalogadas como "deseables", por lo que al momento, contribuyó a reanimar la actividad económica, pero después nos condujo en la práctica, a la inflación, a la devaluación monetaria y al desajuste en la balanza de pagos. La inflación, a su vez, a una mayor inequidad en el reparto del ingreso y la riqueza, pues con el incremento de los precios,

quienes se beneficiaron fueron los grupos privilegiados y no los que estaban sujetos a un ingreso fijo, cuya capacidad efectiva de compra, disminuyó indefectiblemente, así como la esperanza de conseguir un mejor nivel de vida.

La política de desarrollo económico y social, que caracteriza al México de hoy, data como lo hemos visto, de la Revolución y tiene por base los postulados de justicia social que inspiran nuestra Constitución. Dichas pretenciones se han ido haciendo posibles, a medida que se va logrando el crecimiento de la economía, acompañando de una transformación y una rápida extensión de la infraestructura económica general.

De la serie de medidas que el Estado Mexicano utiliza para impulsar el desarrollo de la economía, en esta parte, brevemente, analizaremos la política de inversión, las políticas monetaria y crediticia, de comercio exterior, agrícola y de educación. Por la importancia que la expansión de la industria ha cobrado en nuestro desarrollo económico y por la naturaleza de este trabajo, analizaremos, en sección aparte, las medidas adoptadas para su crecimiento, y principalmente las fiscales.

A.- Política de Inversión.

Programas.

Para dar cumplimiento a los ideales de la Revolución, el Gobierno mexicano debe promover el desarrollo, pero en tal forma, que beneficie a todas las clases sociales, a todos los sectores de la economía y a todas las regiones del país. Con tal propósito, el Estado impulsa los sectores básicos de la economía, - agricultura, transportes, energía y combustibles, siderurgia, petroquímica y algunas otras industrias fundamentales -, y crea con ello, las condiciones favorables, para que la actividad económica privada se desenvuelva. En esta forma, es como ha conseguido, que de la inversión nacional fija bruta, que ha promovido el desarrollo económico, las tres quintas partes sean inversión privada.

El gasto que el sector público ha tenido que realizar, para lograr el estímulo, se ha venido programando desde hace más de una década, pues el proceder improvisadamente, para lograr realizaciones tangibles, que con ansia se esperaban, resultó costoso o dió lugar a desperdicios de recursos y continuamente a revisiones o rectificaciones.

En 1947, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creó la Comisión Nacional de Inversiones, entidad administrativa encargada de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de organismos autónomos y empresas estatales. Institución que únicamente funcionó de un modo formulario, por lo que en 1954, se hizo un nuevo intento, esta vez más amplio, adscribiendo dicha Comisión, a la Presidencia de la República y adjudicándole las siguientes funciones: Determinar el monto global de la inversión pública, examinar y evaluar la prioridad relativa de los distintos programas y coordinar su financiamiento. Dichas ocupaciones se ampliaron y trasladaron en 1959, a la Secretaría de la Presidencia, y dentro de ésta, a la Dirección de Planeación correspondió estudiar y preparar planes de desarrollo regional. (17)

En 1962, se formó una Comisión intersecretarial de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda, la cual ha formulado dos planes de desarrollo: El Plan de Acción Inmediata, 1962 - 1964, modificado para abarcar los años 1963 - 1965, y el programa Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1966 - 1970, que está en ejercicio actualmente.

En este último, la acción de la administración pública quedó comprendida dentro del conjunto de la economía nacional, y se señalaron los lineamientos de política que debe seguir cada dependencia, en

la realización de sus tareas específicas; las metas por alcanzar, las medidas para obtenerlas y los plazos correspondientes; las necesidades por satisfacer y los recursos financieros indispensables para realizar sus programas.

Entre sus proyectos, se encuentra el mantener a lo largo del sexenio, una tasa mínima de crecimiento del 6.5% anual, a lo cual se ha dirigido tanto la inversión privada estimada, como el volumen y composición de la inversión pública. Se considera que de 350 000 millones de pesos, que es el total requerido para alcanzar la meta anterior, es preciso que 225 000 millones de pesos, (más del 50%), sean invertidos por la iniciativa privada.

(18)

De la inversión pública planeada, se destinarán dos quintas partes a la industria, casi una cuarta parte a comunicaciones y transportes y el 14% a la agricultura y pesca.

Anualmente, las inversiones que efectúan las dependencias del Gobierno Federal, los organismos descentralizados y empresas del sector público, deben ser autorizadas por la Secretaría de la Presidencia, de acuerdo con la capacidad de las entidades del sector público y basándose en el programa de inversión, financiamiento, que a partir de 1967, también se les expedirá para cada año. Así se asegura, que una vez aprobadas las inversiones de dichos organismos, cuenten con

los recursos necesarios para su ejecución, y que los fondos sean proporcionados con oportunidad, para no interrumpir la continuidad en las obras respectivas, logrando también con ello, que sean más económicas.

Las inversiones autorizadas de 1965 a 1967, ascienden a 59 000 millones de pesos, de los cuales el último año, lo programado se elevó a 22 000 millones de pesos. Del total de los tres años, el porcentaje más elevado se destinó al fomento de la industria (42%) y en importancia le siguieron las erogaciones en grandes obras destinadas a fortalecer la infraestructura económica: 25.4% transportes y comunicaciones; 21.1% obras de bienestar social; 9.9% al fomento agropecuario.

(19)

Para 1968, se planearon inversiones públicas por 24 500 millones de pesos, y se distribuyeron en la forma siguiente: Fomento agropecuario y pesquero, \$ 3 200 millones (40%) más que en 1967; fomento industrial \$ 9 650 millones; transportes y comunicaciones \$ 5 630 millones; obras de beneficio social \$ 5 550 millones; y equipos de administración y defensa \$ 470 millones.

(20)

Este programa tiene una acentuada proyección social, que se manifiesta en el gran incremento de las inversiones agropecuarias, pues se propone acelerar las obras y labores complementarias, para

elevar la productividad en las zonas de riego, así como el fomento en las regiones de temporal. Pretende mejorar la población rural, mediante la prestación de servicios que les son indispensables para impulsar la producción, elevar el consumo y el mejorar su género de vida; destinar sumas importantes al desarrollo industrial; proseguir el Programa Nacional de caminos y llevar a cabo un amplio programa de beneficio social.

Un avance en el control financiero del sector público, además de la planificación de las inversiones, es que desde 1965 se ha procedido al control de las operaciones financieras de los organismos descentralizados y de las empresas estatales, incluyendo sus gastos, en el Presupuesto General de Egresos de la Federación, e incorporándolos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. A partir del mismo año, en la Ley de Ingresos de la Federación también se dispone, que los ingresos que perciban los organismos descentralizados y empresas de propiedad pública, se concentren en la Tesorería de la Federación.

De esta manera, los presupuestos anuales de cada uno de los organismos y empresas, son propuestos al Ejecutivo Federal, quien los somete a la aprobación del Congreso, formando parte del Presupuesto de Egresos de la Federación.

B. - Política Monetaria y Crediticia.

Ya hemos dicho, que durante los años siguientes al movimiento Revolucionario, y hasta nuestros días, es cuando se afirma la necesidad de activar el desarrollo económico y social de México, a fin de mejorar el nivel de vida de la población que ha crecido aceleradamente. El realizarlo, requiere de que se destinen a la inversión, sumas crecientes de recursos; sin embargo, la riqueza acumulada por generaciones anteriores, no ha sido suficiente, y por ello, nuestra capacidad de progreso económico se ha visto limitada.

En una nación agrícola, como lo hemos sido, el promedio de ingresos individuales es tan bajo y la tendencia a consumir tan elevada, que pocos mexicanos han podido ahorrar y en número aún más reducido, economizar lo bastante, como para efectuar inversiones.

Obligado el gobierno a fomentar la actividad económica, impulsó la formación de capital, a través de sus inversiones. A partir de 1940, las incrementó a tal grado, que gran parte de ellas las tuvo que financiar por medios extraordinarios, como el déficit en los presupuestos en efectivo o los préstamos del sistema bancario, -

mexicano. Factores que junto con otras causas, como: el superavit en la balanza de pagos, que existió especialmente durante la Segunda Guerra mundial, estimularon un proceso inflacionario, toda vez, que se propició una demanda excedente en el mercado de bienes, que produjo alzas en los precios.

La repercusión desfavorable de esta práctica, motivó que la política seguida por las autoridades mexicanas, cambiara a conjugar "el máximo esfuerzo de la producción, con el mayor celo en la protección de la estabilidad cambiaria".

(21)

Sólo un desarrollo en el que el aumento de la producción, sea proporcional al monto de la inversión, puede mantener una moneda firme, para con ella pagar salarios equitativos, abrir nuevas fuentes de trabajo y aumentar la prestación de servicios públicos, que eleven efectivamente las condiciones de vida del pueblo mexicano.

Tratando de controlar la inflación, se han utilizado de una manera flexible y en conjunto, los instrumentos monetarios, crediticios, impositivos y de gasto público, sin cuya acción bien articulada, no es posible lograrlo. De ellos, las políticas monetaria y crediticia, la conducen el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; correspondiendo al primero, colaborar al desarrollo econó

mico del país, mediante la regulación de la emisión y circulación de la moneda, al igual que orientando los recursos bancarios, hacia los sectores más productivos, dentro de un marco de estabilidad interna y externa de la moneda. Facultades que la Ley les otorga, con fundamento en los artículos 28 y 73 fracciones VIII y XVIII de la Constitución Política de la República.

Las medidas que han empleado, han procurado armonizarlas con las relativas al comercio internacional, la planeación del gasto público y la creación de condiciones de estímulo a la inversión privada y al aplicarlas, han pretendido ajustarlas, tanto a factores generales que afectan el desarrollo a largo plazo, como a influencias de carácter temporal. Del mismo modo, tales instrumentos, se han venido adaptando a nuestro régimen monetario de libre convertibilidad, en el que no existe restricción alguna a los movimientos de capital.

Con objeto de estimular la formación del ahorro interno, su captación por parte de las instituciones financieras, e influir para que sea invertido productivamente, las medidas que se han utilizado van destinadas al mantenimiento de la estabilidad interna, a la vez que a evitar presiones en el mercado, que puedan afectar la paridad cambiaria del peso mexicano, así como a la conservación del ambiente de confianza en las instituciones e instrumentos.

Para que permanezca estable la moneda, el principal instrumento de que dispone el banco de México, es la posibilidad de cambiar las porciones en efectivo y valores gubernamentales, dentro de los requisitos de depósito legal, las cuales han permanecido relativamente altas.

Otras medidas con el mismo fin, han sido: el establecimiento de topes cuantitativos y cualitativos a las facilidades del redescuento, con lo que, si las aumenta, apoya a determinadas actividades, e instituciones, ampliándoles el crédito. También se ha recurrido a una política discrecional de la compra de valores a los bancos privados, para evitar la elevación excesiva de su capacidad de préstamo, así como al control de endeudamiento externo, de tales instituciones, con lo cual pretende evitar la expansión crediticia con recursos del exterior y limitar dicho endeudamiento del país a niveles adecuados que permitan el financiamiento de la importación de equipo y maquinaria.

Muy importantes son también las medidas de control selectivo del crédito, como las que tienden a impulsarlo a mediano y largo plazo, que permitan ampliar la capacidad productiva del país. En 1945, los financiamientos a mediano y a largo plazo, representaban el 15% del total de las operaciones activas de la banca comercial, para 1966, se elevaron al 40%.

(22)

También tenemos la inversión obligatoria o inducida, por parte del sistema bancario, en valores tanto del gobierno como de otros organismos públicos de fomento, lo que hace posible canalizar recursos privados, hacia el financiamiento de obras públicas, para mejorar la infraestructura económica y social del país. Igualmente el depósito obligatorio, con criterio selectivo, para que los crecientes ahorros captados por las instituciones de crédito se destinen a los sectores económicos que se desea impulsar, con cargo a las disposiciones de dicho depósito. Entre las actividades que las autoridades han señalado como preferentes, podemos citar: la industria, la agricultura y ganadería, la construcción de viviendas de interés social, la exportación de productos manufacturados y la adquisición de bienes de consumo, a las que deben destinar no menos del 70% de sus operaciones activas. Del financiamiento de cerca de 90 mil millones de pesos que se destinó a las empresas privadas el año antepasado, 62 mil fueron para industria, agricultura, ganadería y minería.

(23)

Es oportuno referirnos a una labor importante del gobierno, en cuanto al financiamiento de la industria, ya que hemos tenido serias dificultades derivadas de la escasez general de capital y de hábitos de quienes ahorran, que han preferido invertir en terrenos y edificios o se han inclinado a atesorar, por desconfiar de las acciones de em-

presas industriales.

La creación de Nacional Financiera en 1934, auxiliada por el Banco de México, ha brindado un gran apoyo a la industrialización, particularmente a partir de 1941 en que ha patrocinado empresas que no son atractivas a la iniciativa privada, porque requieren fuertes inversiones, ó porque sus beneficios son tardíos. Esta institución ha operado a través de préstamos al gobierno y particulares, por inversiones directas, o bién comprando acciones. En general, con su actividad ha buscado formar un clima propicio a la inversión privada, limitando las inversiones del gobierno, para quien constituye la principal fuente de financiamiento, a campos de especial importancia, combinándolas cuando ha sido posible, con el capital privado.

(24)

Actualmente, del financiamiento total canalizado por Nacional Financiera S. A., que en junio de 1967, sumó \$ 30,774.0 millones de pesos, el 69.3% se destinó a la infraestructura y 27.7% a la industria, (8,523.0 millones de pesos).

En cuanto al propósito de estimular el desarrollo del sistema bancario y financiero, las autoridades han buscado mejorar la composición de los activos y pasivos del sistema bancario.

Por lo que se refiere a la captación de recursos por las instituciones de crédito, tenemos diferentes medidas, por ejemplo: a las

Sociedades Financieras se les frena en la contratación de pasivos a corto plazo y en cambio se les otorgan facilidades para captar recursos a plazo mediano y largo. A los Bancos de Depósito, se les autoriza la creación de cuentas a plazo con tasas de interés atractivas, que permitan captar mayores cantidades de recursos del público. En cuanto a las Sociedades Hipotecarias, se les limita en la colocación de Cédulas de este tipo en el mercado, para evitar su circulación excesiva.

Con el objeto de regular la colocación de los recursos bancarios, en aquellos sectores de la actividad económica considerados como prioritarios, las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, de la Orgánica del Banco de México y otras conexas con la materia bancaria, tienen entre sus objetivos el otorgar financiamientos a plazos apropiados y a tasas de interés remunerativo, que constituyan un aliciente a la inversión productiva del país y a la captación de ahorros.

Frente a la repercusión de los acontecimientos monetarios externos que en los últimos años nos han sido adversos; como el alza del interés en el exterior, que tuvo el doble efecto, de encarecer el crédito que de otros países México hace uso y de inducir a algunos capitales domésticos, a buscar ganancias temporales en el mercado internacional; las autoridades financieras han decidido mantener sin

variaciones las condiciones del crédito en el país.

Con esta medida, apoyada por el cambio favorable en el saldo de las transacciones en cuenta corriente de la balanza de pagos, al igual que en el nivel satisfactorio de las reservas y en la mejora en las condiciones y estructura de nuestro endeudamiento exterior, se evitó trastornar proyectos de inversión que son indispensables para la expansión de la agricultura e industria del país, sin la cual no lograríamos ni nuestro desarrollo económico y social, ni la estabilidad de precios.

Dentro de las medidas que el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público usan en apoyo del crecimiento del sistema financiero, tenemos la estricta y esmerada vigilancia que junto con la Comisión Nacional Bancaria, llevan a cabo sobre las diversas instituciones. Atención que la mencionada Secretaría efectúa a través del Departamento de Bancos y Moneda de la Dirección de Crédito, Organismo que le corresponde entre sus múltiples funciones: otorgar las concesiones para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito, o bien, modificarlas y revocarlas en los casos que proceda; conocer de la fusión de las instituciones de crédito, así como de la cesión de activos entre ellas; el señalamiento a la banca de depósito, de los valores en que pueda invertir, de entre los aprobados por la Comisión

Nacional de Valores; la designación periódica de las actividades económicas susceptibles de fomento por la banca de depósito, etc. También podemos señalar el estímulo al mercado de valores, otorgándoles a dichos instrumentos, plazos, tasas de interés, y un grado de liquidez que los ha convertido en inversiones atractivas para quienes ahorran. En los últimos años, ha dejado de ser indispensable esa ayuda y las fuerzas del mercado se han sentido con más influencia.

El resultado del conjunto de las medidas que constituyen esta política, ha sido el avance de nuestro sistema crediticio, en su organización, captación y destino de los recursos, e influencia en el desarrollo económico y social del país, empero, queda mucho por realizar.

Las tasas de interés del dinero son altas, lo que encarece la producción; los recursos se han concentrado en pocas manos y los créditos favorecen generalmente a unos cuantos sectores, dejando muchas actividades en manos de quienes imponen condiciones gravosas a los productores. Esto hace que se deba perseguir la disminución de las tasas de interés exageradas, e intensificar la formación de capital para apoyar las actividades productivas del país y las regiones que ofrezcan posibilidades de desenvolvimiento.

Si en los últimos años, el esfuerzo en este campo económico se ha encaminado a lograr que México disfrute de estabilidad mone-

tarla, queremos insistir en que lo debe ser, en cuanto sirva de sostén a nuestro programa económico y social, que junto con una distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza nacional, beneficie a la mayoría de los Mexicanos.

C.- Política de Comercio Exterior.

En México, quienes dirigen nuestra política económica, han sostenido que el desarrollo de un país debe ser autónomo, sujeto a las necesidades y decisiones propias, y, por tanto, ajeno a toda presión externa. Sin embargo, al mismo tiempo, podemos ser ejemplo de la forma en que una nación puede utilizar complementariamente, los recursos del exterior, para acelerar su progreso.

Conocedores de que las relaciones comerciales y económicas que mantenemos con otros países, representan una contribución positiva, neta, a nuestro ritmo de crecimiento, la política comercial externa, la han encaminado a asegurar que los factores externos, sean aprovechados de la mejor manera y eleven al máximo su aportación al crecimiento de la economía y del nivel de bienestar de los Mexicanos.

Como ya se dijo, en nuestra balanza comercial existe tradicionalmente un déficit, lo que representa un serio factor de presión sobre

la posición global de la balanza de pagos.

Tal situación, ha sido originada, como ya anotamos, por la disminución en el volumen de nuestras principales exportaciones, constituidas por los productos primarios, fundamentalmente por el deterioro de los precios de estos productos en el mercado mundial, así como por el alto grado de importaciones de bienes de capital, que requiere nuestro desarrollo. Es evidente, que los objetivos esenciales de la política comercial externa sean diversificar y promover nuestras exportaciones, reducir al mínimo compatible con las necesidades del crecimiento, el excedente de importaciones y lograr, junto con los demás países afectados por la disminución de precios de los productos agrícolas, que estos se estabilicen.

Así tenemos, que para reducir el desequilibrio comercial, y depender menos de los ingresos por servicios y de las entradas de capitales compensatorios, para financiar el déficit y conservar el equilibrio de la balanza de pagos, en nuestra política se han intentado diversas soluciones. En un principio se promovía la exportación de productos manufacturados, en sustitución de los primarios; pero hubiera sido necesario transformar nuestro sistema productivo de eminentemente agrícola, como lo ha sido, a industrial, lo cual es en extremo difícil. Por ello, actualmente no se pretende tal sustitución, sino im-

pulsar las ventas en el exterior, de los artículos que tradicionalmente se han producido en el país, al mismo tiempo que las de las manufacturas, cuya elaboración se ha estimulado intensamente en las últimas décadas. Otra manera de resolver los problemas que representa nuestra balanza internacional ha sido procurando reducir los gastos en importaciones de los distintos productos que requiere el desarrollo, tratando de sustituirlas por manufacturas nacionales.

En nuestra política, para regular el comercio exterior, se han utilizado los aranceles y otros mecanismos de control selectivo de las importaciones y de las ventas al exterior, con base en los artículos 73 fracción XXIX y 131 Constitucionales. Con el manejo de la carga arancelaria se ha pretendido alentar o desalentar la adquisición o venta de determinados bienes ó la concurrencia a ciertos mercados.

Para animar y asistir a los exportadores reales y potenciales, la política de promoción, comprende medidas que van desde el otorgamiento de créditos para la elaboración de productos de exportación y el financiamiento de sus operaciones, hasta el suministro de información sobre posibilidades de mercado y oportunidades de ventas al exterior, para lo cual, se ha creado dentro del Banco Nacional de Comercio Exterior S. A. , un Centro Nacional de Información.

Además, tenemos la existencia del Fondo para el Fomento de

pulsar las ventas en el exterior, de los artículos que tradicionalmente se han producido en el país, al mismo tiempo que las de las manufacturas, cuya elaboración se ha estimulado intensamente en las últimas décadas. Otra manera de resolver los problemas que representa nuestra balanza internacional ha sido procurando reducir los gastos en importaciones de los distintos productos que requiere el desarrollo, tratando de sustituirlas por manufacturas nacionales.

En nuestra política, para regular el comercio exterior, se han utilizado los aranceles y otros mecanismos de control selectivo de las importaciones y de las ventas al exterior, con base en los artículos 73 fracción XXIX y 131 Constitucionales. Con el manejo de la carga arancelaria se ha pretendido alentar o desalentar la adquisición o venta de determinados bienes ó la concurrencia a ciertos mercados.

Para animar y asistir a los exportadores reales y potenciales, la política de promoción, comprende medidas que van desde el otorgamiento de créditos para la elaboración de productos de exportación y el financiamiento de sus operaciones, hasta el suministro de información sobre posibilidades de mercado y oportunidades de ventas al exterior, para lo cual, se ha creado dentro del Banco Nacional de Comercio Exterior S. A. , un Centro Nacional de Información.

Además, tenemos la existencia del Fondo para el Fomento de

las Exportaciones de Productos Manufacturados, que el Banco de México maneja en fideicomiso y cuyos beneficios fueron extendidos el año antepasado, a las exportaciones de materias primas, y a la venta de la industria mexicana, fabricante de equipos e instalaciones. A esta última, el Fondo ha servido desde entonces, de apoyo financiero, para hacer frente a la competencia extranjera en el mercado nacional, por lo que se refiere a las facilidades de crédito a los compradores. (25)

Por último, para lograr que los precios de nuestros artículos de exportación, tengan una mayor estabilidad, hemos celebrado convenios con otras naciones, por los que se regula nuestra producción y se controla la oferta, que de dichos productos hacemos a otros países; por ejemplo: el Convenio Internacional del Café en el que, en 1967, se nos redujo la cuota que podíamos exportar.

En cuanto al papel que deben desempeñar las inversiones extranjeras en el desarrollo económico de México, en nuestra política económica se sostiene, que somos los primeros responsables de realizar las tareas básicas del crecimiento, por lo que debemos acometerlas con recursos internos. Sin embargo, como carecemos de la tecnología y capital necesario para obtener la tasa adecuada de crecimiento, se aceptan condicionadamente las inversiones extranjeras, como complemento de las nacionales.

Para obtener dichos capitales se considera que los préstamos de gobierno a gobierno, ó de organismo financiero internacional a gobierno, son más convenientes que la inversión privada en valores o la inversión extranjera directa. El ejecutivo, que es a quien corresponde celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, deberá sujetarse a las bases que el Congreso establezca en los términos del artículo 73 Constitucional, fracción VIII; debiendo por tanto cuidar que los fondos obtenidos en esta forma, sean empleados en inversiones productivas, que generen los recursos en divisas necesarias para atender a su servicio y no permitir que se propase la capacidad de endeudamiento del país, determinada por la capacidad de pago. Muy importantes son también las medidas que tienden a diversificar las fuentes a las que acude el país en busca de financiamiento externo, así como al control centralizado de la contratación de créditos exteriores por parte de las diversas entidades del sector público. Esto último, lo llevan a cabo la Secretaría de Hacienda por medio del Departamento de Deuda Pública de la Dirección de Crédito y el Banco de México, cuyos representantes unidos al de alguna de las Instituciones Nacionales de Crédito, forman la Comisión de Créditos Extranjeros. En esta forma, Nacional Financiera, aunque no es la única, desde 1955 aproximadamente, opera con las fuentes norteamericanas y con bancos públicos y privados de Alemania, Bélgica, Canadá, Francia, Holanda, Inglaterra, Japón, Suecia y Suiza.

En relación a la inversión extranjera directa, la legislación basada en el artículo 27 Constitucional y animada por el temor de dejar sectores importantes de la economía, dominados por extranjeros; impone a estos, la obligación de celebrar un convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, por el que deberán considerarse como mexicanos y comprometerse a no invocar la protección de sus gobiernos, respecto a los bienes sobre los que se les conceda el dominio o la posibilidad de explotar, bajo la pena de perderlos en beneficio de la Nación en caso de faltar a dicho pacto.

Para que los extranjeros o compañías mexicanas con socios extranjeros, puedan adquirir empresas existentes en el país, o controlar intereses dentro de las mismas, se requiere un permiso, que deberá otorgar la misma Secretaría, la cual tiene facultad discrecional para concederlo. Podemos observar, que tales permisos para constituir compañías mexicanas, que tengan una mayoría o todo su capital en poder extranjero, se continúan otorgando, exceptuando el número limitado de los campos reservados para el gobierno, así como otros donde los extranjeros quedan excluidos, o aquellos en los que se requiere una mayoría de capital mexicano.

Por otra parte, las inversiones directas de la industria, son la vía principal de las inovaciones técnicas, por eso las aceptamos como

complemento de la iniciativa y esfuerzo del gobierno de México, que también está empeñado en lograr la enseñanza técnica, la investigación científica y aplicada, y la educación en general, para lograr que el progreso económico de nuestro país, sea más acelerado.

D.- Política Agrícola.

El desarrollo económico y social, debe ser integral, por lo que un país para lograrlo, tiene que sumar y combinar en forma equilibrada, el esfuerzo de sus nacionales con el empleo de sus recursos: naturales, de capital y culturales.

En los principios de nuestra actual política económica, encontramos este ideal en el propósito de lograr para México, un desarrollo balanceado, en el que al impulsar los distintos sectores, éstos se apoyen mutuamente, de ahí que sea necesario, alentar a la agricultura, al igual que a las otras actividades productivas, sin cuyo adecuado desarrollo sería imposible obtener el deseado crecimiento equilibrado en el país.

Aún cuando no se desea impulsar aisladamente la agricultura, existen una serie de medidas que con fundamento en el ya comentado artículo 27 Constitucional, pretenden hacerla más productiva, tomanu

do en cuenta que es la actividad básica para lograr el avance global - de la economía.

Su importancia se deriva de que con la producción agrícola, se suministra alimento y buena parte del vestido y techo para el total de la población, proporciona materia prima para la industria de transformación, así como ingresos monetarios a los que comercian con estos productos, los cuales vienen a sostener el crecimiento industrial. Pero en nuestro país, es de considerarse aún más porque hoy día, un alto porcentaje de la población es campesina.

El incremento de su productividad, fin esencial de la Política Agrícola, depende, fundamentalmente, de los cambios que se registren en las diferentes instituciones sociales, del aumento de la población y del perfeccionamiento en la técnica de explotación de los recursos naturales. Factor este último, que requiere elevadas sumas de capital; de ahí que también sea importante la ampliación del crédito a este campo.

La transformación de las instituciones políticas y sociales, tan necesaria para la economía en crecimiento, se inició en México, como hemos dicho, con la Revolución de 1910, y en particular en este sector, con la Reforma Agraria, instrumento que ha servido para poner fin a las desigualdades y abusos que había originado la propiedad

de la tierra, acabar con los grandes propietarios que no cultivan sus haciendas, o lo hacen por medio de intermediarios, y terminar también con las deudas en masa de los agricultores.

Después de una lucha constante por la posesión del suelo, formando parte de dicha reforma, se establece el reparto de tierras, aceptándose como formas de tenencia más importantes, la pequeña propiedad, la parcela y el ejido. Aunque el reparto ha sido lento, para fines de agosto de 1968, se habían entregado cerca de 64 millones de Hectáreas, beneficiando a 2.57 millones de campesinos.

(26)

Al reparto de tierras acompañan múltiples servicios que se ponen en manos del campesino, para elevar el rendimiento de su trabajo, entre ellos el financiamiento de obras de riego, que para el año pasado beneficiaron en total una superficie de 3,325 000 Hs. A pesar de que hemos adelantado con las inversiones publicas y provadas en este campo, la mayor parte de la población rural, sigue dedicada a la agricultura del temporal, que solo rinde un ingreso de subsistencia.

(27)

Otro beneficio, lo aporta el Gobierno con su política de apoyo a los precios y compra ilimitada de los productos fundamentales de la alimentación de los campesinos, lo cual realiza a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; la cual según el IV Informe Presidencial, compró 3,034 000 toneladas de seis de los productos bá

sicos, con valor de 2,730 millones de pesos, que al venderlos le aportaron una ganancia de \$ 163 millones, debido a que se vendieron existencias de anteriores ciclos agrícolas.

Además, se canalizan capitales hacia esta actividad, por medio del crédito, que conceden instituciones nacionales, principalmente con recursos internos. Los otorgados por el sistema Banco Nacional Agropecuario, Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura; de agosto de 1967 al de 1968, ascendieron a \$ 2,762 millones, los del Banco Nacional de Crédito Agrícola a \$ 885 millones y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, por su parte prestó a ejidatarios \$ 1,429 millones.

Existe también el seguro agrícola, con una clara tendencia a proteger en mayor proporción los cultivos de temporal, que son los que más lo requieren por ser tan arriesgados. La Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, en los ciclos de 1967 - 68, protegió a: 3,600 000 Hs. de las cuales 2,100 000 corresponden a cultivos de temporal (59%) y 1,500 000 a cultivo de riego. El monto de la cobertura ascendió a 5,400 millones de pesos.

(28)

Por otra parte, concientes de que es necesario mejorar la técnica de explotación de los recursos naturales, para elevar la productividad agrícola, los gobiernos constitucionales destinan cada vez más capitales a la educación del campesino, servicios técnicos e investiga

ción científica. Actualmente asciende a 65 millones de pesos, 0.13% del valor de los productos agrícolas, los fondos disponibles para la investigación científica y tecnológica para la agricultura. (29)

Con el conjunto de dichas medidas se logró en 1968, que del cultivo de 15.1 millones de Hs., se obtuviera una producción con valor de 32,000 millones de pesos, lo que ha permitido el sostenimiento de nuestra creciente población.

(30)

Sin embargo, se presenta en nuestro país un serio problema: el desarrollo agrícola se ha concentrado en unas cuantas zonas y en número proporcionalmente reducido de productores, mientras que en la mayoría de los predios nacionales se logran mínimas mejoras.

Tenemos zonas pobres en los Estados de San Luis Potosí, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, México, Puebla y Oaxaca, en las que el campesino obtiene un rendimiento por cabeza, equivalente al 34.68% de los obtenidos por los de otros lugares del país. Tal situación, nos lleva a la posibilidad de sufrir escasez, en sólo dos años más. Es pues necesario, fomentar el desarrollo agrícola, en aquellas regiones del país en las que todavía es deficitario, y principalmente apoyar, en forma definitiva, a las investigaciones: Técnica, Científica y a la educación agropecuaria.

E. - Política Educativa.

Toca en esta parte, referirnos a los instrumentos que considere ramos esenciales en la política de todo país que desea progresar.

Desde un principio, señalamos que el desarrollo no se reduce a producir más y mejores bienes, para elevar las condiciones de vida del ser humano. Si esto se busca, debe ser sólo para que el hombre, dada su naturaleza de ser racional, pueda tomar conciencia de su propio valer, dominar sus actos y remontarse así, a lograr el amor, la cooperación al bien común, la justicia, la voluntad de paz. Valores, que para conocerse, requieren una tarea educativa, pero que cuando se imponen en una cultura, la superan.

Entendiendo a la educación como el "proceso por el cual la persona humana se desenvuelve por etapas progresivas de maduración, hasta la plena posesión de sí mismo" o considerándola como el medio (31) para conducir al ser humano hasta su plena responsabilidad personal, para que sólo dependa de su propia conciencia; como recurso para hacer que el hombre colabore en las tareas comunes y participe de los bienes de la comunidad; como transmisión de valores por parte

del maestro y asimilación de ellos por el alumno; como procedimiento para conservar en vigencia los que forman parte de toda nuestra cultura; nos damos cuenta de su importancia para lograr ese desarrollo de sentido más humano.

El texto del artículo 3o. de la Constitución Política, da esta acepción humanista a la educación, al señalar que consiste en "desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano", o sea, ⁽³²⁾ pensamiento, imaginación y acción, orientadas con firmeza, para integrar la conciencia y carácter del hombre, así como para obtener una visión más clara de su destino, por el descubrimiento de aficiones y aptitudes.

Con base en ese principio, nuestras autoridades han definido que, "la educación, es enseñanza con contenido ético, histórico y social". Queriéndose indicar con ello, que la simple instrucción no es ⁽³³⁾ suficiente, que debe acompañarla una definida orientación de la conducta, que al entendimiento es necesario inspirarlo en valores morales, en la solidaridad social y en el aprecio de nuestra historia.

También, en atención a que en el país urge, actualmente, un reparto más equitativo de la riqueza, así como aumentar el número de personas que poseyendo conocimientos intelectuales y técnicos, se animen a crear nuevas empresas; se ha dicho que "para el México

contemporaneo, resulta vital la educación orientada en todos sus grados al trabajo productivo".

(34)

Tratando de cumplir estos lineamientos y actualizar el sistema educativo nacional, se ha propuesto una reforma que podemos resumir en dos lemas: "Aprender haciendo" y "Enseñar produciendo". Lo cual implica, desarrollar los programas por una serie de actividades estrechamente ligadas con las nociones teóricas establecidas para los cursos, con el propósito de habituar al alumno a razonar los conceptos mediante prácticas de aplicación; de apresurar el descubrimiento de aptitudes vocacionales y familiarizarlo con el uso de las herramientas más útiles para efectuar su trabajo.

Las ventajas que de este nuevo sistema se esperan, son: un aprendizaje más eficiente; el despertar mayor interés en las materias del programa, así como las utilidades económicas, que beneficiarán a las escuelas, a los alumnos productores y al sistema educativo. Sin embargo, hay un serio obstáculo para su realización, que es la dotación de los equipos y materia prima requeridos; los cuales se está gestionando, los proporcionen, a su propio beneficio, las industrias establecidas.

En otro sentido, el sistema educativo, para contribuir eficazmente al desarrollo, debe ser suficiente. El mexicano, a pesar de los

encomiables esfuerzos que han venido realizando el gobierno y los particulares dedicados a dicha actividad, aún no tienen la capacidad que requiere nuestra creciente población. Todavía, el índice de analfabetismo es elevado, en 1964, aún era de 28.9%. En el nivel primario, 2.5 millones de niños en edad escolar, no asistieron a la escuela el año antepasado; en el nivel medio de enseñanza, apenas se pudo admitir el 68% de los egresados de primaria y en la enseñanza superior, podemos calcular, que de cada 100 universitarios que inician una carrera, sólo 25 llegan a concluiría. (36)

Desde el punto de vista económico, lograr un sistema de enseñanza suficiente, significa mucho dinero, pero todo esfuerzo que efectuemos en este campo, será premiado con creces, al permitirnos aprovechar la riqueza más valiosa del país, que es: el talento humano.

Otra condición que debe cumplir un sistema escolar, es ofrecer una enseñanza de calidad. Juzgar este requisito, es difícil, por lo que nos valemos de índices indirectos que nos hacen ver la necesidad de mejorarla.

El número de alumnos que en 1967 desertaron en los tres niveles de enseñanza, sobrepasa los 2 millones, lo cual desde el punto de vista económico, significa dilapidar casi la tercera parte de todo el dinero gastado en la educación del país.

El sistema educativo, debe repartirse conforme al talento de cada alumno, para con ello, abrirle la oportunidad de mejores niveles de ingreso, de consumo y de aceptación social. En nuestro sistema, no se ha logrado la generalización, ni siquiera de la enseñanza primaria, (en el medio rural es un privilegio terminarla), pero es sin duda, ya un generador de justicia social.

CITAS DEL PRIMER CAPITULO

1. - Díaz Ordaz Gustavo. - Discurso ante el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, el 27 de Octubre de 1967.
2. - Lewis W. Arthur. - Teoría del Desarrollo Económico. Fondo de Cultura Económica, 1964. Pág. 9
3. - Aguilar Monteverde Alonso. - Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano. Textos Universitarios U N A M. México, 1967. Pág. 11.
4. - Samuelson Paul A. - "Economics: an Introductory Analysis" Sixth Edition International Student . - 1964. Págs. 760 y Sig.
5. - Rostow Walt Whitman. - "El Desarrollo Según Rostow. Un Manifiesto No Comunista", "Conferencias dictadas en Cambridge." -- Ediciones Occidentales. México D.F. 1958. Págs. 6, 68 y Sig.
6. - Rangel Couto Hugo. - Socioplaneación de México. Instituto Mexicano de Planeación Social A.C. México 1958. Págs. 52, 53 y 54.
7. - Guzmán Valdivia Isaac. - "El Problema del Desarrollo Integral" . Conferencia del 10 de Octubre de 1964. Congreso Sobre Desarrollo Integral de México, Presencia de los Cristianos.
8. - Samuelson Paul A. - Op. Cit. Págs. 755 y 756.
9. - Barre Raymond. - El Desarrollo Económico, Colección Popular, Tiempo Presente. Fondo de Cultura Económica, México 1966, Pág. 24.
10. - Cifras obtenidas del discurso del Lic. Antonio Ortiz Mena, en la XXXIII Convención Nacional Bancaria, en Marzo de 1967. - El Mercado de Valores, Núm. 10, Marzo de 1967, Págs. 198
11. - Somers S. Harold. - "Problemas Fiscales de Países en Desarrollo". XXVII Convención Nacional de Centros Patronales, Mayo de 1964.

12. - Agencia para el Desarrollo Internacional del Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Proposed Economic Assistance Programs" F. Y. 1967, Citado en "El Mercado de Valores" Núm. 3, Enero de 1967, Págs. 62 y 63.
13. - La cifra correspondiente al año de 1967 fué nombrada por el Lic. Antonio Ortiz Mena, en el artículo publicado en "El Mercado de Valores". Núm. 12, Pág. 181, de marzo de 1968. La del año pasado, la citó Fulton Freeman, embajador de Estados Unidos en el artículo "Notable Progreso de México", publicado en el "Noticias" del viernes 20 de diciembre de 1968.
14. - México, 1966. Hechos Cifras, Tendencias. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México D.F. 1966 Pág. 181.
15. - III y IV Informes Presidenciales. 1o. de Septiembre de 1967 y - 1968.
16. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Artículo 3o., inciso: a.
17. - Bases para la Planeación Económica y Social de México. Siglo XXI Editores S.A. - México-Argentina-España, 1966. Págs. 32 y Sig.
18. - Programa de Inversiones Públicas del Gobierno Federal Mexicano. Boletín de Prensa de la Secretaría de la Presidencia del 27 de febrero de 1967.
19. - Cifras obtenidas del Programa de Inversiones Públicas del Gobierno Federal Mexicano para 1968. Boletín de Prensa de la Secretaría de la Presidencia, del 6 de enero de 1968.
20. - Camacho Morales José. - Apuntes para la Historia Financiera de México, 1959-1963. II Política Crediticia y Estabilidad Monetaria. Ediciones Tlacopan. México 1963. Pág. 123.
21. - Ruiz Equihua Arturo y Solís Leopoldo. "Aspectos Generales de los Instrumentos de Política Monetaria y Crediticia en México". Documentos presentados en Buenos Aires, Argentina, en noviembre de 1966 a la IX Reunión Operativa del Centro de Estudios Latinoamericanos.

23. - Informe Anual del Banco de México. 1967 Pág. 42
24. - Ross Stanford and Christensen "Tax Incentives For Industry In México". Law School of Harvard University Cambridge 1959, - Pág. 34.
25. - Banco de México S.A. Circular 1608/67, Nuevas Reglas de Operaciones del Fondo para el Fomento de la Exportación de Productos Manufacturados.
26. - Datos hasta 1966, obtenidos en el Departamento Agrario y de Colonización, ajustados a 1967 con los del III Informe Presidencial; y a 1968 con el IV Informe Presidencial.
27. - IV Informe Presidencial.
28. - Tercer Informe Presidencial. 1o. de Septiembre de 1967. Capítulo II, Política Económica. - Complementado con el IV Informe Presidencial de 1968.
29. - Datos presentados en la Primera Reunión Nacional de Ciencia y - Tecnología de la Reforma Agraria. "Excelsior", 28 de julio de - 1968.
30. - IV Informe Presidencial 1o. de Septiembre de 1968.
31. - Latapí Pablo. - "La Educación y la Cultura en la Populorum Pro^gressio". Comentarios a la Encíclica Populorum Pro^gressio. Arte y Cultura A.C. 1967, Pág. 53.
32. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Artículo 3o. Inciso: A).
33. - Díaz Ordaz Gustavo. - Citado por Agustín Yáñez el día del maestro. "Excelsior" de 16 de mayo de 1968.
34. - Díaz Ordaz Gustavo. - Item.
35. - Navarrete R. Alfredo. - México, su Progreso Económico y Social. Conferencia del 24 de mayo de 1967. Mercado de Valores No. 24 Junio de 1967.
36. - Latapí Pablo "La Educación y la Cultura en la Populorum Pro^gressio" Op. Cit. Págs. 56 y 57.

CAPITULO SEGUNDO
DESARROLLO INDUSTRIAL

I. - INDUSTRIALIZACION. -

A. - Concepto y Objetivos.

En el siglo pasado, una serie de inventos, junto con otros -- factores sociales, ocasionaron un cambio trascendental en el proce--
so de evolución económica de los países donde surgieron. La trans--
formación se llevó a cabo en la manera como dichas naciones efec--
tuaban la producción, pues, con el uso de grandes capitales y los --
descubrimientos técnicos, obtuvieron nuevos instrumentos de traba--
jo, que, en sustitución del artesanado, estimularon la organización
de modernos centros fabriles.

La aparición en sus mercados de grupos de empresas produ--

ciendo cada uno de ellos, un mismo tipo de mercancía, caracteriza el nacimiento de un nuevo sector dentro de la actividad económica, el industrial. Sector, que posteriormente adquirió mayor importancia, debido a que en las regiones donde se originó, continuó la realización de "innovaciones estratégicas". Modificaciones que requería la producción, por ejemplo, de los transportes, energía, maquinaria y la siderurgia, con los cuales se abrieron otros campos productivos.

Tal situación, significó una nueva fase en el proceso económico de los países que la consiguieron, porque con el incremento del valor agregado por las nuevas industrias y el comercio de sus productos, lograron, para sus habitantes, un elevado nivel de ingreso y de vida. A esto mismo, contribuyó, que el desarrollo industrial, también sirviera de base, junto con otras condiciones, al progreso agrícola, pues proporcionó el equipo e instrumentos que hicieron de la agricultura una actividad más productiva.

El perfeccionamiento de la industria y el incremento de la producción agrícola, determinaron que estos países alcanzaran su autosuficiencia económica y que poco a poco se convirtieran en verdaderas potencias.

Aparte, están las naciones, que como México, iniciaron su industrialización más tarde, pero que precisamente por eso, la han tenido

do que realizar a una velocidad mayor, en apoyo de su crecimiento económico, que también tiene que ser acelerado.

En el caso de la industria mexicana, lograr su desarrollo, ha sido el propósito que ha unido los esfuerzos, tanto de la iniciativa privada, como del Gobierno. Ambos han aportado los capitales que requieren los proyectos industriales, particularmente los hombres de empresa, porque sacrificando ganancias presentes, ante la expectativa de -- beneficios futuros, han aceptado los riesgos. Sobre eso, el poder público ha contribuido con medidas generales de política económica, como fuertes inversiones de infraestructura, la propia reforma agraria y su labor educativa; así como instrumentos que han tenido como único - fin brindar una protección especial a nuestra incipiente industria.

Aunque no se le ha concebido como una categoría autónoma y menos aún, en contraposición a las demás actividades económicas, si ha existido, principalmente en los últimos 25 años, un gran interés por - "establecer nuevas industrias ó construir nuevos medios de producción". (1)

Con este consciente y deliberado fenómeno de industrialización, se ha pretendido: diversificar é integrar nuestra estructura productiva, para convertimos en elaboradores de artículos manufacturados, disminuir el actual grado de desocupación y ampliar los mercados, interno - y externo, para modificar la estructura y organización del comercio -

internacional y nacional, aprovechar los recursos que aún no se explotan y controlar los que se utilicen para evitar desperdicios; introducir los progresos tecnológicos más avanzados y disponer adecuadamente de los equipos productivos, para reducir costos de operación y precios de mercado.

Todo ello, con la mira esencial, de acelerar armónica y equilibradamente, el crecimiento económico, al cual, ha servido de apoyo - en los últimos años, y de elevar los niveles de vida de la población, - ofreciéndole mayores oportunidades de empleo mejor remunerado, y la posibilidad de una distribución más equitativa de la riqueza.

II. - EVOLUCION Y SITUACION ACTUAL DE LA INDUSTRIA MEXICANA

A. - Panorama General.

Para una estimación correcta del desenvolvimiento de nuestra industria, necesitaríamos los datos estadísticos anteriores a 1910, para presentar las condiciones que prevalecían y los logros alcanzados antes de la Revolución. Los de ese año, ya que se inició un período de efervescencia que desquició la producción, y los de 1930, en que se establecen las bases institucionales del futuro desarrollo del país, para compararlas con las que corresponden a los años recientes que representan aproximadamente, su condición actual. Desafortunadamente, las cifras de que disponemos, de los intentos de industrialización, y del limitado avance en el período prerevolucionario, son incompletas, y los de la época de lucha no existen. Por ello, la mayor parte de los datos que exponemos, pertenecen a los años 1930-1940, en que nació una nueva inquietud industrializadora y las de los últimos años que nos demuestran la presente situación.

En este intento de mostrar, aunque sea brevemente, el proceso de nuestra industrialización, es preciso tener en cuenta, el crecimiento demográfico, el incremento de la fuerza de trabajo y los cambios de la estructura ocupacional. Conocer el aumento de la población, nos servirá posteriormente, para verificar la importancia que ha tenido la multiplicación del volumen de la producción industrial, al cotejar unas cifras con otras. Los demás antecedentes, nos permitirán confirmar el tránsito de la población económicamente activa, de las actividades primarias, principalmente la agricultura, a las actividades secundarias y terciarias, debido al acelerado crecimiento de la población que se dedica a la industria.

Basándonos en el cuadro de la página siguiente, (No. 2), y resaltando el año de 1940, como lo haremos en lo sucesivo, porque como hemos dicho, en él se inició un período de mayor impulso a nuestra industrialización, fácilmente podemos explicar lo significativo de la modificación, de nuestra estructura ocupacional.

Mientras que en 1940, las actividades primarias absorbieron 63.3% de la fuerza de trabajo y la industria 15.0%, para 1967, la población ocupada en las actividades primarias, descendió al 50.1% del total de la fuerza del trabajo y la que laboró en la industria, - - aumentó al 21.9%, (las demás actividades ocuparon el 28.8 %). El

CUADRO No. 2

MEXICO: CRECIMIENTO DEMOGRAFICO Y ESTRUCTURA

OCUPACIONAL

(millones de personas)

	1930	1940	1950	1960	1967
A) POBLACION TOTAL	16.5	19.6	25.7	34.9	45.6
B) FUERZA DE TRABAJO	5.3	6.0	8.2	11.3	14.3
C) POR CIENTO DE A/B	32.4	30.8	32.1	32.4	31.4

(distribución porcentual de la fuerza de trabajo)

ACTIVIDADES

FUERZA DE TRABAJO	100	100	100	100	100
Actividades primarias	67.7	62.3	58.3	54.2	50.1
Extractivas	1.0	1.8	1.2	1.3	1.2
De transformación	11.5	10.6	11.7	13.7	15.7
Construcción	1.1	1.7	2.7	3.6	4.5
Electricidad, gas, etc.	0.3	0.9	0.3	0.4	0.3
Comercio	5.1	9.1	8.3	9.5	10.5
Transportes	2.0	2.5	2.6	3.1	3.7
Servicios	7.4	7.4	10.6	13.5	13.6

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística.

proceso queda aún más claro, con el hecho de que la fuerza de trabajo creció en un 5 % anual en 1940 - 67, a diferencia de la ocupación en la industria que lo hizo en 8.3 %, pasando de 909 mil trabajadores en 1940, a 3.156 millones en 1967.

Resulta considerable para nuestro desarrollo económico, que en el ciclo 1939 - 1966, el crecimiento de la producción industrial haya sido a una tasa media anual de 8.1 %, ritmo superior al de la economía mexicana, que fué en promedio, del 6.2%. Las ramas más dinámicas fueron: la petrolera, la eléctrica y la manufacturera, por lo que se han convertido en factor esencial del progreso. De 1950 a 1965, el incremento de la producción física de estas ramas, ha sido a un compás medio anual de 9.3, 9.7 y 8.5 % respectivamente.

Valiéndonos del índice del volumen físico de la producción, presentado por Gonzalo Robles en el "Desarrollo Industrial", utilizando -
(2)
como base el año de 1950, y complementándonos con datos del Banco de México, elaboramos el siguiente cuadro que nos ofrece la oportunidad de observar la variación en la magnitud de la producción industrial, a través de lo que ha transcurrido del presente siglo.

CUADRO No. 3

INDICE DEL VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION
DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACION

<u>1950</u>	-	<u>100</u>
1900	-	12.8
1910	-	18.8
1920	-	14.4
1930	-	28.7
1940	-	46.0
1945	-	75.0
1950	-	100.0
1955	-	137.5
1960	-	202.9
1965	-	298.7
1967	-	359.1

Al revisar la serie anterior, destacando los años 1900 - 1967, confirmamos la importancia del volumen de la producción industrial, que se multiplicó por 28 veces, mientras que la población creció, a pesar de su ritmo acelerado, sólo 3.3. Singularmente, en la etapa - 1940 - 1967, que hemos elegido en nuestra comparación, la producción industrial se multiplicó 7.8 veces, a diferencia de la población que lo hizo en 2.3.

Lógicamente, la participación del valor agregado, generado en

la industria, también ha aumentado dentro del Producto Nacional Bruto, pues de 27.0 % en 1940, pasó a 30.8 % en 1950; y de 33.1 % en 1960 a 36.0% en 1966.

En particular, el porcentaje del producto generado por la industria de transformación, pasó del 15.7 en 1939, a 20.5 en 1950; y de 23.0 en 1960 a 26.0 en 1966. Mientras tanto, la participación de las actividades primarias en el Producto Nacional Bruto, pasaba de 23.9 en 1940 a 16.6 en 1966.

La referida multiplicación de la producción industrial y el acrecentamiento de la misma dentro del Producto Nacional Bruto, no sólo se debe a los grandes aumentos en la ocupación industrial, que hemos mencionado, sino a un acelerado proceso de capitalización, al igual que a notables aumentos en la productividad.

Como muestra, podemos señalar que la inversión en esta rama, pasó de 31.3% del total en 1950, a casi 42% en 1964; y en cuanto al producto por hombre ocupado en toda la economía, tenemos que creció a una tasa anual de 4.1% en 1950 - 64; y en cambio, el de la industria de transformación lo efectuó a una de 8.9%. Es así, que el producto anual por hombre ocupado en la Economía Nacional, que fué en 1950 de \$ 4954, pasó a \$ 7289 en 1964, (\$ 7648 en 1966), a pesos de 1950 y el del trabajador de las industrias, que era de \$ 9,451

pasó a \$ 12,255, (\$ 12,770 en 1966).

Desde que el proceso de industrialización empezó a desenvolverse firmemente, (1940) encontramos en casi todos los años, que la producción de los bienes de inversión, ha experimentado un mayor aumento, que la de los bienes de consumo. Entre los casos de excepción, - tenemos el de 1965, debido a la reorganización a que se sujetaron algunas grandes empresas, en varias ramas industriales, para integrarse mejor o para adaptarse a exigencias de carácter legal.

A pesar de ello, en la etapa comprendida de 1950 a 1965, las industrias productoras de bienes de consumo, (Textiles, calzado, productos de madera y corcho, papel, vidrio etc.) crecieron a tasas cercanas al 6%, y las elaboradoras de bienes de producción, (Mecánica, química, siderúrgica, electricidad, petróleo, etc.) a tasas aproximadas al 10%.

Tal situación, que nos explica el cambio en la estructura de nuestra industria, también se reflejó en el campo del comercio internacional. Hasta 1940, México fué exportador de materias primas, minerales y agrícolas, e importador de alimentos y otros bienes de consumo, obteniendo un saldo favorable en su balanza de pagos.

Al concluir la segunda guerra mundial, el saldo del comercio de mercancías, se volvió desfavorable, debido a que se inició la importa-

ción del equipo, accesorios y materiales, que se necesitaban para ampliar la planta industrial.

Es así, que para 1950, las importaciones de bienes de consumo, constituían el 22.9% del total importado, mientras que los bienes de producción el 65.5%. En 1966, las primeras descendieron al 19.9%, por lo que las segundas representaron el 82.1 %.

En lo que se refiere a las exportaciones, sabemos, por lo que dijimos en el capítulo anterior, que carecen de diversificación, tanto estructural como en su destino geográfico, pues se dirigen principalmente a los Estados Unidos y están en gran parte, integrados por productos primarios.

Sin embargo, en el último decenio ha empezado a modificarse esta característica. Los cinco principales productos que en 1958, correspondían al 52% del total exportado; en 1956, pasaron al 36% y los catorce principales, cambiaron del 75 al 65%. Las ventas al exterior, de manufacturas, que eran del 6.7% del total en 1950, se convirtieron, en el 19.7 en 1964; y los bienes de inversión llegaron a representar un - - 3.5% en 1965,⁽³⁾

De esto último, podemos deducir, que nuestro desarrollo industrial, se ha apoyado, casi exclusivamente, en el mercado interno, pues, el fomento decidido a la exportación de manufacturas, tiene relativa-

mente poco de haberse iniciado. Aún hoy, gran parte de las industrias mexicanas, no están en condiciones de salir a competir abiertamente en el exterior.

B.- Factores que Limitan el Crecimiento Industrial.

Entre los factores que han entorpecido el desarrollo industrial, podemos mencionar: la injusta distribución del ingreso, la debilidad del sector agrícola frente al resto de la economía, el aislamiento y -- atraso de muchas zonas, consecuencia entre otras causas, del alto -- grado de concentración geográfica de la industrialización y lo diferenciado del mercado, que limita su flexibilidad é impide el grado nece-- sario de competencia.

Estos factores, principalmente el primero, han impedido la -- constitución de una demanda lo suficientemente amplia, integrada y -- dinámica, por lo cual cada vez, es más difícil lograr el incremento -- de la producción industrial. Todo ello ha obligado al Estado a actuar decididamente prestando servicios de carácter social, derramando -- capacidad adquisitiva en el campo, que ocupa gran parte de la pobla-- ción, comprando ó haciendo que se compren productos de fabricación nacional, en vez de los importados, de calidad y precio equiparables;

ó bien estimulando el establecimiento de industrias en regiones de la provincia, que ofrezcan condiciones naturales y económicas atractivas.

Avanzado este camino, se ha hecho necesario, impulsar las exportaciones de manufacturas, que nos permitan romper el círculo de estancamiento, causado por la secuencia de: mercados pequeños, producción en pequeña escala, altos costos y precios elevados, así como equilibrar nuestra balanza de pagos. (4)

Aparte de lo reducido de la demanda, existen otros factores que limitan nuestro desarrollo industrial; entre ellos, podemos mencionar: la escasez de capitales y de créditos a largo plazo; los servicios de transporte y de energía, a pesar de la gran atención que les ha dado el Gobierno; el desconocimiento de los recursos naturales, de las posibilidades de su utilización y la necesidad de técnicos y obreros calificados.

(5)

C.- Características de Nuestra Industria.

Para terminar, mencionaremos tres características de nuestra industria: en cuanto a su desarrollo, ha adquirido un carácter más bien cuantitativo, ya que surgió de apremiantes necesidades, mercados reducidos y sin una atractiva competencia, debido a la protección gubernamental. Hasta ahora, se ha pensado en el mejoramiento de la pro-

ductividad, con marcado énfasis cualitativo.

Las actividades industriales que se han logrado establecer, son numerosas, pero en distintas ramas faltan algunos eslabones que a veces, se encuentran en la base, por lo que las industrias se desarrollan con materias primas extranjeras, o bien no florecen las elaboraciones de grado superior.

Por último, siendo un país de escasos recursos de capital y de una capacidad de producción insuficiente frente a nuestras necesidades, encontramos algunas empresas que operan en porcentajes bastante inferiores a su capacidad productiva, en planta y equipo, ya instalada.

El problema no existe en relación a las numerosas empresas industriales que producen artículos nuevos, que muchas veces, requieren cuantiosas inversiones para su establecimiento, y que están orientadas a satisfacer la demanda proyectada a varios años en el futuro. Tampoco existe en las que tienden a modificar la estructura industrial, por lo que se encuentran en expansión.

La dificultad está, en las que producen bienes que se venden a -plazo, pues se enfrentan a problemas de financiamiento que les impide utilizar toda su capacidad. En las industrias tradicionales, establecidas desde los primeros años prerevolucionarios, que por sus precios -elevados y calidad irregular o inferior, se ven limitadas a la expansión

de mercados y el pleno uso de sus instalaciones; así como en aquellas que no han proyectado con precisión, sus nuevas inversiones.

(6)

III. - POLITICA DEL DESARROLLO INDUSTRIAL.

A. - Primeros Intentos de Industrialización.

En los últimos años, México ha experimentado un acelerado desarrollo económico y social, a pesar de la serie de problemas que se le han presentado y que hoy perduran, como hemos visto, al exponer la situación de nuestra economía.

Dicho desenvolvimiento, consecuencia de la política económica del Estado y del cambio radical en la organización de la sociedad, productos de la Revolución, se ha apoyado en el fomento de la industria, particularmente, de la industria manufacturera. La industrialización, es la única alternativa para transformar la estructura productiva, absorbiendo el exceso de brazos, que por nuestro acelerado crecimiento demográfico, se ven obligados a trabajar en la agricultura y para elevar considerablemente el nivel de vida de la población, por lo que, el poder público, ha venido promoviendo, tenazmente, la actividad económica que la haría posible.

Los esfuerzos deliberados por hacer de nuestro país, una nación industrial, se iniciaron desde el siglo pasado. Los gobiernos, apenas realizada nuestra Independencia, lo intentaron, sólo que en un clima - político desfavorable, con pocos recursos en el orden financiero y bajo presiones adversas.

Desde 1830, Lucas Alamán, convencido, de que la creación de la (7) industria, era la única forma de que México pudiera vivir su propia vida, fundó el Banco de Avío, primera agencia del gobierno, establecida ex-- profeso, para el fomento de la producción industrial, Institución que dejó de funcionar en 1833 y reanudó sus labores en 1842.

Posteriormente, en un ambiente de contínuas rebeliones, cuartelazos y revueltas, de completa anarquía, se sostuvieron otras medidas - que buscaban hacer de la industria, la forma de obtener nuestra prosperidad.

En el mismo 1842, se elaboró la Ley y el Reglamento de la Dirección General de la Industria Nacional, organismo que desde 1840, los - empresarios reunidos en la Ciudad de México, habían creado con un carácter mutualista.

A partir de esas fechas y hasta 1910, sólo podemos mencionar la creación de una cierta infraestructura en los servicios de comunicaciones (ferrocarriles y puertos) construida, más bien, en beneficio de los exporta

tadores de nuestros productos primarios, sin importar el provecho del país. También contamos en este período, con los adelantos logrados en la generación de electricidad y el florecimiento de algunas empresas manufactureras, principalmente las textiles, de alimentos, de bebidas y las de un gran futuro, como la de explosivos y la química. La mayoría de estas industrias, estuvieron dominadas por intereses extranjeros, signo característico de la época.

En esas condiciones, bastante limitadas para el desarrollo industrial, surgió el movimiento Revolucionario de 1910, época de lucha en la que las labores productivas, tuvieron que padecer la ausencia de una gran parte del campesinado y de los obreros que se habían unido al movimiento bélico, así como, la natural desconfianza de los empresarios e inversionistas nacionales. y extranjeros.

Aquellos intentos dispersos de industrialización, se interrumpieron, pero el pueblo levantado en armas, buscó un cambio radical en el sistema socio - económico. Con un profundo sentido humano, exigió que el lograr su bienestar, fuera el fin esencial que persiguieran - sus gobernantes, al adoptar cualquier medida.

Su ideal quedó consagrado en la Constitución Mexicana de 1917, que transformó la organización de la sociedad, de acuerdo con los objetivos que la misma perseguía, comprometiendo al Estado a estable-

cer las bases fundamentales del desarrollo económico, que posteriormente apoyaría el crecimiento industrial del país.

B. - Etapas en la Política Actual de Promoción Industrial

El nuevo período de industrialización, se abre en un ambiente de paz orgánica, que sigue siendo nuestro más valioso activo, y se caracteriza porque los gobiernos mexicanos, en un principio, por la segunda y tercera décadas, utilizaron su política para establecer las bases de un desarrollo industrial acelerado. Después, sin interrumpir la obra anterior, la encauzaron a fomentar la inversión privada y a proporcionar las materias primas que requiere la industria en crecimiento.

1. - Creación de la Infraestructura.

A la primera etapa, corresponden medidas como la construcción de obras de infraestructura que, el Estado ha emprendido, lo que continúa haciendo hasta la fecha, para brindar a la iniciativa privada, "economías externas" que por sí misma no podría lograr para sus empresas.

Los transportes, las obras de riego, centros escolares, la energía eléctrica, el petróleo, etc., son el medio para lograr la expansión

e integración del mercado interno, el acercamiento de las fuentes de materias primas con los centros de producción, de éstos con los mercados, y la mayor capacitación de los productores en todos los sectores económicos. Sin ellos, la industria se encontraría maniatada desde un principio, por lo que la acción del Estado Mexicano, tratanto de lograr su expansión, ha sido indispensable y oportuna.

a) Transportes. -

Producto de la obra de nuestro gobierno, el sistema de comunicaciones y transportes, ha mejorado considerablemente en los últimos 30 años, aunque dadas las necesidades del país en crecimiento, la escasez no ha sido aliviada del todo.

Para cada una de las ramas del sistema, ha empleado medidas diferentes. A los Ferrocarriles, que durante los años de la Revolución fueron casi destruídos, ha procurado principalmente rehabilitarlos y modernizarlos desde que se decretó en 1937, la nacionalización de la empresa de los Ferrocarriles Nacionales, dejando en segundo lugar su expansión. En cambio, las carreteras han progresado a un ritmo acelerado porque su construcción se ha intensificado.

En el período de 1940 a 1965, la extensión de las vías férreas pasó de 22,979 Km. a 23,672. El esfuerzo se encaminó principalmente a com

pletar las líneas transversales que debían salir al mar. Mientras que las carreteras se extendieron de 9,929 Km. a 58,289 Km. (64,800 - Km. en agosto de 1968).

La orientación de la política seguida, en cuanto a estos medios de transporte, fácilmente la descubrimos en el monto de las inversiones que se les han destinado. Para los ferrocarriles en 1939, fueron por 98.5 millones de pesos, en 1965 por 514 millones, tanto en reparación como en su desarrollo y del 1.º de septiembre de 1967 al de - 1968, casi 599 millones de pesos.

En carreteras, la inversión de 93.2 millones de pesos, se efectuó en 1939; para 1951, había aumentado a 946.5 millones y para 1965 a 1600 millones de pesos. En el período que comprende el IV Informe Presidencial, de 1968, se gastaron 1,364 millones.

b) Irrigación. -

Al referirnos a la política agrícola, mencionamos la tarea fundamental del gobierno, relativa a la creación de grandes y pequeñas obras de captación de agua y su distribución, destinadas a asegurar la producción agrícola.

Solo nos resta presentar antecedentes breves que nos permitan apreciar los adelantos en esta medida, que junto a la expansión de la

oferta, de alimentos y materias primas, ha traído la de la demanda global.

En 1940, las miles de Hectáreas beneficiadas con obras de grande y pequeña irrigación, eran 267; para 1965 sumaban 2,479 y las del mes de agosto próximo pasado, 3,325.

c) Educación. -

También hemos aludido a la política educativa, sobre todo a su importancia, por lo que únicamente a través del incremento de lo que se ha gastado en educar, queremos exponer el énfasis que a este campo han puesto, tanto el Estado, como la iniciativa privada. En 1950, se gastaron por la Secretaría de Educación, \$ 317 millones; en 1955 - los gastos totales fueron de \$ 731.2 millones; en 1960 de \$ 1,958.8 y en 1965 de \$ 4,074.7. En 1968 aunque el presupuesto de la Secretaría de Educación era de 6,482.3 millones de pesos, para el día del informe presidencial, se habían gastado \$ 9,499 millones, incluyendo lo invertido por el gobierno federal, los Gobiernos de los Estados y - los particulares.

d) Energía Eléctrica. -

Para atender a la instalación de las plantas hidroeléctricas y tér-

micas que exige el desarrollo económico, y extender progresivamente al País entero las ventajas de tan apreciado fluido, el Gobierno Federal creó en 1937 dentro de la Secretaría de Economía, hoy Industria y Comercio, la Comisión Federal de Electricidad. Organismo que posteriormente se descentralizó y paulatinamente fué adquiriendo para sí, diversas compañías, a veces de extranjeros, hasta casi obtener la nacionalización de la industria.

Por falta de fondos, y por la dificultad de adquirir equipo generador durante la guerra, la Comisión inició inversiones importantes hasta 1944. A partir de entonces, la capacidad instalada por los sectores público y privado, que era de 720 000 Kilowatts, ha aumentado cuantiosamente, a medida que el gobierno la ha ido controlando. En 1955 ascendió a 1 930 000 Kw. y en 1965 a 5 311 000 Kw. Para agosto del presente año, era de 6 381 434 Kw.

Las inversiones efectuadas por la Comisión en 1939, de únicamente 4 millones, pasaron a 168 en 1949, 1,396 millones en 1952 y el monto de la que se autorizó para 1968 fué de 2,912 millones de pesos.

c) Petróleo. -

En México, la explotación del petróleo, se inició en 1901 por em-

presas inglesas y norteamericanas que, a partir de 1910, obtuvieron rendimientos extraordinarios. Para 1921, con una producción de 193.4 millones de barriles, situaron a México en el segundo lugar como productor mundial. Por los años 30, la producción vino a menos y poco antes de la expropiación llegó a 46.8 millones.

Con la nacionalización de la industria petrolera, efectuada en 1938, se extinguieron las concesiones de aquellas compañías extranjeras, que dedicaban su producción, principalmente, a la exportación de crudos. La política que se inició entonces, y que se ha adoptado hasta ahora, subordina la exportación de este recurso, a dejar cubierta la demanda interna, proponiéndose además, que únicamente salgan del país, los productos refinados.

Las actividades de Petróleos Mexicanos, organismo descentralizado que atiende la exploración, explotación, refinamiento y ventas de petróleo, han permitido el incremento de las reservas comprobadas, no obstante el rápido crecimiento de la explotación. En 1950, las reservas de crudos, condensados y gas natural, se estimaron en 1 607 millones de barriles; en 1960 en 4 787; y en 1965 en 5 075 millones. Para el 10. de junio de 1967, era de 5 400 millones de barriles.

La producción de aceites crudos y líquidos de absorción, que -

en 1938 era de 38.8 millones de barriles, se alzó a 73.8 en 1950; - 108.7 en 1960 y a 157 millones de barriles de septiembre de 1967 al de 1968.

Las refinерías se han propagado por el centro del país y cerca - de los mayores mercados. Por lo que al ampliar la capacidad de refinación, el número de barriles procesados se elevó de 55.8 millones - en 1950, a 107.2 en 1960, y 134.9 en 1965. En el período de agosto de 1967 al de 1968, sumó 157.3 millones de barriles.

La inversión creciente en la industria petrolera, que de 400 millones de pesos en 1952, aumentó a 2 106 millones de pesos en 1965 y a \$ 4 281 millones en 1968, ha permitido la expansión del consumo que de este energético lleva a cabo la industria, pues en 1965, el 90% de la energía mecánica de México, la proporcionó el petróleo, en comparación al 75 % en 1950 y 64 % en 1930.

(8)

Lo expuesto acerca de la producción de estos energéticos, nos ha permitido apreciar el aumento de las actividades de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, empresas que fueron -- creadas para atenderla. Ahora, conviene que insistamos en que el éxito económico de la política de control, que se inició, con la creación de esos organismos y que continuó, con el dominio de todos los recursos del subsuelo, ha trascendido al fomento de la industria, al propor-

cionarle, a precios bajos, bienes intermedios estratégicos, como son, el petróleo y la electricidad; y en las condiciones y lugares que los requiera, ha impulsado las inversiones en otras ramas de esta actividad económica.

2.- Otras Medidas.-

También pertenecen a la primera época del período reciente de industrialización, la creación, desarrollo y coordinación de instituciones del Estado o privadas que han acelerado el progreso del país. Por ejemplo, la fundación de entidades públicas que se han venido perfeccionando, como el Banco de México, (1925) emisor único, banca central y eje de las instituciones que en la actualidad constituyen una amplia red bancaria y financiera; la elaboración de un conjunto de disposiciones legales, entre ellas la Ley del Impuesto sobre la Renta, que han establecido facultades del gobierno, que pueden ser útiles en la promoción del crecimiento; la organización y expansión en el momento adecuado, de centros comerciales y establecimiento de organismos sociales que han permitido atender los intereses de la comunidad.

Dentro de esta labor del Estado destacamos la que ha venido realizando en el sector agrario, cuyas consecuencias se han difundido a todas las demás ramas de la actividad económica. Ha expedido leyes

agrarias, creó el crédito agrícola, ha construído obras de riego, organizó la educación rural, con lo que ha ido transformando la estructura productiva del campo, que al ampliar su mercado, ha apoyado el desarrollo industrial.

Del período de expansión industrial, que nació al concluir la Revolución, solo mencionamos, de la primera fase de la política que se ha adoptado, las condiciones favorables que se han ido creando al dar cumplimiento a sus objetivos. Sin embargo, la ejecución de las medidas que esta etapa comprende, es de efectos a largo plazo, por lo que, en el tiempo en que apenas se restablecía la paz y se proseguía normalmente el trabajo, no se presentaron de inmediato las premisas adecuadas para que manaran nuevas industrias y se multiplicara, la producción de bienes económicos.

A la sazón, podemos agregar la depresión de 1929, que perduró varios años, la escasez de capitales y el antagonismo en las posiciones de obreros y empresarios.

Así, es que, el futuro del país por los años cuarenta, se presentaba difícil; si se enderezó por buen camino, fué gracias a que el Estado actuó ampliamente en ciertos sectores clave y a que sobrevino la Segunda Guerra Mundial.

La contienda significó un poderoso impulso adicional a la indus-

trialización, en virtud de que las exportaciones crecieron y en cambio las importaciones eran impracticables. La principal cooperación que de nosotros recibieron los aliados, fué el haberles proporcionado materias primas estratégicas, bienes de consumo y artículos de algún grado de elaboración, que para producirlos tuvimos que aprovechar plenamente la capacidad de nuestras plantas industriales.

C. - Segundo Período de Industrialización

I. - Política Fiscal para el Desarrollo.

Al concluir en 1945 la Guerra Mundial, y en los años que le siguieron, el Gobierno Mexicano, en respuesta a los acontecimientos que señalamos al finalizar la parte anterior, inició la utilización de instrumentos de política fiscal, con el propósito deliberado de acelerar la industrialización del país. Surge con ello, la segunda etapa del período de fomento industrial posterior a la Revolución, en la que las medidas utilizadas, tienen una relación estrecha con el desarrollo de las industrias, pero en la que también, se procura continuar y mejorar las actividades básicas, en que se fundara la política de las décadas anteriores.

Encontramos en esta nueva fase, una serie de medidas, que no tratamos al presentar la política económica de México, no obstante que se han empleado en la promoción de nuestro crecimiento y en particular de la industria. Fué el interés que tenemos, por conocer la influencia de los incentivos fiscales para el progreso industrial, instrumentos que forman parte de la política fiscal, el que nos obligó a separarla y a referirnos a ella, ahora que entresacamos de ese todo congruente que forman las medidas de carácter económico, los procedimientos que hemos utilizado en nuestra industrialización.

Un país como el nuestro, en proceso de desarrollo, que va impulsando su industria, necesita reunir bienes de capital y adoptar nuevas técnicas en la producción, que incrementen la productividad de la mano de obra, ya que estos son los factores que constituyen la fuerza que le impulsará. Sin embargo, la acumulación de capital, le es difícil, pues para financiarla requiere de ahorros adicionales, que son superiores a sus posibilidades, debido a que el nivel de ingresos es bajo.

En tales condiciones, dice la señora Ifigenia M. de Navarrete, -
(9)
los ahorros tienen que provenir del exterior, o bien, incrementarlos a través del ahorro forzado en la inflación, o del ahorro público con los impuestos.

En México, se ha afirmado por nuestras autoridades, que el desau

rollo económico, que comprende el de la industria, se debe basar fundamentalmente en sus propios recursos, y que por tanto, la inversión extranjera juega un papel complementario; de ahí, que tengamos que inclinarnos hacia las otras dos alternativas.

Del proceso inflacionario en el que sólo reconocemos una tendencia a ahorrar por el grupo que ha aumentado sus ingresos, y no un ahorro forzado como dice la señora Navarrete, en una época recibimos el impulso al desarrollo económico y después, por no armonizarlo con las medidas que lo controlaran y con la canalización de las inversiones a los sectores más productivos, sufrimos sus dañinas consecuencias. N. Kaldor expone, que la inflación se presenta en dos fases, "una feliz y optimista, en la cual las utilidades suben más que los salarios, se acelera la acumulación de capital y se incrementa el consumo de bienes suntuarios; y otra amarga y decepcionante en cuyo transcurso se invierte el sentido de todas estas tendencias". Ello se debe, a que (10) el mero aumento de las ganancias, no asegura que servirán para alentar las inversiones productivas.

El tercer camino, el del ahorro a través de impuestos, debemos complementarlo con la realización de aquellos cambios que aumenten la productividad en la mano de obra, la canalización de los nuevos ahorros hacia la capitalización productiva y la distribución en forma

más equitativa de la riqueza. Lograr tales objetivos nos exige, utilizar una política que abarque no únicamente la tributación, sino también: el gasto público, el dinero y el crédito, la gestión de la deuda y las relaciones obrero - patronales. Dentro de este campo tan amplio, adquiere gran importancia, la política fiscal, instrumento que concentra el manejo de los ingresos del estado, el uso que de ellos se haga a través del gasto público y los empréstitos.

En este caso, los objetivos que perseguimos con la política fiscal, son distintos a los que usualmente tratan de conseguir con ella, los países adelantados en su desarrollo económico, por lo que lógicamente su mecánica de operación también varía.

Un país evolucionado, desea conservar el nivel de vida que ha alcanzado, el nuestro busca elevarlo.

En materia de comercio exterior, el primero dirige su política a conservar y absorber nuevos mercados exteriores para sus productos industriales, así como a facilitar la entrada de las materias primas, que requiere su industria. A nosotros por ahora nos caracteriza el importar productos elaborados y exportar esencialmente materias primas; pero rápidamente nos vamos industrializando, de ahí que tendremos que ir obstaculizando la importación de las mercancías similares a las que producimos e iremos adoptando las medidas que impulsen la exporta-

ción de productos cada vez con un mayor grado de elaboración, al igual que la importación de materias primas para nuestra industria.

Como nación que va creciendo, corremos el peligro, si utilizamos inadecuadamente el crédito que tanto necesitamos, de producir presiones inflacionarias; en una desarrollada, su estabilidad económica no sufre alteraciones de importancia a causa de la deuda, que es interna.

La política fiscal en un país desarrollado, tiende a preservar las condiciones del equilibrio económico alcanzado; nosotros que buscamos elevar el nivel de vida, la orientamos a incrementar el desarrollo.

Aquel que ha logrado una elevada industrialización, busca estabilizar la ocupación de los distintos factores de la producción, para sostener su nivel; a diferencia de las grandes posibilidades que existen de incrementarla en México, que procura primordialmente la expansión de su industria.

Nos es indispensable, diseñar una política que proporcione al estado, ingresos mayores; un país adelantado, tiene un sistema impositivo que le permite elevadas transferencias monetarias del sector privado al público y por lo tanto, sus servicios públicos, también son más y mejores.⁽¹¹⁾

En un país desarrollado la relación entre los ingresos y gastos públicos con el producto nacional bruto (a precios de mercado) pasa -

del 25%; en cambio es excepcional el país subdesarrollado que alcanza este porcentaje. Para ilustrar tal situación, basándonos en los datos correspondientes a 1965, escogimos de entre las naciones más adelantadas: a Estados Unidos, cuya relación significa el 25.9%, a Inglaterra que es de 28.9 %, Alemania Federal de 35.8 % y Francia 37.8 %. Del grupo que forman las que intentan incrementar su desarrollo tenemos: a Venezuela que es de 24.0 %, Perú 16.3 %, Ecuador 22.9 % y México - 14.7 %.(12)

Así pues, una política fiscal que se propone el desarrollo, tal como la necesitamos, y que, con el apoyo del derecho procura que éste sea justo, se le han señalado como objetivos: a) la creación y ampliación de una infraestructura económica y social, que el Estado debe financiar, para aumentar la capacidad productiva del país; b) alcanzar cierto grado de estabilidad monetaria y de precios a corto plazo; c) el estímulo a la inversión privada y su debida canalización, ya que la inversión pública, por importante que sea en un sistema de libre empresa, sólo abarca una parte de la actividad económica; d) la protección y el fortalecimiento de la balanza de pagos; e) la corrección de la distribución del ingreso; f) proporcionarle al poder público, una mayor porción del ingreso nacional, para que surta efectos su política de desarrollo.(13)

2. - Instrumentos.

a) El Gasto Público y su Influencia en el Desarrollo de la Industria

Para el cumplimiento de esos fines, útiles también para el desarrollo de la industria, dicha rama de la política económica, cuenta con instrumentos como el gasto público, erogaciones efectuadas por el Estado, que, "a través de una asignación racional de los recursos y niveles óptimos de ocupación productiva, que redunden en el máximo bene
ficio social", impulsan el crecimiento.

(14)

La clasificación que de él se ha efectuado desde el punto de vista económico, nos permite separar por un lado, los gastos de capital, que incluyen todos aquellos que afectan el monto y estructura del patrimonio del gobierno, o bien, que inciden en patrimonio del sector pú
blico. Entre ellos queda comprendida, la construcción de obras de in
fra
estructura económica, que a través de las "economías externas", -
influyen en la reducción de los costos y aumentan la productividad mar
ginal de las empresas privadas, incrementando sus posibilidades de inversión. También abarcan, los gastos en las construcciones de escuelas, centros hospitalarios, etc., con las cuales se logra un aumen
to en la productividad al nivel nacional.

En la Cuenta Pública Mexicana, correspondiente a 1967, se des-

(16)

taca el aumento de la proporción, que los gastos de capital representan en el total de los gastos del sector público federal, ya que del 31.2 % que era en 1966, pasó a un monto equivalente al 38.7 %. Es decir, en un total de gastos de 66,054 millones de pesos en 1966, los gastos de capital, se habían situado en 20,577 millones de pesos, y en 1967, llegaron a 30,712 millones de pesos, cuando el total de gastos pasó a - - 79,452 millones de pesos. De esta suerte, el aumento de los gastos de capital, entre uno y otro ejercicio, se elevó en 10,134 millones de pesos, magnitud que en términos relativos, equivale al 49.2 %. Dentro del total de gastos del sector público federal, la proporción que se destinó a la inversión, creció de 17.9 % en 1966, a 22.4 % en 1967, la cual, al representar cerca de la mitad de la inversión total, ha significado - una contribución fundamental al crecimiento de la economía.

La otra parte del gasto público, la forman los gastos corrientes, que son todos aquellos, destinados a satisfacer las necesidades de la administración pública a lo largo del ejercicio fiscal, con ellos, el gobierno presta servicios como la educación, salubridad, etc., que permiten a las industrias contar con trabajadores útiles y hasta donde es posible, a la comunidad entera le proporcionan, un mínimo aceptable de condiciones de vida. En este sector, nuestra Cuenta Pública incluye, los gastos en transferencias, que comprenden aquellos que el Es

tado efectúa sin recibir directamente contraprestación alguna, que le compense del pago realizado. Como ejemplo podemos señalar: ayudas; subsidios a los precios, a la producción, para inversión, para cubrir déficit y adeudos de organismos descentralizados; aportaciones al Seguro Social; etc.

Concomitante a la elevación de la proporción que los gastos de capital representan en el total de los gastos del sector público federal, tenemos una reducción relativa en la de los gastos corrientes, - pues aunque en 1967 llegaron a 48 740 millones de pesos, creciendo en 3 263 millones de pesos respecto a los de 1966 que alcanzaron - - 45 477 millones de pesos, su magnitud respecto del gasto total ejercido, pasó del 68.8 % en 1966 al 61.3 % en 1967. Esto significa, que se ha tenido éxito en la política de mantener controlado el crecimiento de los gastos corrientes, cuyo objetivo es evitar rigideces excesivas en el empleo del gasto público, que accidentalmente disminuyan, el monto de los recursos dedicados al incremento del capital social - fijo del país.

En cuanto a los gastos de transferencia, podemos hacer notar, que ha sido el renglón de gasto corriente, que ha registrado un mayor incremento, ya que de 17.4 % que representaba dentro del total de los gastos del subsector gobierno en 1960, subió al 23.4 % en 1964 y al

41.1 % en 1967. Es decir, habiendo alcanzado los gastos gubernamentales la suma de 21,009 millones de pesos en este último año las transferencias significaron \$ 2,639 millones. Al comentar esta situación, Roberto Anguiano hace notar que aun cuando el destino de estas erogaciones está determinado por las decisiones de las personas físicas o morales que las reciben, se han atendido con ellas servicios sociales, principalmente en materia de educación y seguridad social.

Refiriéndonos a dos de los objetivos de la política fiscal, el mantenimiento de la estabilidad de precios y la distribución más equitativa del ingreso, esenciales en el desarrollo de la industria por su influencia en el mercado, consideramos que, el gasto público, juega un papel importante, dentro de la serie de medidas que se pueden emplear en su realización.

Una condición indispensable para mantener la estabilidad de precios y un alto empleo, es que la demanda crezca a un ritmo adecuado con el aumento de la capacidad productiva. El nivel de la demanda total, depende de las decisiones de gastar o invertir que adopten individuos, empresas y organismos públicos. Si bien, el Estado no puede controlarlas, a riesgo de acabar con la libertad, puede al menos influir, incrementando con su gasto, las rentas disponibles para ser gastadas por los individuos y las empresas. (La misma importancia tienen, en

este caso, los impuestos, ya que sustraen parte de esa renta utilizable). Así pues, el Estado mediante las medidas relativas al monto y ritmo - de sus adiciones (o sustracciones) al ingreso de los particulares, influye inevitablemente en las libres decisiones de los individuos.

En cuanto a la redistribución de la riqueza, la influencia del gasto público reside, en la posibilidad de beneficiar a los sectores populares, principalmente a través de erogaciones catalogadas como de bienestar social, (hospitales, viviendas populares, escuelas, educación, etc.). Sin embargo, los gastos de este tipo, en México han quedado - en segundo plano, frente al propósito de contribuir a la formación de capital y reforzar el sistema productivo del país. Basta señalar que en - 1967, las erogaciones del sector público, destinadas a fomento económico, se elevaron a 40 005 millones de pesos, cantidad que equivale al 50.0 % del total de gastos, y las destinadas a beneficio social, llegaron a 16 081 millones de pesos, que corresponde al 21.5 % del total. En 1966, los gastos de fomento económico, fueron de 40 347 millones de pesos, y representaron el 61.0 % del total. El decrecimiento que no tamos en la participación de estos gastos, en el total del sector público, nos indica la necesidad que hubo, de canalizar mayores recursos a la inversión de beneficio social, en el ejercicio del año pasado.

En la promoción de nuestro progreso económico y en particular de

la industria, han adquirido gran importancia los gastos de los organismos descentralizados y de las empresas públicas, que por su cuantía, deben ir coordinadas al gasto del gobierno, ya que de lo contrario se podrían convertir en un freno a todo esfuerzo que con aquel se realice, - por acelerar el desarrollo. El gasto de este sector paraestatal en 1965, alcanzó la suma de 27 304 millones de pesos, el cual se incrementó a 33 558 millones de pesos en 1966 y a 38 599 millones de pesos en 1967, (15% superior al año anterior y 41 % al de 1965), gasto, este último, que representó el 48.5 % del total de egresos del sector público y del cual se destinó el 53.1 % (20 508 millones de pesos) al fomento económico, y el 17 % (6 469 millones) al bienestar y seguridad social.

b) Deuda Pública

Otro instrumento de la política fiscal para impulsar el crecimiento, es la deuda pública, medio del que se vale el Estado para financiar por encima de sus ingresos ordinarios, aquellas inversiones que no puede aplazar. Como un país en desarrollo, necesitamos utilizar tanto los recursos internos como externos, siendo el endeudamiento, en el primer caso, un medio que no produce presiones inflacionarias; pero el -

segundo, que es la forma de obtener las divisas para destinarlas a importar bienes de capital, lo tenemos que emplear en inversiones productivas y cuidando que su nivel no exceda a la capacidad de pago del país, si se desea no poner en peligro la estabilidad económica.

A través de lo que requiere la atención de la deuda externa, podemos comprobar que ha continuado nuestra política que basa el crecimiento de cualquier sector de la economía en los recursos propios y que acude a los ajenos, sólo en la medida que sea necesario complementar los primeros. De 16 781 millones de pesos que el sector público destinó al servicio de la deuda pública, la externa a largo plazo del gobierno federal, suscrita mediante bonos, sólo requirió el desembolso de 1,166 millones de pesos (9.9 % de la suma total destinada a la atención de la deuda) y la del sector de organismos y empresas 3 550 millones (71.5 % de lo destinado a la deuda de este subsector y 21.1 % de las erogaciones totales en la deuda).

c) Política Impositiva

De los fenómenos sociales más destacados en este siglo, es que el Estado ha extendido sus funciones de las actividades que tra-

dicionalmente le estaban reservadas, a la satisfacción de necesidades de importancia nacional, llevando su acción hasta la producción de bienes y servicios, que antes estaba casi totalmente en poder de la iniciativa privada. Importante además ha sido, su contribución a la capitalización nacional, construyendo obras básicas de infraestructura. (18)

Al ir adquiriendo el gobierno nuevas obligaciones, su gasto ha crecido, y con él, al necesitar mayores recursos para financiarlo, también se han tenido que ensanchar las bases y el campo de los impuestos, que constituyen la fuente principal del Estado para obtener ingresos.

Sin embargo, lo importante no ha sido únicamente, la influencia en la actividad económica de la ampliación del gasto público, sino que el gobierno, puede manejar deliberadamente sus ingresos y egresos, para producir efectos convenientes o evitar los que no lo son, en la estructura de la economía. De manera que, los impuestos además de cumplir su función fiscal, de contribuir a los gastos públicos, desempeñan el papel de arma poderosa de la política fiscal.

Así, frente al impacto del proceso de desarrollo sobre la balanza de pagos, que tiende a desequilibrarla, el sistema tributario, puede jugar un papel importante, dentro de las cuidadosas medidas de política económica que exige tal situación, y al mismo tiempo, servir

de apoyo a la expansión de la industria.

En un país en crecimiento, la inversión requiere de una alta proporción de importaciones de bienes de capital, y a medida que los ingresos generados por esa inversión, son mayores, la proporción marginal a importar, es también más elevada. Si a la primer tendencia, agregamos que la capacidad de importar de esta nación se halla limitada, por que sus exportaciones las constituyen principalmente productos primarios, y además, se han visto afectadas adversamente, por las condiciones que prevalecen en los mercados internacionales de esos productos, fácilmente nos explicamos el desequilibrio en su balanza de pagos.

Para contrarrestar tal situación a corto plazo, es necesario canalizar los ingresos de divisas hacia inversiones productivas ó catalogadas como "deseables" y desalentar las "indeseables". El sistema impositivo coordinado con una política crediticia y de comercio exterior, puede ser el instrumento adecuado para lograrlo. Por ejemplo: fijando un fuerte impuesto a los artículos suntuarios y por otro lado, estableciéndolo bajo, a las empresas que se desea alentar.

A largo plazo, las presiones sobre la balanza de pagos, se pueden atenuar impulsando las exportaciones, en especial de manufacturas, con el objeto de mejorar los términos de intercambio. Además, produciendo los artículos, que por el momento se importan, o que se

importarían a medida que el nivel de ingresos fuera mayor. (Sustitución de Importaciones). (19)

Lo primero requiere, cuando se trata de productos básicos, tradicionales, que el país en desarrollo, regule el comercio exterior, de manera que sus precios se estabilicen, y en el caso de las manufacturas, que reduzca sus costos, cuide escrupulosamente la calidad de sus productos y ofrezca a sus clientes, facilidades de financiamiento. Sólo así, podrá competir en los mercados exteriores, con los países más industrializados, que con frecuencia tienen costos de producción relativamente bajos.

Uno de los instrumentos para regular en la forma requerida la venta de nuestros productos a otros países, puede ser el impuesto a la exportación, gravamen que junto con los impuestos interiores, constituyen el elemento del costo que es posible disminuir.

En este caso, sacrificando el ingreso del estado, el manejo de los impuestos puede ser un instrumento útil, para permitir a los industriales participar en el mercado internacional, en condiciones de competencia ventajosa, respecto de los productores de otros países, que concurren a los mercados.

En la sustitución de importaciones, el sistema impositivo también juega un papel importante, con el arancel de importaciones. Es

tableciéndolo elevado, para productos que se desea se produzcan en el país, lo cual equivale a una devaluación de la moneda sólo para la adquisición de esos artículos, y complementándolo con el control administrativo del comercio exterior a través de "permisos previos", "cuotas", ó "prohibiciones" a la importación, se puede alcanzar dicho objetivo.

El efecto de la sustitución de importaciones a que nos hemos referido, es de gran importancia al igual que su influencia en la expansión de la industria, en particular de la de México, que ha estado completamente ligada a ella.

Al amparo de los mecanismos que hemos mencionado, se reserva el mercado interno para los productos nacionales, las empresas industriales se pueden expandir con libertad, con ello se integran las actividades de la economía y secundariamente, se elevan los niveles de ocupación y de ingreso. Sin embargo, dicha protección, con el tiempo se puede convertir en un elemento de distorsión del desarrollo del país, puesto que, como explicaremos adelante, conspira contra las posibilidades de ampliación de la demanda efectiva en el interior y contra las probabilidades de exportación de manufactura.

Estos fenómenos, son el resultado de la tendencia de los costos a elevarse, mientras no exista la competencia que aliente su aba-

timiento; de aquí se deriva que las industrias desarrolladas obtienen ganancias extranormales y que los precios no pueden competir en el mercado internacional. Además, si los recursos se destinan inadecuadamente, la producción se volverá antieconómica y de calidad inferior a la de otros países.⁽²⁰⁾

Por ello concluimos, que la protección, tiene que ser limitada a la época en que se va a iniciar la industrialización y posteriormente, a las industrias nuevas que comprueben el necesitarla.

En México, casi a mediados del siglo, se inició la aplicación de las restricciones proteccionistas que hemos anotado, con el objeto de que se desarrollara la industria sustitutiva de importaciones.

En una primera etapa, que llega hasta 1956 aproximadamente, se da cima al proceso de sustitución de importaciones, de bienes de consumo producidos por industrias ligeras, y se inicia, la de bienes de consumo duradero; después, en el período de 1954 a 1959, se lleva al máximo la sustitución de estos últimos y se pasa a la de bienes intermedios de producción no muy compleja (química y metálica ligeras, derivados de minerales no metálicos, industria de cuero, vidrio, etc.)

Por último, en la etapa que se ha prolongado hasta nuestros días, se está llevando a cabo, la sustitución que requiere procesos industria-

les muy complejos y estructuras tecnológicas de elevada densidad de capital. (química básica, petroquímica, metálica pesada, electrónica, automovilística, siderúrgica especializada, etc.)

(21)

Con esta política de industrialización, posterior a la segunda guerra mundial, combinada con las demás medidas económicas, hemos conseguido una planta industrial impresionante. Sin embargo, como dice Gerardo M. Bueno, "no ha resultado suficiente para lograr una gran absorción de mano de obra y una distribución regionalmente más adecuada, de los beneficios de la integración industrial. Los bienes producidos por la industria nacional no siempre resultaron a un precio adecuado ni tuvieron una calidad comparable a la de los bienes del exterior. De hecho, el desenvolvimiento fabril en México, no involucró mejoramiento alguno en las condiciones de ventaja comparativa internacional, (sólo en contadas actividades) "

(22)

De ahí, que pensemos en que tenemos que ir reemplazando poco a poco, el objetivo que hasta ahora ha predominado, de la sustitución de importaciones, cuyas posibilidades además, se han reducido en la actualidad, por otros, como el aumento del grado de eficacia con que opera la industria, mayor absorción en la mano de obra, descentralización de las actividades industriales. En 1965, el 56% del valor de la producción industrial, se generaba en el Distrito Federal y sus

alrededores, 10% en Nuevo León y sólo el 34% en el resto de las entidades federativas, situación que no debe continuar.

(23)

Otro fin, debe ser aumentar las exportaciones de manufacturas, productos a los que se les ha agregado mayor valor a través del trabajo de los obreros; de la utilización más intensa del equipo y de los servicios, lo que al provocar una mayor actividad económica eleva el nivel de vida de la población.

Analizando desde otro ángulo al sistema tributario, debería ser unido al gasto público, el instrumento que ejerciera una función redistributiva del ingreso, con lo que también influiría en el desarrollo de la industria.

La industrialización, más bien dicho, el crecimiento económico en general, exige en un principio, una política en favor de la acumulación de capital, que permita incrementar la producción de los bienes y servicios socialmente necesarios. Después, para mejorar las perspectivas de ventas de las industrias, gran aliciente para invertir y generar los aumentos en el poder adquisitivo, es menester corregir las desigualdades en la distribución del ingreso.

Así, desde el punto de vista económico, todos los factores que contribuyen al progreso, avanzan simultáneamente, lo cual es base de un desarrollo acumulativo; y desde el punto de vista jurídico, se da --

cumplimiento a los principios de justicia social, al impulsar "la distribución proporcional de los frutos del crecimiento, entre quienes participan en la creación de esos bienes y servicios."

(24)

Efectivamente, a quien la suerte o su esfuerzo le permita obtener mayores ingresos, la sociedad debe exigirle una contribución más que proporcional para hacer frente a las necesidades colectivas y al crecimiento. De la misma manera, a quien sólo tenga un ingreso modesto, debe reducirle la carga fiscal é incluso, proveerle gratuitamente de los bienes y servicios, que necesita para vivir en forma decorosa.

Sin embargo, no existe, hasta ahora, el instrumento adecuado en el sistema tributario, para lograr la distribución de la riqueza y del ingreso. Analizando la naturaleza de los impuestos según su efecto, ó sea su clasificación en directos é indirectos, encontramos que los primeros, a pesar de que se ha supuesto que disminuyen el patrimonio del causante, porque existe la prohibición jurídica para trasladarlo, no sucede así. Es verdad que, por lo pronto, el ingreso se ve disminuido y que el ingreso es el que alimenta al patrimonio. No obstante, a largo plazo, "los empresarios mantienen los coeficientes de rendimiento al igual que los rentistas. Los causantes por productos del trabajo que tienen suficiente fuerza, logran adaptaciones en suel-

dos, salarios y honorarios".

(25)

Ello se debe, a que "los criterios de redistribución de riqueza - que se manifiestan en la carga progresiva en los impuestos al ingreso parten de un substratum de distribución inequitativa de fortunas" y que "la mecánica de los precios, las tasas de interés y de la determinación de los niveles de remuneración por servicio personal de ciertos sectores", obstruyen a la justicia distributiva.

(26)

Es importante que señalemos, el paso transcendental que se ha - dado dentro del proceso de reforma tributaria, apenas iniciada en - México, con la expedición de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que entró en vigor el 1o. de enero de 1965. Con ella, se ha acentuado la influencia de los llamados impuestos directos frente a los indirectos.

Abandona el sistema cedular, en un intento de convertir este -- tributo, en un impuesto personal, para que pueda estar más de acuer- do con la capacidad contributiva del causante. En relación a las em- presas, adopta en su integridad el sistema global, obligándolas a acu- mular todos sus ingresos cualquiera que sea la fuente, para determi- nar, hechas las deducciones autorizadas por la Ley, una sola base -- gravable.

Renuncia al gravamen sobre las ganancias distribuibles de las - Sociedades, para establecer el impuesto sobre las utilidades realmen

te distribuidas, con el deseo de impulsar el crecimiento y conveniente capitalización de las empresas. A los dividendos pagados por sociedades, los sujeta a un régimen de retención de impuesto en la fuente, que no se aplica cuando la ganancia es percibida por instituciones de crédito, de seguros o sociedades de inversión autorizadas para operar en el país; o bien, si el causante es de las entidades sujetas al impuesto al ingreso global de las empresas, le serán devueltas las cantidades re-te-nidas, cuando su inversión en acciones o partes sociales, computadas al valor de adquisición, no exceda del 55% de su capital contable.

(27)

Por primera vez, se establece el principio de amortización de pérdidas, con cargo a los resultados hasta de cinco ejercicios futuros de la empresa; disposición que alienta sus actividades y cuya importancia para el crecimiento de nuestra industria, nos obliga a comentarla en el siguiente capítulo.

Suprime el impuesto sobre utilidades excedentes; y para las - personas físicas, el tratamiento del impuesto a productos del trabajo, es diferente a los del capital. Por último, para los causantes de ingre-sos más elevados, establece el impuesto al ingreso global de las personas físicas, que para determinarlo, en principio, son acumulables todos los ingresos, independientemente de cual sea su fuente, salvo - las excepciones y exclusiones autorizadas por la Ley.

(28)

En varios de los principios de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tal como se encuentra ahora, existe la tendencia a fomentar el ahorro personal de aquellos que perciben ingresos derivados del capital, y el propósito de que esos ahorros sean canalizados hacia inversiones productivas. Entre ellas podemos citar la libre reinversión de utilidades, que ya hemos mencionado y que más adelante comentaremos; importantes exenciones para determinado tipo de intereses, para los -dividendos que distribuyan las sociedades de inversión, para la participación que los trabajadores reciban en las utilidades de las empresas, etc., así como la diversidad de tasas y tarifas que generalmente son bajas y poco progresivas.

A tal situación, debemos agregar que a partir de 1965, en la Ley de Ingresos correspondiente a cada año, se ha establecido transitoria-mente la no acumulación de algunos de los productos de capital. Disposiciones estas últimas, que han tenido entre sus causas, que desde 1966, las tasas de interés en las naciones industrializadas se han elevado en forma importante, en tanto que aquí, han permanecido -iguales. No vale la pena correr el riesgo de que los inversionistas nacionales movilicen sus capitales al exterior o los extranjeros no las -llevasen a cabo en México, por obtener el gobierno un ingreso mayor, al exigir que se acumulen los productos del capital para efectos de este gravamen.

La otra razón, es más bien administrativa, ya que por ahora, es casi prácticamente imposible el control de las medidas fiscales - tendientes a gravar progresivamente la utilidad total acumulada de las personas físicas que perciben dividendos e intereses. (29)

Con todo y eso, tenemos que lo recaudado con crédito al Impuesto sobre la Renta, ha evolucionado, del 25.9% de los ingresos federales ordinarios en 1966, al 37% en 1967. O sea, que de 24,461 millones de pesos que fueron en 1966 los ingresos ordinarios del gobierno federal, 8,631 millones de pesos fueron por concepto de este gravamen, mientras que en 1967, de 27,447 millones de pesos, total de los ingresos a que nos hemos referido, 10,235 millones de pesos, se recaudaron por este impuesto. De un año a otro, el incremento relativo en -- los ingresos ordinarios del gobierno federal fue de 12.2%. El del impuesto sobre la Renta de 19.%. (30)

Comparando la proporción de los impuestos directos en el total de la recaudación, que en México fué de 45.6% en 1965, con la de otros países Latinoamericanos, encontramos que en la misma fecha, -- sólo le superaba Brasil, ya que participaban en 53,1%. Otros en los que también representaban un porcentaje elevado son: Venezuela con 42.9%, Colombia con 41.7%; Panamá 35.5%. Tienen una participación muy baja en Guatemala con 10.7% y Ecuador 10.4%. (31)

CITAS DEL SEGUNDO CAPITULO.

- 1.- Sweezy Paul M. Citado por Pei-Kang Chang. "Agricultura e Industrialización. Fondo de Cultura Económica. México - Buenos Aires. 1951 Pág. 87.
- 2.- Gonzalo Robles. "El Desarrollo Industrial". México, Cincuenta Años de Revolución. - La Economía. Fondo de Cultura Económica. México 1960. Pág. 197, Cuadro I.
- 3.- Los datos estadísticos se tomaron de "La Economía Mexicana en Cifras". Nacional Financiera S.A. México D. F. 1965. - "La Economía Mexicana en el primer semestre de 1967". El mercado de Valores, Núm. 41 Octubre de 1967. - "Régimen Fiscal e Industrialización". Conferencia sustentada por Francisco Alcalá, en Guadalajara, Jal. el 19 de julio de 1967. - Informe anual 1966, Banco de México S.A.
- 4.- "Promoción de Exportaciones Mexicanas de Productos Manufacturados". Estudios de las Naciones Unidas. Mercado de Valores - Núm. 21; mayo de 1967.
- 5.- Gonzalo Robles. "El Desarrollo Industrial". Op. Cit. Pág. 210.
- 6.- Navarrete R. Alfredo. "Instrumentos de Política Financiera Mexicana". S E L A . - Edición 1963, México D.F. Págs. 79 y sigs.
- 7.- Gonzalo Robles. "El Desarrollo Industrial". Op. Cit. Pág. 171.
- 8.- Las cifras estadísticas se recabaron de la "Economía Mexicana en Cifras", Nacional Financiera S.A. México D.F. 1965.- Informes Presidenciales III y IV de los años de 1967 y 1968 respectivamente.- Ross Stanford and Christensen Op. Cit. - Robles Gonzalo - "El Desarrollo Industrial". Op. Cit.
- 9.- Ifigenia M. de Navarrete. "Política Fiscal de México". U N A M. México 1964. Pág. 23.
- 10.- Nicholas Kaldor. "Ensayos Sobre Desarrollo Económico" Conferencias C.M.L.A. Págs. 77 y 78.

11. - Santillán López Roberto y Rosas Figueroa Aniceto. "Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México". U N A M. México 1961 Págs. 211 y sigs.
12. - "Yearbook of National Accounts Statistics" United Nations 1966.
13. - Ortiz Mena Antonio. "La Política Fiscal Actual del Gobierno - Mexicano". Conferencia sustentada el 25 de agosto de 1966, en el Tribunal Fiscal de la Federación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Prensa, Memoria, Biblioteca y Publicación 1966. Pág. 11.
14. - Urrutia Millán Rafael. Conferencia "La Política Fiscal en los Países en Desarrollo Económico". Sustentada el 26 de agosto de 1966. Economía Política. Instituto Politécnico Nacional. -- México D.F. Primer trimestre 1967. Núm. 11, Pág. 46.
15. - Ifigenia M. de Navarrete. "Política Fiscal de México". Op. Cit. Pág. 62.
16. - Dictamen de la Comisión de Presupuestos y Cuenta, relativo a las Cuentas de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal por el Ejercicio Fiscal de 1967, enviadas por el Ejecutivo de la Unión.
17. - Anguiano Equihua Roberto. "Las Finanzas del Sector Público en México". U N A M. México 1968 Pág. 83.
18. - Ifigenia M. de Navarrete. "La Estructura Impositiva para el Desarrollo". - Conferencia dictada en los cursos de invierno de 1963 "El Derecho en los Planes de Desarrollo Económico y Social de México". U N A M. México 1964. Pág. 37.
19. - Ifigenia M. de Navarrete. - "Política Fiscal de México". Op. Cit. Pág. 21.
20. - "La Protección a la Industria Nacional y la Integración Económica de América Latina". Revista. "Comercio Exterior". Banco Nacional de Comercio Exterior S.A. Agosto de 1967.
21. - Alcalá Francisco. - "Régimen Fiscal e Industrialización". Conferencia citada.

- 22.- M. Bueno Gerardo. "Las Perspectivas de la Política de Desarrollo Industrial en México". Revista "Comercio Exterior" Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., noviembre de 1967, Pág. 891.
- 23.- M. Bueno Gerardo. "Las Perspectivas de la Política de Desarrollo Industrial en México". Artículo citado.
- 24.- Valdés Villarreal Miguel. "La Eficacia del Derecho para la Realización de una Política Fiscal para el Desarrollo". Conferencia en los cursos de invierno 1963. "El Derecho en los Planes de Desarrollo Económico y Social de México". UNAM. México 1964. -- Pág. 126.
- 25.- Valdés Villarreal Miguel. "Reflexiones acerca del arte de establecer impuestos". Temas Fiscales III. Colegio de Contadores Públicos de México. A.C. 1968. Pág. 45.
- 26.- Ibid. Pág. 46.
- 27.- Ley de Impuesto sobre la Renta.- Artículo 19. Diario Oficial, 31 de diciembre de 1964, reforma de 29 de diciembre de 1967.
- 28.- Ortiz Mena Antonio.- "La Política Fiscal actual del Gobierno Mexicano". Conferencia del 25 de agosto de 1966.- Investigación Fiscal "Suecia" Administración General de Impuesto al Ingreso. Secretaría de Hacienda.
- 29.- Ortiz Mena Antonio.- "La Política Fiscal como Instrumento de Desarrollo Económico". Artículo publicado en el diario financiero especializado. "American Banker" en su edición dedicada a México, del 20 de febrero de 1968.
- 30.- Cifras obtenidas del Dictamen de la Cuenta Pública Federal, correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1967.
- 31.- Cifras obtenidas del artículo citado del Licenciado Ortiz Mena Antonio. "La Política Fiscal como Instrumento de Desarrollo Económico".

CAPITULO TERCERO.

INCENTIVOS
DE
LEGISLACION

TRIBUTARIOS
LA
MEXICANA

1. - INTRODUCCION.

Al tratar de los instrumentos de la Política Fiscal, resaltamos su trascendencia en el propósito de lograr un progreso material que beneficie al mayor número de los habitantes, lo cual, no es únicamente una exigencia económica sino de justicia social. Sin embargo, como dice Nurkse "el primer objetivo de las finanzas públicas en el contenido del desarrollo económico no es un cambio en la distribución del ingreso entre personas, sino un incremento de la proporción del ingreso nacional dedicada a la formación de capital"

(1)

Esto ha ocurrido en México, ya que como hemos visto, el efec-

to redistributivo del gasto, ha quedado atrás, frente al aumento de los gastos públicos de capital, que han reforzado el aparato productivo - del país y alentado la formación de capital.

Por lo que toca a los impuestos, se han dirigido de igual manera, principalmente a la creación del capital y a su inversión productiva, así lo afirmamos al tratar de la Ley de Impuesto sobre la Renta. Inclusive, se han promulgado leyes de incentivos impositivos, que - conceden diversos beneficios a un número escogido de contribuyentes, con lo que se supone iniciarán actividades que de otra manera no realizarían, o bien, que aumentarán sus inversiones en las empresas ya existentes en el sector que se desea impulsar; siendo el seleccionado por su especial importancia para el desarrollo, el de la industria manufacturera.

Algunos autores consideran, que con tales franquicias, es posible dar cumplimiento tanto a la meta de formación de capital, como a la de su empleo óptimo, es decir, influir en que los recursos sean orientados hacia sectores más productivos, para así lograr que las tasas de crecimiento del Producto Nacional, lleguen al máximo.⁽²⁾

También se ha pensado, que con ellas se puede lograr la mejora de la calidad de nuestros productos o utilizar materias primas ó artículos semielaborados de fabricación nacional.

La contribución de los incentivos impositivos al crecimiento económico, con la realización de estos objetivos, es lo que trataremos de determinar al analizar cada uno de ellos, sobre todo, por que es ésta la única justificación de su existencia.

Jurídicamente, algunos de los beneficios que se conceden en los preceptos que señalan la obligación de pagar impuestos, no encuentran apoyo, porque violan el principio de generalidad, que desarrolla al de justicia. Además, sus efectos son contrarios a los fines que se persiguen con la reforma fiscal, que en nuestro país se está llevando a cabo.

El principio de generalidad que hemos citado, y que consiste en que todas las personas que tengan capacidad contributiva deben estar sujetas a la tributación, lo consagra nuestra Constitución vigente, en sus artículos 31 fracción IV y 28. En el primero, obligando a los mexicanos, sin distinción alguna, a cooperar a los gastos públicos "de la manera proporcional y equitativa que señalen las leyes" y en el segundo, prohibiendo de manera absoluta, la exención de impuestos.

Uno de los instrumentos básicos, en un programa de incentivos, es precisamente la exención de los tributos, y nos encontramos con el impedimento constitucional para su existencia. Sin embargo, el artículo 28 se ha interpretado en el sentido de que "prohibe la exención

de impuestos concedida a título individual, pero no las que se otorguen por medio de disposiciones de carácter general". Así lo establece el artículo 13 de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de monopolios, del 25 de agosto de 1934 y lo interpreta la Suprema Corte (Semanao Judicial de la Federación, Tomo XVI, Pág. 451).

Creemos, que las exenciones que se conceden con el propósito de impulsar el crecimiento industrial, violan el principio de generalidad, porque introducen diferencias en la carga fiscal a que se deben enfrentar contribuyentes con ingresos iguales, atendiendo únicamente a la actividad que realicen. En cuanto a la interpretación que actualmente se hace del artículo 28 Constitucional, la consideramos errónea, ya que la prohibición que contiene es concisa y donde la Ley máxima no distingue, el intérprete ordinario no debe distinguir. La Suprema Corte lo reconoció así en sus primeros fallos, diciendo: "La exención de impuestos está prohibida de modo terminante por el artículo 28 de la Constitución" (Semanao Judicial de la Federación, Tomo IV, Pág. 982).

Por otra parte, no podemos aceptar las exenciones de impuestos aún cuando sean de carácter general, porque efectuando una interpretación en conjunto de los artículos Constitucionales, éstas son contradictorias al 31 fracción IV.

Por lo que se refiere a la reforma fiscal iniciada en México, se -

ha dicho, que al transformar nuestro sistema impositivo, se va buscando la igualdad de las cargas fiscales, para todos los causantes, que se encuentren en las mismas condiciones; distribuir el gravamen de acuerdo con la capacidad de pago y reducir las diferencias entre aquellos ingresos que quedan en poder del causante, después de haber pagado los impuestos. Sin embargo, en las leyes por las que se otorgan los beneficios fiscales, se sacrifica la equidad, ya que conceden preferencias a contribuyentes potenciales, que se puede traducir, en que aquellos otros que no las disfrutan, deban soportar una carga mayor.

Otro objetivo de nuestra reforma fiscal, frente a la participación creciente del gobierno en nuestra economía, ha sido incrementar la recaudación. Empero, la adopción de incentivos, implica un sacrificio del ingreso gubernamental, aunque sólo en la medida en que tengan como consecuencia una merma innecesaria ó antieconómica de impuestos. Es decir, cuando se otorga la reducción de impuestos, al inversionista que de todas maneras habría realizado inversiones similares.

El mejoramiento de nuestra administración pública, ha sido también un fin del cambio fiscal, pero si aún no es lo bastante eficiente para dar solución inmediata e inteligente a nuestros problemas más urgentes, menos lo es para ejecutar las leyes de incentivos fiscales. Por ello, con su existencia corremos el riesgo del abuso y la evasión

por parte del contribuyente, o que la ley al administrarse en forma arbitraria o fortuita, cause la impresión en el futuro inversionista, de que se trata más bien de dar base a una interferencia indeseada del gobierno. (4)

Es importante que tengamos en cuenta al analizar el impacto de los incentivos impositivos en el crecimiento de nuestra industria, que los impuestos constituyen uno de tantos factores que estrechamente relacionados influyen en la inversión, por lo que es imposible pronosticar con certeza, cual será el efecto de un cambio a las cargas impositivas, en la conducta de la persona que puede emplear sus ahorros productivamente.

La decisión de invertir, es un fenómeno psicológico que comprende de una serie de elementos racionales e irracionales, monetarios o nó, que varían con el tiempo, de un inversionista a otro y entre países. Influyen en ella factores como: la magnitud del mercado, que si es limitado, la desanimarán; la disponibilidad de crédito, la mano de obra capacitada de técnicos y empresarios; la posibilidad de utilizar servicios de transporte, energía, salubridad, educación e información fidedigna de las oportunidades de inversión, que si son inadecuados, la desalentarán.

Otras consideraciones que también influyen en la determinación

de invertir tanto de los individuos, dentro de sus posibilidades personales, como de los órganos gestores de las empresas, son: la tranquilidad política y la estabilidad monetaria. La primera es indispensable para tener la certeza de que se podrán aprovechar las oportunidades - - existentes en un país, y la segunda, para no exponerse a que una devaluación de la moneda disminuya el valor real de los beneficios.

De la serie de razones que influyen en una decisión de esta naturaleza, consideramos esencial para la expansión de la industria, la preparación de los sujetos que cuentan con rentas suficientes para invertir, pues de ello depende que prefieran hacerlo en bienes raíces, en valores de renta fija, ó bien, en aquellos sectores en que a cambio de cierto riesgo, se tiene la posibilidad de obtener mayores ganancias.

Entre todos esos factores, la función de los impuestos carece de importancia, de manera que como dice J. Heller y M. Kauffman, "al hacer una comparación del alivio impositivo con otras medidas tendientes a la creación de condiciones favorables al crecimiento de la industria, éste parecería tener una importancia secundaria para una economía en desarrollo". De ahí que creemos, que la importancia de los incentivos es más probable en cuanto a como se ha de hacer una cosa, que respecto al hecho de si se ha de efectuar y cual se ha de realizar. Por ejemplo: los impuestos afectan más la forma legal y la naturaleza

de la estructura del capital de una empresa, que al deseo de los individuos de organizarla.

También debemos considerar, que en México, la carga impositiva, como la de la mayoría de los países en desarrollo, es realmente baja. En el período de 1960 - 1967, en promedio fue de 11.6 % del Producto Nacional, correspondiendo al Gobierno Federal el 7.5 % en el mismo período. Comparándonos con los demás países Latinoamericanos, únicamente Guatemala y Colombia la tienen más baja. (6)

De ahí, que siendo reducido el valor monetario de los incentivos para cada contribuyente, también será pequeña la utilidad del impuesto, para canalizar la inversión hacia el sector escogido.

A. - Amortización de Pérdidas.

Uno de los principios en que se basan los impuestos al ingreso modernos, se refiere, como lo hemos anotado antes, a la circunscripción de su aplicación a la utilidad neta, es decir, la ganancia despojada de todo gasto efectuado para obtenerla. Utilidad que con el propósito de darle certidumbre y conocer su monto, se le ha limitado en tiempo, pues el principio de anualidad establece doce meses como período fiscal, dentro del cual se ha de efectuar el cómputo del ingreso.

Salta a la vista la posibilidad de que años de pérdida sucedan a los de utilidad y sería injusto, abandonar al causante a su suerte en los primeros y compartir sus ganancias en los segundos. Es por ello, que se han diseñado instrumentos, que permitan acercar la aplicación del impuesto sobre la renta a un punto óptimo de equidad; una de tales medidas, es el alargamiento del período fiscal, dando oportunidad al contribuyente, de compensar las ganancias de los años buenos con las pérdidas de los desafortunados.

La realización práctica de tal mecanismo, se logra permitiendo al sujeto, llevar sus pérdidas a la contabilidad de ejercicios futuros, o bien, consintiendo en que las retrotraiga a ejercicios exitosos del pasado.

Respecto a la posibilidad de compensar pérdidas con ingresos de ejercicios anteriores, se han hecho varias objeciones en la doctrina, entre ellas:

a).- Que ya se ha recaudado el impuesto correspondiente y aplicado al gasto su producto, por lo que acarrearía trastornos a presupuestos ya ejercidos.

b).- Se recargaría innecesariamente al trabajo de la administración fiscal, ya que el efecto inmediato de la compensación de la pérdida con ingreso obtenido en el pasado, sería la modificación de la liquidación

de impuesto ya cubierto, disminuyendo su monto, o quizá desapareciendo este por completo, con la consiguiente devolución de la cantidad correspondiente. Si en el siguiente ejercicio hubiera utilidades, habría obligación de pagar impuesto, subsistiendo la posibilidad de que en el futuro tuviese derecho a una nueva devolución. Es evidente que no se puede llevar a cabo una buena administración fiscal con la incertidumbre a que está sujeta la liquidación, que sólo adquiriría definitividad, después de transcurrido el período de compensación.

Quizá por ello, es que se ha preferido el sistema de compensación de pérdidas, con utilidades futuras, con lo que subsisten los problemas de variación de la tasa, que generalmente es progresiva, por los cambios en la base y la posibilidad de que a la muerte o cese de actividades del contribuyente, aún quede pérdida pendiente de compensar.

En nuestro país se ha adoptado el sistema de compensar la pérdida con utilidades futuras, alargando el período fiscal a seis años, - el de sufrimiento de la pérdida y cinco más. (art. 22 de la Ley de -- Impuesto sobre la Renta).

Esta operación, a la que la Ley llama amortización de pérdidas, está sujeta a las siguientes reglas:

1. - Que su monto coincida para efectos contables y fiscales, si difie-

ren se atenderá a la menor.

2. - Que surtan efecto en los libros de contabilidad de la empresa.

3. - Si fuere necesario, puede alcanzar el total de la utilidad obtenida en cada uno de los cinco ejercicios siguientes. Al respecto, la admi
nistración pública se ha percatado de la necesidad de exigir al causan
te, que la amortización de sus pérdidas la realice abarcando la totali-
dad de sus utilidades anuales, para evitar así, que éste la prolongara
buscando una menor progresividad del impuesto.

4. - El derecho de compensar las pérdidas es intransmisible, salvo en
el caso de empresa propiedad de individuo, en el que se puede transmi
tir a los herederos o legatarios, que continúen la explotación de la em-
presa.

5. - Las pérdidas de capital, sufridas con motivo de la fusión o liquida
ción de sociedades, en las que el causante fuera socio o accionista, y
las que deriven de la venta de inmuebles, que formen parte del activo
fijo, sólo se pueden compensar con ganancias de capital de la misma -
especie, esto es, las que se obtengan en operaciones similares dentro
del plazo de seis años. Como la ganancia generada en un plazo mayor
de 10 años, está exenta del impuesto, la pérdida sufrida en ese plazo
no se puede compensar.

6. - En diciembre de 1967 se adicionó al artículo 22 de la Ley de Impuesu

to sobre la Renta, una V fracción en la que se contienen tres excepciones, al principio de la compensación de pérdidas con utilidades futuras:

a) Una referida a las pérdidas originadas por castigo de créditos inco-brables, las que solo se pueden deducir, cuando se consume el plazo de prescripción o de la acción para demandar su pago, o antes si fuere notoria la imposibilidad de hacer efectivo el crédito.

b) Otra relativa a las provenientes de la creación de fondos de reserva para pensiones del personal, las que sólo serán compensables cuando la obligación de otorgar dichas pensiones se contenga en Ley, Reglamento o Contratos Colectivos de Trabajo.

c) La que llama nuestra atención, se refiere a la imposibilidad de -- compensar las pérdidas provenientes de la realización de operaciones que eliminen o tiendan a eliminar competidores. Esta disposición, si la interpretamos aisladamente, comprendería cualquier conducta empresarial, pues el objetivo del empresario es precisamente destacar sobre sus competidores. Sólo el estudio de la Ley en su conjunto, -- nos permite precisar la conducta sancionable. Con base en el artículo 19, fracción VI, inciso c), podemos concluir que el empresario no debe efectuar ventas al costo o a menos del costo, pues de hacerlo -- se considerará como ingreso acumulable, la diferencia entre el precio estimado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el obtenido

por el causante en tales circunstancias.

En fin, lo relevante es que a partir de 1965, el industrial ha contado con una medida de equidad, que si bien no goza de ella en forma exclusiva, le permite mayor libertad de acción, al saber que la pérdida que sufra, al iniciar sus operaciones, le llevará a un ahorro de impuestos, cuando su empresa empiece a rendir utilidades. Esta es una medida justiciera que se acerca al objetivo de gravar únicamente el ingreso neto del sujeto.

II. - EXENCIONES.

A. - Antecedentes.

De la serie de alivios impositivos que se han empleado con pro pósito de impulsar el desarrollo industrial, iniciamos nuestro estudio por la exención, instrumento que consiste en la concesión del Estado, a las empresas, por la cual les dispensa el pago del crédito fiscal. - En esta forma, cuando el beneficio es en relación al impuesto sobre - la renta, el gobierno espera que al incrementarles sus utilidades, o la posibilidad de obtenerlas, en una tasa suficiente, se animen a invertir o bien continuar sus operaciones en las actividades industriales. Por otra parte, con la exención de impuestos indirectos, al reducirles los costos durante los primeros años de operación, confía en que una vez encaminados, trasladarán este ahorro a los consumidores, disminuyendo los precios. A cambio del beneficio otorgado, el Estado generalmente exige ciertos requisitos de acción, de acuerdo con el interés público.

En México, el programa de exención de impuestos, se inicia con la expedición, en 1926, de un decreto que se caracterizó por ser liberal en el otorgamiento de esta franquicia. La concedía por todos los impuestos federales y por un plazo de tres años, a las industrias cuyo capital fuera inferior a cinco mil pesos oro. Precisamente por que se refiere a empresas pequeñas, fue poco su estímulo al crecimiento industrial.

Posteriormente, el decreto de 1939, la otorga por los impuestos que afectaban a la industria, amplía el plazo a cinco años, pero sólo comprende a aquellas cuyas actividades sean totalmente nuevas en nuestro país.

Señalaba como requisito para concederla, que la nueva actividad no ocasionara perjuicio a industrias ya establecidas, por lo que los industriales que se consideraban lesionados, a causa de alguna exención, podían presentar su inconformidad en un plazo determinado. A pesar de que sólo estuvo vigente un año tres meses, a él se acogieron 90 empresas, pero únicamente cerca de 45 disfrutaron de ella en forma regular.

(7)

A partir de 1941, las exenciones se han regulado por Leyes que van introduciendo diversas limitaciones para conferirlas, aunque la de este año, que lleva el nombre de Ley de Industrias de Transformación,

tuvo mayores alcances que el decreto de 1939.

Las industrias que se favorecieron, fueron las nuevas y además - las necesarias al fomento industrial del país. Las exenciones que eran totales y por un plazo de cinco años, abarcaron los impuestos de: im- portación, exportación, sobre la renta, comprendiendo también el super- provecho, (que posteriormente fué sobre utilidades excedentes), del - timbre y Contribución Federal.

En esta época, la segunda Guerra Mundial, provocó circunstancias favorables a la industrialización del país, ya que la competencia exte- rior no operaba. Podemos agregar que por entonces, cualquier industria era nueva o necesaria, por lo que, se registró una respuesta entusiasta hacia la Ley, a cuyo amparo se concedieron de 1941 a junio de 1946, - 401 exenciones al mismo número de empresas, que tenían una inver- sión inicial de 450 millones de pesos y daban ocupación a 29 mil traba- jadores.

(8)

Estas razones, entre otras, han provocado opiniones en el senti- do de que, no hacia falta la exención como estímulo, pues varias em- presas no solicitaron el beneficio, aunque tenían derecho a él según la Ley. Las que gozaron de la franquicia, se hubieran establecido de to- das maneras, por lo que sólo sirvió para incrementar sus ganancias, - cuando menos lo necesitaban.

(9)

En 1946, se expide la Ley de Fomento de Industrias de Transformación, que mantuvo la clasificación de industrias nuevas y necesarias, para conceder la reducción de impuesto, con la ventaja de que precisó el concepto de unas y otras.

Además, en cuanto a la forma de determinar la duración de la franquicia, clasificaba a las industrias en: fundamentales, a las que se les debería conferir por diez años; las de importancia económica, a las que se les concedería por siete; y en una tercera categoría, catalogaba a las sobrantes, que únicamente gozarían por cinco años de la exención.

No se otorgaban por Ley, exenciones totales, sino que facultaba a la Secretaría de Hacienda para fijar porcentaje, que en la práctica continuó concediéndola por el 100% del impuesto. Unicamente comprendía los gravámenes por importación, sobre la renta (cédula I), del timbre y Contribución Federal.

Como dice Roberto Anguiano, "Las condiciones económicas que imperaron en México en los años finales del lustro 1946 - 50, eran muy distintas a las del período bélico. Por esta razón, a partir de 1949, se operaron cambios importantes en lo referente al fomento industrial, a través de las franquicias. Así, hubo enmiendas a la ley, intentos de control de los impuestos no cubiertos por las empresas exentas y ma--

por vigilancia de las mismas".
(10)

En el cuadro número 4, podremos apreciar el número de empresas industriales con exención fiscal en el período de 1940 a 1955, el capital social inicial y el número de trabajadores que ocupaban. En el siguiente cuadro, que tiene el número 5, apreciaremos el monto del sacrificio fiscal, que a partir de 1949, se puede conocer con el establecimiento del derecho de vigilancia, del 2% sobre la cuantía de los impuestos ahorrados.

CUADRO NUMERO 4

NUMERO DE EMPRESAS INDUSTRIALES CON EXENCIONES FISCALES

1940 - 1955
(Millones de pesos)

Ramas Industriales	No. de Emp.	Cap. Social	Ocup. Inicial	Cap. Social por Trabajador.
Total:	851	1 274.0	69 974	18 207
I. - Principalmente de Producción	533	787.6	41 379	19 034
1. - Metálicos y no metálicos	149	94.4	8 530	11 067
2. - Químicos	112	111.8	4 882	22 900
3. - Materiales y accesorios eléctricos	83	105.2	7 470	14 085
4. - De construcción	56	86.9	5 051	17 205
5. - Máquinas y maquinaria (agrícola e industrial)	50	59.6	3 842	15 513
6. - Hierro y acero	48	205.3	7 791	26 351
7. - Transportes, refacciones y accesorios.	30	118.9	3 418	34 786
8. - Fertilizantes	3	3.1	328	9 451
9. - Cobre electrolítico	2	2.5	67	37 313
II. - Principalmente de consumo	318	486.5	28 595	17 013
1. - Elaboración, refrigeración y empaque de productos alimenticios.	100	107.9	9 275	11 633
2. - Textiles y sus manufacturas	58	144.8	10 533	13 747
3. - Vidrio	20	44.5	2 033	21 889
4. - Papel y derivados	17	54.2	1 849	29 313
5. - Joyerías y objetos artísticos	15	3.2	605	5 289
6. - Plástico y sus manufacturas	12	79.0	946	83 510
7. - Maderas y Muebles	11	4.7	697	6 743
8. - Optica	4	1.0	161	6 211
9. - Cinematografía	3	0.6	63	9 523
10. - Cuero y pieles	2	0.3	54	9 259
11. - Otras industrias	72	46.0	2 379	19 336

Cuadro No. 4. - Fuente: 1940 - 1955. Alfonso García Caraveo, Ley de Fomento de Industrias de Transformación. Escuela Nac. de Economía, México 1957, Cuadro 3. Comercio Exterior, Enero 1956. Pág. 27

CUADRO NUMERO 5

SACRIFICIO FISCAL POR CONCEPTO DE EXENCIONES
POR CLASE DE IMPUESTOS

1949 - 1954

Años	Totales	Importación	Renta	Ingresos Mercantiles	Exportación
1949	69 776	31 594	21 511	12 979	3 692
1950	79 707	30 810	29 544	17 866	1 497
1951	108 330	41 187	43 508	23 423	212
1952	125 620	38 144	61 582	25 894	- - - -
1953	146 244	66 382	55 275	24 587	- - - -
1954	130 191	60 764	35 898	35 520	- - - -
Total:	659 868	268 881	247 318	138 278	5 391

Fuente: 1949 - 1954. Alfonso García Caraveo, Op. Cit.

B. - Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias

En 1955, se expide la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, vigente en la actualidad y elemento central del programa de exenciones de Impuestos; la cual pertenece, como podremos apreciar, al patrón legal que Heller y Kauffman, señalan como selectivos. Ellos caracterizan a este sistema, en que las reducciones a la tasa impositiva, se han promulgado como leyes independientes, y su otorgamiento, necesita de la discreción administrativa, para determinar si los causantes llenan los requisitos necesarios, así como el monto de los beneficios otorgados. Otro factor que consideran típico de estos estatutos, es que se refieren a diversos impuestos y frecuentemente ofrecen diferentes tipos de alicientes impositivos.

Esta nueva Ley, resultó ser un ordenamiento sumamente elaborado, con una serie de clasificaciones y gran número de requisitos para la concesión de franquicias. "Pretende racionalizar la política adoptada en materia de exenciones y dar forma y cuerpo legal, a los criterios de fomento industrial de la nueva administración que deseaba influir, no sólo en el desarrollo cuantitativo de las empresas, sino también en la estructura industrial del país." (12)

La reducción del impuesto, sólo la otorga a las empresas orga--

nizadas conforme a la Ley Mexicana, y como continuación del modelo de las Leyes anteriores, también concede la reducción de impuestos a las industrias que sean calificadas como "Nuevas" o "Necesarias". En cuanto a la manera de definir la duración y hasta cierto punto la cantidad de la exención, las clasifica en: básicas, semi-básicas o secundarias.

La Ley considera como "Nuevas" a "las que se dediquen a la manufactura o fabricación de mercancías que no se produzcan en el país, siempre que no se trate de meros substitutos de otros que ya se produzcan en éste, y que contribuyan en forma importante a su desarrollo económico".
(13)

Es el caso de que el producto nuevo, debe ser original y no un mero substituto, por lo que el único problema es investigar si efectivamente no se ha producido en el país. Sin embargo, cada vez son menos los productos de esta naturaleza que podemos encontrar, ya que hemos experimentado en los últimos años, una gran expansión industrial, y lógicamente, las exenciones de impuestos se van reduciendo sin necesidad de que el gobierno tome mayor acción.

La Ley ha señalado, precisamente, que se otorgará la exención, "siempre que no se trate de mero substituto". De ahí que en la práctica se niega la exención a aquellos productos, que tienen las mismas -

características físicas del producto original, aunque su calidad sea mejor o su precio bajo, por haber perfeccionado los métodos de producción.

Con base en esto, podemos afirmar que este instrumento, en México, no opera como aliciente al perfeccionamiento de la técnica, que tanta falta nos hace para mejorar la calidad o disminuir los precios de nuestros productos, condiciones indispensables para satisfacer debidamente las necesidades de nuestra población y para competir en el mercado exterior.

Por industrias "necesarias" en la Ley se entiende aquellas que "tengan por objeto la manufactura o fabricación de mercancías que se produzcan en el país en cantidad insuficiente para satisfacer las necesidades del consumo nacional, siempre que el déficit sea considerable y no provenga de causas transitorias". También considera necesarias a las industrias de exportación, cuando la exención sea indispensable para exportar la mercancía. De acuerdo con este criterio, se pueden conceder exenciones a industrias que operan con una producción inferior a la demanda, por no utilizar plenamente la capacidad de su planta (que incluso puede ser por una política monopolística para elevar los precios). De ahí, que el gobierno ha sido bastante estricto para extender las exenciones a las industrias necesarias.

En relación a la clasificación de las industrias para determinar

la duración del beneficio, la Ley primero define cuales considera como básicas, semibásicas y secundarias; después les concede 10, 7 y 5 años de exención respectivamente. Las que pertenezcan a las dos primeras categorías, de primordial importancia para el desarrollo económico, pueden solicitar una prórroga de 5 años, en caso de que no hayan recuperado en utilidades, cuando menos, un 20% de su inversión total.⁽¹⁵⁾

Pueden solicitar la exención: las industrias de transformación; - las extractivas de minerales no metálicas destinadas al abastecimiento de la industria nacional; las ensambladoras que armen mercancías - utilizando partes fabricadas en el país, las de prestación de servicios y las que exporten mercancías en la forma y condiciones que hemos mencionado. (artículo 5o.). Franquicia que podrá comprender los siguientes gravámenes: Los de importación y los adicionales relativos a los bienes requeridos en la instalación de la fábrica y la producción de los artículos objeto del beneficio, siempre que los materiales no se produzcan en el país; el general de exportación y sus adicionales; el impuesto del timbre; el federal sobre ingresos mercantiles y una porción que no puede exceder del 40% del importe del impuesto sobre la Renta (únicamente del que recae en las utilidades obtenidas en actividades industriales), por considerar que las empresas susceptibles de operar con utilidades, no necesitan ayuda.

La puntualización de las exenciones o de la cuantía de las reducciones fiscales según la Ley, depende de la proporción en que se presenten una serie de factores como: cantidad y calidad de mano de obra ocupada, el grado de su eficacia técnica, la cuantía de las inversiones, etc.; lo cual en opinión de Heller y Kauffman ofrece la posibilidad de seleccionar al contribuyente para el otorgamiento de incentivos, de acuerdo con los objetivos de desarrollo que predominen así como utilizar los incentivos en las empresas que efectivamente lo ameriten.

Sin embargo, para conceder la franquicia, se tienen en cuenta otros requisitos a los que es más difícil dar cumplimiento. Entre ellos hemos elegido: el grado de elaboración que agreguen a las mercancías y el monto de materiales importados incluidos en el "costo directo de producción". El primero debe ser cuando menos de un 10% de dicho costo, con el objeto de asegurar que la compañía contribuirá sustancialmente a la economía nacional, y el segundo, no debe exceder el 40% del mismo. (artículos 4o., 6o. fracción II de la Ley y 11 del Reglamento).

La primer disposición es difícil de realizar, por aquellas empresas que requieren poca mano de obra, ya que el grado de elaboración, según el Reglamento, resulta de sumar únicamente los gastos en a) combustibles b) energía eléctrica y c) salarios y prestaciones.

Con ella se trata de favorecer a las empresas que utilicen un alto -

coeficiente de trabajo, en relación al capital fijo. Discriminación que nos es difícil aceptar, pues si bien es cierto, que en el sistema productivo de un país en desarrollo como el nuestro, con un acelerado crecimiento de la población, la mano de obra es lo que abunda; también es verdad, que los ingresos y nivel de vida de la clase trabajadora seguirán siendo bajos si no se adoptan las técnicas necesarias para aumentar su productividad. Métodos que generalmente, para seguirse, requieren de grandes capitales, cuya formación e inversión en las actividades económicas es lo que se debe alentar.

En cuanto a la porción del 60% de productos nacionales que deben formar parte del costo directo, las empresas establecidas en México han estado en mejor posibilidad de darle cumplimiento, en la medida en que la industrialización del país ha aumentado. De ahí que podamos afirmar, que actualmente dicho porcentaje no es tan exagerado; sin embargo se deberían tener en cuenta las características de la empresa para señalar, según nuestras condiciones económicas, la mayor o menor porción, que razonablemente se le puede exigir.

En opinión de Ross y Christensen, dentro del programa mexicano de exención de impuestos, este requisito es el que probablemente más ha influido en el desarrollo industrial del país, ya que "una firma de considerable extensión y que goce de la exención, puede originar el es-

establecimiento de otras cinco para que la abastezcan y cada una de estas firmas puede a su vez ocasionar el establecimiento de otras, así el proceso de industrialización se convierte en generador", es decir, se va extendiendo el mercado doméstico. Precisamente, el crecimiento de la industria mexicana se ha caracterizado porque con el apoyo del Estado, se han establecido primero, las industrias básicas y después las que le abastecen, cuando lo normal hubiera sido lo contrario. Un ejemplo de esta manera de integrarse nuestra industria, lo tenemos en el surgimiento primero de la industria automotriz y después el de las que le proporcionan los aditamentos.

También en esta Ley, como en las anteriores, existe el "principio de la empresa más favorecida", por el cual, cuando una rama industrial queda exenta, durante un plazo determinado, este se aplicará a todas las empresas que lo soliciten, pertenecientes a esta industria, aunque únicamente, por el período que aún le queda a la primera que se le concedió gozar de la reducción. Su existencia significa sólo un intento de justificar Constitucionalmente a la misma Ley, evitando que la exención de impuestos, se use para otorgar privilegios.

Corresponde a las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda, la facultad de "declarar de oficio" y en forma general, nuevas y necesarias actividades industriales, que según su criterio, --

convenga estimular. Además, a la primera, la Ley le confiere la facultad de controlar la calidad de los artículos producidos por las empresas exentas.

En general, la administración de la Ley, está en poder de ambas Secretarías, pero "en muchos aspectos, el espíritu de la administración de la Ley, está en conflicto con la Ley misma".

(18)

El procedimiento es engorroso, muchas disposiciones se desconocen, o bien se observan aparentemente, pero con fines distintos a los de la Ley, ya que más bien parece un plan del gobierno para otorgar ganancias inesperadas, a las empresas que le permitan ejercer un mayor control y dirección sobre ellos.

También en esta ocasión, nos valemos de cuadros, para presentar lo más actualizado que nos fué posible, los datos acerca del número de empresas exentas, al amparo de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, las inversiones y personal ocupado. Aparte se expresarán las cifras que nos indiquen, el sacrificio fiscal por exenciones.

LAS FINANZAS DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO

INDUSTRIAS EXENTAS CONFORME A LA LEY DE FOMENTO DE INDUSTRIAS NUEVAS Y NECESARIAS, 1957-1961

Industrias	Plantas		Inversión en maquinaria y equipo		Personal ocupado	
	Número	%	Millones de \$	%	Número	%
Bienes de capital	62	89.9	424.5	66.3	4 712	72.6
Productos químicos	12	17.4	258.7	40.4	900	13.9
Productos de minerales no metálicos	4	5.8	58.2	9.1	451	7.0
Productos metálicos básicos	8	11.6	70.2	11.0	957	14.7
Productos metálicos diversos	10	14.5	10.3	1.6	308	4.8
Maquinaria y equipo eléctrico	16	23.2	20.6	3.2	1 424	21.9
Maquinaria mecánica	2	2.9	0.4	0.1	26	0.4
Equipo de transportes	5	7.2	3.9	0.6	464	7.1
Artículos deportivos	3	4.3	0.6	0.1	108	1.7
No clasificados	2	2.9	1.6	0.2	74	1.1
Bienes de consumo	7	10.1	215.5	33.7	1 781	27.4
Productos de la madera	2	2.9	202.0	31.6	1 197	18.4
Alimentos	3	4.3	5.0	0.8	375	5.8
Textiles	2	2.9	8.5	1.3	209	3.2
Total	69	100.0	640.0	100.0	6 493	100.0

FUENTE: Dirección de Estudios Hacendarios. Depto. de Subsidios y Exenciones. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público.)

EXENCIONES DE IMPUESTOS OTORGADAS DE 1959 A 1964

	Declaratorias particulares expedidas	%	Inversión (millones de pesos)	%	Obreros ocupados	%
Total	218	100.0	2 539.2	100.0	14 743	100.0
Automotriz	33	15.1	228.3	8.9	2 641	17.9
Metálicas básicas	33	15.1	447.5	17.6	1 530	10.4
Productos químicos	41	18.8	788.8	31.1	1 380	9.4
Fábricas de maquinaria y equipo	4	1.8	39.6	1.6	656	4.4
Aparatos y material eléctrico	27	12.4	96.1	3.8	1 306	8.8
Productos metálicos	8	3.7	297.7	11.7	2 426	16.5
Productos alimenticios	8	3.7	20.7	0.8	577	3.9
Otras industrias	64	29.4	620.5	24.5	4 227	28.7

FUENTE: Dirección General de Industrias, S.I.C.

CUADRO NO. 8

SACRIFICIO FISCAL POR CONCEPTO DE EXENCIONES
POR CLASE DE IMPUESTOS

1955 - 1962
(Miles de pesos)

Años	Totales	Importación	Renta	Ingresos mercantiles	Exportación
1955	207 404	105 167	60 515	41 722	- - - -
1956	201 017	105 280	60 506	35 231	- - - -
1957	192 455	130 039	29 564	32 848	- - - -
1958	160 502	107 897	21 796	30 809	- - - -
1959	140 829	94 567	16 601	29 655	- - - -
1960	78 110	41 681	16 601	19 828	- - - -
1961	92 860	52 646	16 022	24 192	- - - -
1962	88 279	50 054	10 850	27 392	- - - -
Período					
1955 - 1962	161 470	687 331	232 455	241 679	- - - -

Fuente: 1955 - 1960. Héctor Vázquez Tercero. Op. Cit.
1961 - 1962. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección
de Estudios Hacendarios.

Ya hemos adelantado nuestra opinión en el sentido de que el criterio legal de "nuevo", ha hecho que cada vez sea más difícil su aplicación, dado el desarrollo industrial del país. Entendemos que al considerar las mejoras técnicas como nuevas, se correrá el riesgo de conceder exenciones permanentes, a empresas que constantemente adopten este tipo de innovaciones, sin embargo, si no es útil a las necesidades reales del país, y se aplica tan limitadamente, es mejor que no exista.

En cuanto al criterio de "necesarias", la señora Navarrete, se hace la siguiente reflexión que debemos tomar en cuenta, " ¿ Por qué ayudar a una empresa que por definición tiene el mercado asegurado, - con el consiguiente sacrificio fiscal, cuando basta con utilizar los mecanismos arancelarios y de controles a la importación ? ". " ¿ Por qué no beneficiar también a otras industrias que no tienen aún el mercado asegurado ? ".
(19)

Se intentó influir en la estructura industrial, exigiendo para otorgar el beneficio, una serie de requisitos que son difíciles de llevar a cabo, por lo que sólo un número reducido de empresas, podían o estaban en la disposición de cumplir. Consideramos que no se debe atender a criterios limitados para conceder el beneficio, sino a la contribución de las empresas a la expansión económica, para que su aplicación

tenga verdadera importancia.

También hemos dicho, que en el procedimiento para solicitar la exención, se exigen una serie de trámites y requisitos difíciles y engorrosos, que lo convierten en un proceso largo y costoso, para después quedar bajo la vigilancia de la administración pública. Todo ello hace que gran número de empresas, prefieran el anonimato y escapar al -- control fiscal, para evadir, en cuanto les sea posible, el pago del impuesto.

La exención de los impuestos indirectos, no se ha reflejado en una disminución de precios, debido a la influencia de las empresas -- exentas más importantes que han tenido el poder suficiente para fijarlos, independientemente de las exenciones. Además, fue precisamente en la etapa no inflacionaria cuando se ha restringido la concesión de exenciones.

El beneficio según la Ley, sólo se debe otorgar a las empresas mexicanas, distinción que Constitucionalmente no se justifica aún cuando hubiéramos aceptado la interpretación del artículo 28 en el sentido de que permite las exenciones generales; pues en este caso, atendiendo a la nacionalidad, se hace una discriminación para otorgar tal franquicia. Desde el punto de vista económico, una disposición de esta naturaleza, puede desalentar la inversión extranjera directa, uno de los

medios de hacernos del capital que necesitamos como complemento de nuestras actividades económicas. Sin embargo, como no establece requisitos respecto a los accionistas, los inversionistas extranjeros, -- que cumplan con los requisitos que señalan otras leyes en la materia, que ya hemos comentado, se podrán ver beneficiados por esta disposición.

En cuanto a los efectos de la exención según los impuestos que se eximen, encontramos que en relación al de importación de maquinaria, equipo y materias primas, ya existen otros beneficios como la regla XIV, que permiten realizarla a cuotas muy bajas. Sin embargo, su ventaja es que disminuye el costo inicial de la inversión.

Esta situación, para las empresas que utilizan equipo y materias primas nacionales, es desfavorable, ya que tienen que pagar los impuestos internos correspondientes.

La reducción del impuesto de exportación, lo comentaremos - más adelante, junto a la serie de alicientes a las empresas que realizan esta actividad.

La exención de ingresos mercantiles, da ventajas al consumo de ciertos artículos independientemente de su naturaleza (por ejemplo, a los productos suntuarios). Por lo que tampoco se justifica.

El beneficio que se otorga del impuesto del timbre, no tiene -

importancia, ya que es un gravamen que se causa esporádicamente.

Bien podría suprimirse. (20)

En cuanto a la exención del impuesto sobre la renta, si no --- atiende para fijar su monto, al aumento de la inversión realizada; a su naturaleza, para que aumente la ocupación, se modernice la planta y que vaya de acuerdo con los objetivos del desarrollo, no vale la pena conservarla. Además, este gravamen tiene por objeto las utilidades, y ya hemos dicho, que para una empresa que está operando con estos resultados, sale sobrando tal aliciente.

C. - Exenciones en la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Entre los preceptos de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, encontramos la concesión de algunas exenciones que necesitamos analizar, pues de ellas, las que se otorgan a determinados grupos de personas, parecen ser, a primera vista, violatorias al artículo 28 Constitucional.

El artículo 50, en su fracción II, incisos a) y b), declara exentos del pago del impuesto sobre productos de trabajo, aquellos ingresos que se perciban por concepto de: salario mínimo y prestaciones de previsión social. Franquicias que se confieren tratando de asegu-

rar el ingreso que constituye el mínimo que una persona necesita para sobrevivir. Teniendo en cuenta, que la exención significa liberar a una persona, mediante una dispensa, de la obligación de pagar un impuesto, las de este tipo no las consideramos como tal, pues la obligación ni siquiera existe, ya que quien percibe sólo estos ingresos, no tienen capacidad constitutiva. La exención que otorga la Ley, dice -- Flores Zavala al referirse a las del mínimo de subsistencia, "no tiene otro valor que el de un reconocimiento, por parte del Estado, de la inexistencia de la obligación de pagar impuestos, por lo mismo no es contraria al artículo 28 Constitucional" (21)

Más adelante, la misma fracción II del artículo 50 en los incisos d) y c), también libera del pago del impuesto los ingresos obtenidos de indemnizaciones por riesgos o enfermedades profesionales, jubilaciones y pensiones. Estos casos, al igual que los anteriores, no los podemos considerar exenciones, sólo que la razón es diferente, -- pues aquí el impuesto no deja de cubrirse, desde el momento en que -- al efectuar la aportación al fondo, esta no se deduce del ingreso gravable.

En los diversos incisos de la fracción I, del mencionado artículo 50, libera del pago del impuesto, a los agentes diplomáticos y -- consulares extranjeros, así como a todos los empleados de embajadas,

legaciones y consulados extranjeros, que sean nacionales de los países representados, siempre que exista reciprocidad, etc.

Al declarar exentas a esta categoría de personas, el Estado en realidad lo que está haciendo es reconocer que no tiene derecho a gravarlas, porque la fuente no es nacional, situación que puede tener origen en lo estipulado en tratados internacionales, celebrados con el propósito de evitar la doble imposición. También en este caso, si no hay obligación preexistente de pagar el impuesto, tenemos que concluir, que no se trata de una exención.

Otras franquicias a determinados sujetos las tenemos en el artículo 5o. de la Ley, en cuya fracción I se declaran exentas del pago del Impuesto, a las empresas públicas, cuando estén destinadas a un servicio público.

La justificación de una exención de este tipo, no puede ser el protegerlas de la competencia, ya que gozan generalmente de un monopolio; de ahí que tengamos que inclinarnos a reconocer que el motivo de su establecimiento fué más bien de orden práctico, tratando de evitar una pérdida de tiempo, ya que es el mismo Estado quien paga y -- quien recibe.

Es de desearse, que los precios que fijan las autoridades por sus servicios, ya que no se ven modificados por los impuestos, cons-

tituyan una verdadera transferencia de rentas de los económicamente más fuertes a los más débiles, señalando tarifas elevadas a las prestaciones utilizadas por las clases acomodadas y operando con pérdidas en aquellas de carácter popular.

En otras de las fracciones del mencionado artículo 5o. se habla de exención, cuando en realidad lo que está haciendo el legislador es precisar el verdadero alcance de la Ley. En este caso quedan comprendidas las que otorga a las Cámaras de Comercio, Industria, Agricultura, Ganadería ó Pesca; a los partidos políticos, asociaciones patronales o profesionales y los sindicatos obreros, instituciones de beneficencia etc., que destinen sus ingresos a sus propios fines.

La franquicia que se concede a las cooperativas, (incisos h, i, de la fracción IV del artículo 5o.) o la que libera a las instituciones de crédito, las de seguros y sociedades de inversión, de pagar el impuesto sobre los dividendos o utilidades, pagados por toda clase de soiedades que operen en el país y por las mexicanas que operen en el extranjero, siempre que les correspondan en su carácter de accionistas o socios, (fracción V del artículo 19), las consideramos contrarias al artículo 28 Constitucional, pues nuevamente encontramos, aún conforme a la interpretación que acepta las exenciones generales, -- que por la forma de organizarse o por presiones políticas de un grupo

tienen cargas fiscales diferentes frente a los demás causantes, aunque sus ingresos sean iguales.

Por otra parte, de acuerdo con lo que hemos expuesto a lo largo de esta tesis, si el Estado, por razones sociales ó económicas, - desea fomentar determinada forma de organización o ciertas actividades, puede hacerlo por otros medios que no alteren el orden Constitucional (tenemos en mente también la Ley de Industrias nuevas y necesarias). Tiene en su poder armas poderosas, como la construcción de obras de infraestructura, sus políticas monetaria y crediticia, educativa, fiscal, etc. , con las cuales puede obtener los resultados deseados.

Si lo que se desea son medidas para ayudar en forma especial determinada actividad, entonces se puede emplear el subsidio, convenio por el cual el fisco se compromete a pagar "por cuenta del causante, la totalidad o parte de sus impuestos durante determinado tiempo limitado, a cambio de que el causante lleve a cabo ciertos actos económicos, que contribuyan a mantener o aumentar los niveles de - producción, ocupación o inversión". Con la salvedad de que se uti-
(22)
lice como instrumento temporal que aligere la carga fiscal del sector cuya situación sea inferior a la de los demás; que aparezca como ele-
mento del gasto público, para evitar que con él se concedan privile-

gios y que a través de Leyes se precisen los principios a que se deberá sujetar su aplicación, así como los objetivos que se intenta realizar. Lo ideal sería que para su otorgamiento, se tomaran en cuenta, las condiciones del beneficiario en relación al medio económico, y no exclusivamente el monto del impuesto que deberá pagar.

III. - DEPRECIACION ACELERADA

A. - Concepto y Métodos de Depreciación.

La persona que destina su riqueza, o parte de ella, al financiamiento de una actividad económica, espera que al vender su producción, el resultado sea una cantidad de bienes, mayor que la que necesita para recuperar sus gastos iniciales, es decir, la obtención de una renta neta.

Ahora bien, una parte de esa riqueza que invierte, se adscribe a operaciones que en un plazo relativamente corto, se tienen que reintegrar, por ejemplo: las inversiones en materias primas, en salarios, etc. De ahí, que al calcular sus costos en un período determinado, inmediatamente las considere. Pero otra parte, se emplea en bienes que perduran a través de varios ciclos productivos, como las inversiones en maquinaria, equipo, instalaciones, edificios etc. En este caso, el empresario computa sin más, dentro de sus costos, los gastos efectuados en reparaciones en el período considerado. Sin embargo, a pesar de estas reparaciones, las instalacio-

nes y la maquinaria duran un período limitado de tiempo, aunque sea largo. Por ello, el empresario tiene que calcular y sustraer paulatinamente de los ingresos corrientes, las sumas que le permitan sustituir las instalaciones y la maquinaria cuando lleguen a ser inservibles.

El sistema por el cual la empresa recobra el monto de capital que ha invertido en la adquisición de activos fijos, mantiene intacto su capital y dispone de ingresos líquidos adicionales a las utilidades netas del ejercicio, es la depreciación. Disminuyendo y acumulando un porcentaje de las utilidades, que refleje correctamente la pérdida del valor que anualmente sufre la maquinaria, instalaciones y equipo en el proceso productivo, se podrá, como hemos dicho, sustituir aquellos bienes de capital que se han destruido.

Operación que se puede efectuar por diversos métodos. Entre ellos, Meade menciona, el de depreciación "en línea recta", el de (23) la "anualidad fija" y el de "el saldo decreciente"; los cuales complementamos con el que describe la señora Navarrete, de "suma de los dígitos". (24)

Para explicar los tres primeros, Meade utiliza como ejemplo: la depreciación de una máquina que cuesta 1000 libras y dura 10 años. Con base en él, el método de depreciación en línea recta, es el que -

consiste en deducir 100 libras de las utilidades anuales, para reunir las 1000 necesarias, al final de la vida útil de la máquina.

El de anualidad fija, estriba en hacer una transferencia al fondo de depreciación en forma constante, pero esta se incrementa a interés compuesto. Volviendo a su ejemplo, la transferencia (constante) al fondo de depreciación, es de 50 libras anuales, a la que se le añade, el interés que se obtiene sobre la suma acumulada a la fecha.

En el tercer sistema, la deducción por depreciación se reduce a medida que la máquina envejece. Para facilitar su comprensión, el autor supone una deducción anual para depreciación, suficiente para compensar el 20 por ciento del valor en libras de la máquina que costó 1000 libras. El primer año la deducción es de 200 libras, (20% de 1000) y el valor en libras de la máquina se reducirá a 800. En el segundo la deducción es de 160 libras, ó sea el 20% de 800 y el valor en libras de la máquina disminuye a 640; y así sucesivamente.

Con el de la "suma de los dígitos", la señora Navarrete señala que se "procede a sumar los años de vida útil del bien, (1 - 2 - 3 - ... 10) dividiéndose el número del año último entre la suma (10/55) para obtener las deducciones del primer año; el número del penúltimo año entre la suma (9/55) para la deducción del segundo año" y en la misma forma se deberá continuar.

Suponiendo que el bien que se va a depreciar, dura un cierto número de años (10) sin que disminuya su productividad ni cambie su costo de mantenimiento y luego perece, el método recomendable, según el economista inglés, es el de la anualidad fija, ya que es el que mantiene constantes a través de la vida de la máquina, el ingreso neto disponible y el capital total de su propietario. Lo único que acontecerá, es que, la composición del activo, sufrirá un cambio. Por una parte, el valor de los bienes sujetos a depreciación disminuye, pero por otra, activos con diferentes grados de liquidez, aumentan.

Estos últimos, se podrán destinar a la adquisición de capital ó a otros objetivos, según los rendimientos que ofrezcan las diferentes alternativas abiertas a la empresa. Manejo financiero, que desde el punto de vista del crecimiento económico es importante, porque revelan si la empresa es hábil para mantener su capacidad productiva y aprovechar la oportunidad de expansión.

Un problema ya resuelto en los sistemas fiscales modernos que tienen establecido un impuesto al ingreso, es el reconocer que las utilidades sobre las que recae, no deben ser computadas sin alguna deducción por el capital consumido al producirlas, pues con tal tributo, sólo se intenta gravar la utilidad neta. Sin embargo, hace unos años aún se discutía, si dichas deducciones se debían efectuar

atendiendo al desgaste que sufriera en el proceso productivo, el capital en forma general, ó bien, al que padecieran determinado tipo de bienes. Igualmente, si sólo se deduciría por uso y destrucción, o también por obsolescencia, es decir, por la pérdida de valor a causa de la necesidad de sustituir por máquinas nuevas o más adelantadas, aquellas que hubiesen quedado fuera de uso antes de que se inutilizaran, y por último, si se debiera o nó tener en cuenta la pérdida del poder adquisitivo del dinero por la elevación de los precios.

Decidiéndose actualmente que las deducciones se deben llevar a cabo únicamente respecto del consumo de los bienes materiales - que se desgasten en el proceso productivo, pues son los que se necesitan reponer para que la producción perdure, que es buena tanto por el desgaste o destrucción que surja del uso en el curso de los negocios, como por la obsolescencia, y que se debe tener en cuenta la - variación de los precios, pues en el caso en que el empresario siga valorando sus instalaciones a los precios originarios, sus costos y - beneficios serán ilusorios.

(25)

La depreciación a que nos hemos venido refiriendo y que pu-- diéramos llamar normal, nuestra Ley de Impuesto sobre la Renta, la regula en el artículo 21, que acepta el procedimiento de depreciación proporcional (en línea recta) y señala los siguientes porcentos : --

5% para inmuebles; 10% para equipo y maquinaria, y del 20 % para -
equipo de transporte.

B. - Depreciación Acelerada.

En los sistemas fiscales de los países industrializados, al -
igual que en los de los menos desarrollados, se ha permitido que -
las empresas deduzcan de su ingreso gravable, en forma más rápida -
de lo normal, la pérdida de valor que van sufriendo algunos de --
sus activos, aunque lógicamente, los fines que persiguen unos y --
otros con tal medida son diferentes. Los que tienen un gran acervo
de capital, buscan evitar su deterioro o el descenso de los bienes -
que constituyen activos fijos de capital, los demás "estimular en -
forma directa la inversión privada en activos susceptibles de depre-
ciación, con objeto de incrementar la tasa de crecimiento del acer-
vo de capital " (26)

Este sistema permite que, mientras dure la depreciación, el
impuesto sea menor; después, cuando desaparece este concepto dedu-
cible, aumenta el ingreso y en consecuencia el impuesto. De mane-
ra que, el impuesto se tendrá que satisfacer, sólo que su pago se --
aplazará.

Sin embargo, la fracción del impuesto no pagado en virtud de la depreciación, queda a disposición de la empresa y es de máxima utilidad para su financiamiento. Es por ello que se ha dicho, que equivale a un préstamo del gobierno a los particulares, en el que no tendrán que cubrir intereses.

En esta forma, a la empresa que más se beneficia, es a la que más invierta, ya que podrá posponer indefinidamente el pago de mayores impuestos y en general aumenta la ocasión de obtener mayores beneficios durante los años que realizan inversiones.

Para determinar el beneficio obtenible, es importante tener en cuenta la intensidad de las deducciones, el número de años que dure la depreciación y el programa de inversiones, así como saber si está permitido arrastrar a ejercicios futuros, las deducciones que sobrepasen la utilidad gravable del ejercicio en que se realizó la inversión.

Los métodos de depreciación acelerada también son varios. El más común y que es seguido en Estados Unidos, es el llamado "en línea recta" que ya hemos explicado, únicamente que se reduce el tiempo en que se deprecian los activos. Otro sistema usado en Inglaterra, consiste en permitir "el cargo de una proporción fuerte en el primer año, continuando después los cargos por depreciación a una tasa anual proporcional, la que se computa sobre el valor neto (o sea

después de depreciación) del activo en cuestión (27)

También puede darse el sistema de bonificación fiscal, por el que se autoriza "descontar de la utilidad gravable un determinado porcentaje de la inversión mientras se deprecia el valor total de la inversión en forma normal", o bien a deducir del impuesto dicha bonificación, (en lugar del ingreso gravable); lo cual resulta más conveniente para estimular la inversión, ya que equivale a decir, que el fisco costea parte de ella.

De los sistemas de depreciación acelerada, se ha dicho que el Británico contiene un mayor incentivo, pues el valor inicial del impuesto diferido es mayor. Sin embargo, debemos tener en cuenta, que en la época en que la empresa inicia sus actividades, es cuando no hay utilidades, o estas son bajas.

En México, desde 1954, la Ley de Impuesto sobre la Renta, permitía, bajo la autorización de la Secretaría de Hacienda, que las empresas modificaran porcentajes de depreciación. Posteriormente, la reforma de 1962, en forma expresa, señala la posibilidad de seguir sistemas de depreciación acelerada, únicamente, que era necesario, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estudiara los porcentajes de depreciación, permitidos a cada rama industrial y los comunicara mediante acuerdos generales a los particulares; lo cual la Se-

cretaría nunca formuló. Aparte, cada empresa interesada debería ob tener el acuerdo concreto de las autoridades fiscales, para poder adoptar el método de depreciación acelerada.

En la Ley del Impuesto Sobre la Renta, publicada en diciembre de 1964, se establece específicamente la posibilidad de autorizar la depreciación acelerada de maquinaria y equipo, con fines de fomento económico, a los contribuyentes dedicados a actividades industriales, agrícolas, ganaderas ó de pesca. .

Las bases generales, para el otorgamiento de la autorización, que estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - son las siguientes:

1. - Se emitirá un acuerdo de carácter general, -en el que se señalarán las ramas de la producción que podrán gozar del beneficio, los métodos aplicables, el plazo de vigencia y los requisitos que deban cumplir los interesados.
2. - En la autorización se indicará, el por ciento máximo del valor del bien que se podrá depreciar en forma acelerada y el período durante - el cual se llevará a cabo la depreciación.
3. - La autoridad fiscal autorizará a cada contribuyente, en lo particular, para aplicar el método de depreciación acelerada.
4. - La autorización surtirá efectos respecto de bienes adquiridos con

posterioridad a su otorgamiento, exclusivamente.

A pesar de su reglamentación, este sistema no ha sido utilizado en la práctica. Por una parte, la Secretaría continúa sin elaborar los acuerdos generales, y por otra, los causantes no la han presionado a ello. La señora Navarrete hace notar el poco interés que la depreciación acelerada ha despertado en nuestro país, y lo atribuye a "la progresividad del impuesto, ya que los causantes temen que lo ahorrado en un año, tengan que pagarlo en otro y quizá con una tarifa mayor", así como el temor de que el gobierno controle su política (29) de inversiones, posibilidad que no les agrada.

Efectivamente, para el causante que se le concediera este beneficio, existe la posibilidad de tener que pagar un mayor impuesto, a causa de su progresividad. Sin embargo, con lo que ha ahorrado, por el momento, tiene la oportunidad, si lo administra en la forma correcta, de obtener utilidades más elevadas; de ahí que pensemos, en que la cuestión es más bien, hacer el cálculo respectivo, que con toda seguridad será beneficioso. Lo que sí le podrá perjudicar, es una modificación en la que se eleve la tarifa. Por otra parte, es característico del sistema capitalista, que la moneda vaya perdiendo valor, por ello, debemos tener presente, que en la época en que el causante conserva en su poder el monto del impuesto, tiene mayor

poder adquisitivo, que en aquella en que no lo tiene que reintegrar al fisco.

Por otra parte, la señora Navarrete señala, que el problema -- "de la obsolescencia técnica en México, no alcanza las magnitudes -- que asume en países industrializados. Una máquina dá servicio, por muchos años y no hay urgencia en recuperar el valor de la inversión. De hecho, si un equipo de transportes tiene una vida útil, mayor de - cinco años, y otro equipo cualquiera una superior a diez, la depreciación lineal existente ya es acelerada y los empresarios preferirán, seguir operando conforme a este sistema probado y conocido, en vez de solicitar una deducción adicional".

(30)

IV.- INCENTIVOS PARA LA REINVERSION DE UTILIDADES.

Uno de los medios para estimular a los socios o accionistas de una empresa organizada bajo la forma societaria mercantil, a que reinviertan sus utilidades, consiste en eximirlos del impuesto sobre la renta que deberían pagar al obtener utilidades, cuando rehusen percibir las y la sociedad las destine al incremento de sus actividades.

Antes de 1965, la Ley de Impuesto sobre la Renta en su cédula VII gravaba a quienes percibieran habitual o accidentalmente ingresos procedentes de las ganancias que distribuyeran o debieran distribuir toda clase de sociedades mexicanas y las extranjeras que operaran en el país. (artículo 148). Es decir, al referirse precisamente a las ganancias distribuibles, las gravaba independientemente de que fuesen distribuidas o nó. Aclarando, que existía la posibilidad de que parte de las ganancias escaparan al impuesto, mediante la creación de reservas de reinversión deducibles de la utilidad, cuyos montos se establecían en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, hasta 1958, pero que, podían alcanzar el total de la utilidad, si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo autorizaba, a través de la Dirección de Impuesto Sobre la Renta, a los industriales que lo solicitaran. A partir de 1962, se suprimieron los porcentajes fijos, quedando su establecimiento -

a cargo de dicha secretaría en todos los casos. (Ley del Impuesto -- Sobre la Renta, artículo 151 fracción segunda, incisos F.G. y H.)

En diciembre de 1964, se promulgó una nueva Ley del Impues- to Sobre la Renta, en cuyo artículo 60 fracción V, se dió un cambio - radical en el tratamiento a las reinversiones. El Impuesto sobre pro- ductos o rendimientos del capital en que se agrupan varias cédulas, - sólo se aplica sobre las utilidades o dividendos efectivamente distri-- buidos entre los socios, excepto el caso de sucursales o agencias de empresas extranjeras, las que están obligadas al pago del impuesto, independientemente de que repartan o no las ganancias del ejercicio. (arts. 73 y 74).

Por otra parte, se exige a la empresa de la obligación de acu- mular las ganancias derivadas de la enajenación de activos fijos, cons- tituidos por bienes inmuebles, así como las ganancias realizadas que se deriven de fusión o liquidación de sociedades en las que el causan- te sea socio o accionista, cuando el tiempo transcurrido entre la ad-- quisición y la enajenación, fusión o liquidación fuere mayor de 10 años. Sin embargo, independientemente del momento en que se efectúe la -- enajenación, también se libera a la empresa de acumular la ganancia obtenida de la misma, si previa autorización de la Secretaría de Ha- cienda y Crédito Público, con base en las reglas generales que al efec-

to expida, el causante las invierte en la adquisición de activos fijos - destinados a fines industriales, agrícolas, ganaderos o de pesca, dentro del año siguiente al de la enajenación.

Este es el único caso, en que la Ley preve un control administrativo de la reinversión, a efecto de poder gozar la exención, no obstante, es objetable que el incentivo sólo exista, para aquellos casos en que la inversión se haga en activos fijos. Para las industrias que - acaban de surgir, es posible que la inversión más necesaria é importante sea en maquinaria y equipo, pero como hace notar el señor Urquiza "no puede olvidarse que también es importante - y a veces necesaria - la inversión en inventarios para surtir adecuadamente y a precios más razonables, las necesidades del público o la inversión en -- cuentas por cobrar que resultaría por créditos más amplios a los -- clientes". Este tipo de inversiones frecuentemente es de más importancia para el desarrollo de las empresas y por tanto para el crecimiento del país, de ahí que este aliciente a la reinversión no debería limitarse a la adquisición de activos fijos.

La libre reinversión de utilidades no parece ser una medida - muy atinada. Fue del dominio público, que en la época de la reinversión previa autorización, muchas sociedades, es decir, sus miembros, se ahorraron el impuesto fingiendo una reinversión o repartieron uti--

lidades, realizando "Prestamos sin Interés" a sus accionistas; se sabe (32) que de 1965 a la fecha, se ha hecho lo mismo, sin embargo, la Ley - sigue igual.

El aliciente a la reinversión de utilidades en la forma que está establecido, no está orientado a fomentar las actividades y empresas a las que sería posible considerar como básicas para el desarrollo. Sabemos que sería difícil intentar una reglamentación para establecer límites a la reinversión por actividades, pues habrá algunas - empresas que se sentirán, con ó sin razón, injustamente tratadas, - pero el estado no debe sacrificar sus ingresos por aquellos sectores que no es indispensable impulsar. Además, la existencia de esta medida se justifica en la necesidad de estimular las inversiones productivas; pero si no se lleva un control de estas inversiones y ni siquiera es posible saber el monto de las que se han realizado al amparo de este beneficio, no tiene sentido concederla.

Por otra parte, la exención en forma indiscriminada contribuye, a la concentración de la propiedad de las industrias en unos cuantos.

La prodigalidad en el otorgamiento de exenciones fiscales, -- causa más daño al país, por la merma en la recaudación, que beneficios por el fomento de la actividad económica.

V. - IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR.

En dos ocasiones nos hemos referido a la importancia que tienen los aranceles y su complemento, el control de importaciones, - como instrumentos para proteger la balanza de pagos, facilitando las exportaciones y evitando la salida exagerada de divisas. En una de esas oportunidades, brevemente analizamos sus efectos en la sustitución de importaciones y su influencia en el crecimiento industrial - de México.

Interesándonos en esta ocasión, en particular el arancel, podemos agregar a estos objetivos, otros como: "re-estructurar las importaciones, alentando la entrada de las que se estimen convenientes por medio de tarifas bajas y desalentando aquellas que se consideren de menor utilidad" y "servir de arbitrio fiscal".(33)

A. - Aranceles de Importación.

A este último fin que hemos señalado, el impuesto a la importación ha servido desde las épocas más antiguas. En México, antes de

1916, se utilizó únicamente para ese propósito, con la posible excepción de alguna protección que se estaba dando a la industria textil. Aunque en 1920, el gobierno declaró que el arancel se iba a usar con propósitos proteccionistas, la tarifa del Impuesto General de Importación, con esa tendencia, se publicó hasta 1930. No obstante, el sentido de los impuestos a la importación como fuente de recursos para el gobierno, no disminuyó.

Esta tarifa estaba formada por cuadros clasificadores que agrupaban a las diferentes mercancías, de acuerdo con su origen y constitución orgánica. Sus principales defectos fueron la excesiva generalización de sus fracciones y algunas fallas de carácter técnico que dificultaron su empleo.

Durante la guerra, se gozó de la protección proporcionada por la imposibilidad de importar, pero después, las compras al exterior, se incrementaron en alto grado, por lo que el gobierno tuvo que intervenir. En 1947 estableció un control de importaciones, aumentó los aranceles e incluyó tasas ad valorem, para que las variaciones a los precios de artículos importados, repercutieran en la recaudación. A partir de entonces, los aranceles se han venido elevando y su empleo, más que a la conservación de divisas extranjeras, se ha destinado a la protección de la industria del país y a influir en la estructu

ra de las importaciones.

En 1956, se creó una nueva tarifa del Impuesto General de Importación, adoptándose en principio el esquema general y el desglose de la "Clasificación uniforme del Comercio Internacional". Agrupaba los artículos objeto de comercio según su origen o el del material esencial; grado de elaboración y uso o destino de la mercancía.

Los cambios efectuados por esta tarifa, tendían a subsanar problemas de tipo administrativo y técnico. Sin embargo, presentaba grandes limitaciones:

- "1.- Inexistencia de criterios uniformes para la clasificación de las fracciones;
- 2.- Estructura incompleta para comprender todo el universo de las mercancías;
- 3.- Ausencia de reglas generales de interpretación, notas legales y notas explicativas;
- 4.- Disposiciones tarifarias dispersas y contradictorias;
- 5.- Fracciones innecesarias;
- 6.- Inadecuada redacción de fracciones."

(34)

Tales restricciones influyeron en que se criticara a la política del gobierno en esta materia, en el sentido de que la protección que se concedía, era insuficiente y tardía en determinados casos y dema-

siada en áreas donde no se justificaba, por ejemplo: la importación de bienes de capital, vitales en la expansión de la industria.

Que se amparaba a "industrias que no eran capaces de satisfacer las necesidades del mercado nacional, lo que llevó al alza de precios y al entorpecimiento de provisiones, que impidieron el desarrollo de otras industrias."

(35)

Que los aranceles no se fijaron a niveles que alentaran a la expansión y modernización, sino que más bien sirvieron, en particular en la industria textil, para perpetuar costos elevados y valores bajos.

Tal situación, aunada a los cambios observados en nuestra estructura productiva y en las relaciones comerciales con el exterior, así como a los compromisos que México ha contraído con otras naciones, provocaron que se expidiera en 1965, una nueva tarifa de importación. Tarifa que constituye una adaptación de la nomenclatura arancelaria de Bruselas, cuyo sistema de agrupamiento, bases y reglas de clasificación se derivan de normas de carácter internacional en materia aduanera. Su funcionalidad estriba en que "una vez que ha dado la estructura general y las reglas de operación del mecanismo de clasificación hasta el nivel de partida, cada país que adopta el sistema puede establecer sus propias subclasificaciones hasta la determinación de las fracciones arancelarias, pasando por las subpartidas,

para fijar en cada una de ellas las especificaciones y el nivel impositivo, de acuerdo con su propia política arancelaria y de importación",⁽³⁶⁾
De esta manera, ha sido posible ajustar la agrupación de los productos a nuestra actual estructura productiva y a la composición de nuestras importaciones. También con este sistema, además de que existen reglas generales para la clasificación, contamos con otras disposiciones de carácter nacional, complementarias, como la regla 14 que comentaremos más adelante.

Aún cuando las subclasificaciones nacionales de subpartidas y fracciones arancelarias, necesitan irse perfeccionando, la nueva tarifa tiene las siguientes ventajas prácticas:

a). - Da una mayor seguridad al importador que puede resolver sus problemas con la propia tarifa de importación.

b). - Reducen la inseguridad fiscal originada por el empleo de fracciones genéricas que hacen más difícil la aplicación de principios generales de política arancelaria.

c). - Regula técnicamente el trabajo administrativo del personal aduanero, que en caso de que el causante estuviera inconforme con sus disposiciones, cuenta con el instrumento para apoyar sus juicios.⁽³⁷⁾

Los cambios que se han efectuado en la estructura de nuestra

tarifa de importación, se deben en gran parte, a que también los criterios de aplicación de dicho gravamen se han modificado. Hemos visto que en un principio predominaba el propósito de obtener una mayor recaudación; ahora se prefiere el promover el desarrollo económico a través de la regulación del flujo de mercancías que entran al país.

Una de las disposiciones más importantes en el logro de este objetivo, la constituye el control selectivo, con que se aplica el impuesto a la importación, favoreciendo la de bienes indispensables. Medida que ha influido en que el coeficiente arancelario medio a la importación, que en 1966 fue de 12.8%, sea reducido, ya que poco más del 80% de nuestras importaciones, están constituidas por bienes de capital, materias primas y auxiliares, que tienen impuestos muy bajos.

La comparación de dicho coeficiente con el de otros países, pone de manifiesto que en los costos de producción, los impuestos a la importación en México, son un elemento comparable con economías en pleno desarrollo industrial.

En efecto, en los países cuyo nivel de desarrollo es similar al nuestro, su coeficiente arancelario es muy superior. El de Argentina es de 91.5%, de Brasil de 40.1% y el de Chile 39.2%. La situación -

para los países altamente industrializados era la siguiente: Estados Unidos de Norte América, 11.6%, Inglaterra, 15.5%, Japón 16.2%⁽³⁸⁾

Una medida que ya hemos comentado, es la regulación del volumen de las importaciones, a través de tarifas, cuotas y otras restricciones, con lo que se ha protegido a los productores domésticos de la libre competencia. La protección se justifica si se dirige a -- empresas con posibilidades futuras de expansión y de reducción de -- costos, o a aquellas que pueden impulsar el desarrollo de otros sectores. En el primer caso, porque el país desarrolla una producción que goza de ventajas comparadas, y en el segundo, porque logramos nuestra integración industrial.

Sin embargo, debemos tener presente que, "al amparo de esta protección, subsisten industrias en condiciones antieconómicas, o que aprovechan en un alto grado su situación, monopolística en el -- mercado". Es por ello, que se ha dicho que el nivel de protección --
(39)
ha rebasado los límites de lo necesario para auxiliar fábricas en sus etapas iniciales.

En el rendimiento de los impuestos a la importación observamos una tendencia a la baja en relación al total de ingresos ordinarios del Gobierno Federal, no obstante que su monto ha ido en constante crecimiento. Así tenemos que en 1960, representaron el 16.0%;

en 1965 el 13.2 % y en 1967 el 12.3 %⁽⁴⁰⁾. Tal situación es el resultado no únicamente de las medidas adoptadas en este campo, sino también de que los recursos provenientes de otros impuestos han aumentado.

B. - Regla XIV.

De acuerdo con la regla XIV de la tarifa del Impuesto General de Importación, los industriales que deseen importar maquinaria para establecer, ampliar o modernizar una planta, pueden gozar de un subsidio del 50% de los impuestos de importación, siempre que la importación signifique un beneficio para la economía nacional y no vaya en contra de las protecciones arancelarias otorgadas a nuestra industria. En la propia regla se hace una enumeración de las máquinas que pueden ser importadas al amparo del subsidio. (capítulos 84 y 85 de la tarifa).

Un número mayor de máquinas se puede importar con la ventaja exclusiva de introducirlas al país desarmadas, en varias partidas, en distintas fechas y por distintas aduanas, si así se requiere, considerando todo el conjunto como una unidad y no como remesa de partes o refacciones; con lo que se obtiene una disminución notable en los impuestos, que de otro modo habría que pagar.

Los principales requisitos para merecer el subsidio son:

- a).- Que únicamente lo podrán obtener los sujetos propietarios de las instalaciones industriales o quienes vayan a serlo, en el caso de creación de una nueva industria. No habrá intermediarios.
- b).- Cuando menos se deberá importar dos máquinas. Una sólo no podrá serlo, aunque sea muy compleja o realice varias funciones.
- c).- Las máquinas deberán ser de tal naturaleza, que en forma conjunta o separada, puedan realizar uno o varios de los procesos de que conste la actividad industrial, debiendo quedar instaladas dentro de una misma planta.
- d).- Si se trata de ampliaciones, deberán ser máquinas que "incrementen en forma importante la capacidad productiva de la planta" o aseguren por lo menos, dos funciones diferentes.
- e).- Que sea imposible sustituir dichas máquinas por las del país.

En los últimos años, la importación de bienes de inversión, se ha incrementado. Su volumen fue de \$ 10,937.5 millones de pesos en el año de 1967, 17.8% más elevado que el de 1966; el cual a su vez, fue superior en un 45% al del año de 1965. Tomando en cuenta (41) que la importación de estos bienes de capital efectuada durante 1967, representó más del 50% del total de importaciones, suponemos que tal volumen se debió en gran parte a la regla XIV, ya sea, en forma de subsidio, o por la aplicación de aranceles reducidos correspon-

dientes a máquinas completas, a aquellas de importación fraccionada.

En la Conferencia que en el año de 1966, pronunció el Secretario de Hacienda, declaró que el arancel promedio para la importación de bienes de capital, es en México de un 12 % del valor de los bienes, el cual se reduce a un 6 % merced a la aplicación de la regla XIV. (42)

Aunque en diciembre de 1966 se duplicó el arancel, de muchas de las máquinas a las que es aplicable la regla XIV, la carga fiscal permaneció inalterada, porque el subsidio se elevó al 75 % del monto del impuesto.

Esta disposición, es de las que podemos considerar útiles al desarrollo de nuestra industria, pues disminuye los costos de instalación e iniciación de operaciones de una empresa, y precisamente en el tipo de inversiones que nos son indispensables.

c).- Impuesto a la exportación.

También en estos gravámenes encontramos que en un principio predominaba su carácter fiscal, función que a partir de 1956, fué perdiendo importancia debido a que el gobierno mexicano los ha venido empleando como instrumento para favorecer las exportaciones.

El resultado de esta nueva política, es la existencia de una serie de alicientes a la exportación de productos manufacturados entre los cuales figura en primer lugar: la reducción general del impuesto a la exportación, que ha disminuido en términos generales del 11.6% en 1958 al 4.6 % en 1966. Tasa que puede disminuir aún más si la ajustamos con los subsidios y consideramos los convenios fiscales, para los productos de la minería. Estos impuestos le proporcionaron al Estado en 1965 1215.1 millones de pesos, que en relación a los ingresos totales de la Federación significaron el 3.4 %. En 1967, descendieron a 989.0 millones de pesos y representaron el 1.7% del total (43)

En la clasificación un tanto general, que aparece en el cuadro siguiente, podemos apreciar como política general, que las manufacturas están prácticamente exentas del pago del impuesto a la exportación, salvo en pocos casos, en que se aplica en cantidades reducidas a fin de proteger el mercado interno. (44)

COEFICIENTES IMPOSITIVOS A LA EXPORTACION POR CLASES
DE PRODUCTOS (45)

CONCEPTOS	1961	1964
Productos agrícolas	8.3	6.2
Minerales	22.9	22.9
Ganado	6.8	5.4
Productos industriales:		
Semielaborados	4.3	3.3
Terminados	- -	- -

También en la reducción de impuestos podemos incluir las que se conceden a los países de la ALALC, en reciprocidad a las que -- México ha obtenido de los países integrantes de este organismo internacional.

Otro estímulo a las exportaciones consiste en la devolución de impuestos concedida por el gobierno Federal a través del acuerdo presidencial publicado en el D.O. del 17 de septiembre de 1961 y de su circular Reglamentaria No. 309-1-22 de la Dirección General de Estudios Hacendarios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el D.O. de 20 de junio de 1962. Acuerdo y circular que expidió el ejecutivo en ejercicio de las facultades otorgadas por el Congreso de la Unión con base en el artículo 131 Constitucional.

La devolución se refiere "al total de los impuestos de importación de las materias primas auxiliares, así como de las materias pri-

mas o piezas que necesiten traerse del extranjero para integrar los productos manufacturados de exportación, cuando el contenido sea hasta por un 80 % de origen nacional; por el total de la participación federal en el impuesto sobre ingresos mercantiles que causen estos mismos productos; el de impuesto sobre la renta, que causen los incrementos de las exportaciones de los productos elaborados durante los primeros 3 años. Esta concesión se reducirá paulatinamente hasta alcanzar un 50 %, estableciéndose que dicho límite no podrá ser reducido".(46)

La devolución de los impuestos de importación, constituye lo que en términos de comercio internacional se denomina devolución o "draw back" mecanismo que ha sido aceptado en las legislaciones fiscales de varios países y en tratados internacionales como el de Montevideo --- (art. 52), que consiste "en la devolución de los impuestos federales de importación que paga el importador al introducir al país determinadas materias primas o productos semielaborados, por utilizarse en la producción de artículos exportables, importe que se ordena se reintegre con posterioridad, una vez realizada la exportación del producto elaborado".(47)

Los requisitos para gozar de esta concesión son los siguientes:

a). - Que el fabricante sea directamente el exportador y que posea constancia del registro como tal. También las gestiones para obtener la concesión debe efectuarlas el mismo empresario o, a través de confederaciones de industrias u organizaciones comerciales, y no los intermedia

rios.

b). - Que la Dirección General de Estudios Hacendarios SHCP, expida una constancia en la que se reconozca el derecho a la devolución respecto de los impuestos de importación y sobre la renta, después de haber comprobado el cumplimiento de los requisitos señalados en la circular reglamentaria. La devolución de la participación federal del impuesto sobre ingresos mercantiles, sólo requiere de que se solicite dentro del límite de tiempo prefijado y con la comprobación debidamente establecida. No es necesario el previo reconocimiento de ese derecho.

c). - Los plazos para presentar la solicitud de devolución varían según el impuesto del que se pida:

Si es del de importación, deberá ser en el mes siguiente a aquél en que se hayan efectuado las exportaciones de los productos que contengan elementos importados.

El de ingresos mercantiles dentro de los 3 meses siguientes al de la exportación.

El de impuesto sobre la renta, es de aplicación automática por el propio causante, quien los deduce al hacer sus declaraciones definitivas.

d). - En particular la devolución de impuestos de importación, sólo se concede a los productores que importen mercancías que no se produzcan por la industria nacional, o que no se produzcan en cantidad suficiente para abastecer el consumo y siempre que no signifiquen más del 20% en el cos

to directo de los productos elaborados. Además, se exige un grado mínimo de elaboración dentro de la empresa, de 5% tratándose de productos químicos y el 10%, para cualquiera de los otros productos. (Los conceptos: costo directo de producción y grado de elaboración, los precisamos al analizar las exenciones.).

Las limitaciones acerca del porcentaje extranjero y en el grado de elaboración se justifican, porque con la primera se desea estimular a los industriales a que consuman materias primas nacionales en la elaboración de sus productos de exportación, así como incrementar la fabricación de partes o piezas también de manufactura nacional, en beneficio de la integración y del desarrollo de nuestra industria; y la segunda por que "tiene por objeto evitar que con simples transformaciones que no signifiquen mano de obra de importancia, ni un proceso industrial apreciable, se pretenda exportar con franquicia productos en que no se amerita tal tratamiento". (48)

Independientemente de las reducciones anteriores, existen las franquicias que concede la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, que considera entre éstas últimas, a aquellas que para exportar sus productos terminados o semiterminados a un grado de elaboración nacional no menor del 60% del costo directo de producción, les sea indispensable obtener la exención del impuesto de exportación, del timbre, de ingresos mercantiles en la parte que corresponde a la

Federación y la porción que no exceda del 40% del de la renta (art. 3o. de la Ley).

Al referirnos a nuestra política de comercio exterior, anotamos el interés que existe por asegurar que los factores externos, sean -- aprovechados de la mejor manera, para que eleven al máximo, su apor-- tación al crecimiento económico y al bienestar de los mexicanos, Cono-- ciendo, que las exportaciones constituyen la fuente de divisas que ne-- cesitamos para el pago de nuestras compras al exterior, y desde el -- punto de vista nacional, la forma de ocupar con mayor intensidad la -- mano de obra, aumentar las ventas de materias primas, incrementar el consumo de energía y en general, aumentar la utilización del equipo productivo del país y consiguientemente los beneficios de la empresa, sólo nos queda reconocer la importancia y los beneficios que propor-- cionan al país, las medidas que tienden a fomentarlas, con excepción de las exenciones, que hemos visto que son instrumentos anticonsti-- tucionales y en este caso, redundantes.

Unicamente queremos hacer notar, que a veces a través de es-- tas medidas, se ha otorgado una ganancia inesperada a aquellas com-- pañías, que tienen aseguradas sus ventas al exterior y ajustados sus - precios, por medio de convenios internacionales, ó bien que, por no - tener instrumentos que controlen la salida de capitales del país, se -

confieren beneficios a empresas que envían sus dividendos al extranjero.

Nos hemos referido a los alicientes para la exportación de los productos manufacturados, porque para los naturales o materias primas, no se conceden facilidades tributarias especiales, debido a que nuestro país ha sido tradicionalmente exportador de ellos y a que se desea fomentar su aprovechamiento interno, é industrialización máxima. Sin embargo, ya hemos dicho, que se han celebrado reuniones y convenios internacionales, con el propósito de estudiar el problema de la estabilidad de los precios de estos productos y mantenerla hasta donde sea posible.

Una serie de alicientes tanto fiscales como crediticios, escapan a nuestro estudio, pues no están contenidos en disposiciones legales que establezcan la obligación de pagar un impuesto. Por ello, sólo los enumeramos y en los cuadros que a continuación incertamos, se dan los datos más importantes de su aplicación y goce.

Estas ayudas comprenden: Los subsidios con cargo a los impuestos de ingresos mercantiles y renta. Ayudas financieras como: El re- descuento de documentos originados en exportaciones, el otorgamien- to de garantías de crédito y la compensación a los exportadores por costos elevados de garantías bancarias al extranjero.

También existen ayudas en el transporte, y en el aspecto - -
internacional, la celebración de convenios comerciales con otros - -
países, la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, --
la actividad de los consejeros comerciales, jiras para abrir mer-
cados a nuestros productos, etc.

ESTIMULOS	BENEFICIOS	PLAZO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCION O PRESENTAR DOCUMENTOS.	ADMINISTRADORES	DISPOSICIONES LEGAL ADMINISTRATIVAS	OBSERVACIONES	
FISCALES. Impuesto de Importación	Impuestos. Otros. 100 %	La solicitud de devolución debe presentarse al mes siguiente al de la exportación de los productos. No lo hay. Cada caso se estudia individualmente.	SHCP Dirección de Est. Hacendarios,	Acuerdo presidencial del 27 de Sep. de 1961 D. O. Circular reglamentaria # 309-1-22 DGE HACENDARIOS.	Se aplica a la Importación de materias primas, materias auxiliares y partes piezas que pasen a formar parte de un bien manufacturado destinado a la exportación. Se beneficia al FABRICANTE EXPORTADOR.	
Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.	1.8 % (parte Federal)	Dentro de los 3 meses siguientes al de la exportación debe presentarse la solicitud de devolución. Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Se Beneficia al Fabricante Exportador.
Impuesto sobre la Renta.	50 %	Aplicación automática por el interesado en su declaración definitiva. No lo hay, se deduce de la declaración del mismo causante.	Idem.	Idem.	Idem.	Esta franquicia se aplica sobre el porcentaje que representa en su ingreso neto total el ingreso obtenido por el incremento de las exportaciones.

ESTIMULOS	BENEFICIOS	PLAZO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCION O PRESENTAR DOCUMENTOS.	ADMINISTRADORES	DISPOSICIONES LEGAL ADMINISTRATIVAS	OBSERVACIONES
Regla XIV de la Tarifa General de Importación.	Reducción fija y general del 50% de los impuestos de Importación.	Cada caso se estudia individualmente. Solicitud 30 días antes de la importación.	SIC. Dir. de Comercio.	<p>Legal. <u>1o. de Agosto 1936.</u> <u>Reglamento Circular de la D.G. de Comercio, S.I.C. - 11 Jul. 1961.</u> Regla XIV se sujeta a permiso previo. 31 Marzo. 1965. Se ratifica en permiso previo. <u>10, 13, 14, 17 y 18 de Noviembre de 1964.</u> <u>Decretos que publica la Nueva Tarifa del Imp. Gral. de Imp.</u></p>	<p>Se aplica a la importación de maquinaria y aparatos para la creación de nuevas empresas para la ampliación de instalaciones y modernización de equipos productivos.</p> <p>Y vinculados a los procesos de producción.</p>

ESTIMULOS	BENEFICIOS	PLAZO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCION O PRESENTAR DOCUMENTOS.	ADMINISTRADORES	DISPOSICIONES LEGAL ADMINISTRATIVAS	OBSERVACIONES
Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.		<p>Las exenciones o reducciones de impuestos se concederán por un plazo diferente según la naturaleza asignada a la industria solicitante a saber:</p> <p>10 años Industrias Básicas.</p> <p>7 años Industrias Semi-básicas.</p> <p>5 años Industrias Secundarias.</p>	S.I.C. Dirección General de Industrias -- SHCP Dirección General de Estudios Hacendarios.	<p>LEY</p> <p>Decreto publicado en el D.O. de la Federación del 4 de enero de 1955.</p>	<p>Sólo podrán acogerse a ella las industrias que operen o que vayan a operar en el país. Se aplica a las mercancías que requieren la fabricación de los productos sujetos a franquicias que no se fabriquen o manufacturen en el país o que a juicio de la SIC; no se fabriquen en cantidad suficiente o con las especificaciones requeridas o que no pueden ser sustituidas eficazmente por producción nacional.</p>
Impuesto General de Importación.	Puede llegar al 100 %	<p>Podrá autorizarse por la Sec. de H.C.P. y S.I.C., una prórroga del plazo señalado a las industrias básicas y semi-básicas hasta por 5 años como máximo.</p>		<p>REGLAMENTO E INSTRUCTIVO.</p> <p>Publicados en el D.O. de la Federación de 2 de diciembre de 1955.</p>	

ESTIMULOS	BENEFICIOS	PLAZO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCION O PRESENTAR DOCUMENTOS.	ADMINISTRADORES	DISPOSICIONES LEGAL ADMINISTRATIVAS	OBSERVACIONES
Impuesto General de exportación.	Hasta el 100 %	Las empresas exportadoras de mercancías sujetas a la presente ley, pueden disfrutar de las franquicias correspondientes hasta por 10 años, sujetas a confirmaciones anuales.			Industrias exportadoras de productos semi-elaborados o terminados con un grado de elaboración nacional no menor del 60% del costo directo de producción y que requieran de esta franquicia para exportar, pueden acogerse a las franquicias de timbre e ingresos mercantiles.
Impuesto del Timbre	Hasta el 100%	Se aplica a la parte Federal en escrituras, certificaciones, etc.			
Impuesto sobre Ingresos Mercantiles	Hasta el 100 %	Opera sobre la parte Federal.			

ESTIMULOS	BENEFICIOS	PLAZO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCION O PRESENTAR DOCUMENTOS.	ADMINISTRADORES	DISPOSICIONES LEGAL ADMINISTRATIVAS	OBSERVACIONES
Impuesto sobre la Renta.	No excederán del 40 %	Aplicación automática y en la declaración final.			Sobre el ingreso global de las empresas que se refiera a la manufactura de productos. (antes cédula II).
Fletes Ferroviarios.	Reducción del 25 %	Productos semi-manufacturados en general. (intermedios)	Srfa de Hda. y C.P. Dir. Est. Hacendarios.	Art. 46 Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación.	Reducción de los fletes a favor de industriales nacionales fabricantes de los productos elaborados que exporten. Nota: No confundir con franquicia del PRONAF. (programa nacional fronterizo)
	Reducción del 50 %	Bienes finales de consumo (terminados) Presentar solicitud ante la Dir. de Est. Hacendarios Depto. de Subsidios y Exenciones antes de la exportación.			

ESTIMULOS	BENEFICIOS	PLAZO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCION O PRESENTAR DOCUMENTOS.	ADMINISTRADORES	DISPOSICIONES LEGAL ADMINISTRATIVAS	OBSERVACIONES
<p>II. - FINANCIEROS. a. - Fondo para el fomento de las exportaciones.</p>	<p>Operaciones de: redescuento de garantía de compensación por costo de garantía Bancaria del Exterior, de refinanciamiento de la producción y/o existencia de bienes que se destinen a la venta al exterior refinanciamiento de prestación de servicios en el extranjero y apoyo a la sustitución de importaciones de equipos e instalaciones.</p>	<p>No se ha determinado el plazo para los trámites, únicamente debe cuidarse que los documentos de crédito se encuentren vigentes. Se recomienda calcular un lapso de trámite de 5 a 10 días englobando la intervención del Banco Privado o de Sociedad Financiera.</p>	<p>Banco de México y Sría de Hacienda y C. P. a través de un fideicomiso, en el cual, el Banco es el Fiduciario y lleva a cabo el Programa del Fondo.</p>	<p>Inciso 4 de la Fracción X del art. 10. de la Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1962 que se integra con una sobre tasa del 10% sobre la cuota <u>ADVALOREM</u> de las importaciones suntuarias o no necesarias. Circular No. 1608/67 del Banco de México, S. A.</p>	<p>Los productos que pueden acogerse son de manufactura nacional mínima 50% con pago en dólares o moneda mexicana y la transacción esté de acuerdo con las prácticas establecidas internacionalmente, así como también a los productos primarios de exportación y de fabricación de bienes o servicios.</p>

ESTIMULOS	BENEFICIOS	PLAZO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCION O PRESENTAR DOCUMENTOS.	ADMINISTRADORES	DISPOSICIONES LEGAL ADMINISTRATIVAS	OBSERVACIONES
I. - Redes-- cuento de do cumentos oñ ginados en ex portación.	Máximo 80% del total de - la operación.	Generalmente hasta un pla zo de 5 años con tasas: 3 meses - 1 año - 6 % 1 año - 2 años - 7% 3 años - 5 años - 8% Excepcionalmente por un plazo mayor con ajuste de tasas.	Sin responsabilidad pa ra el exportador 7 ½ 8 ½ 10		Se opera a través de la Banca Comercial.
II. - Garantía - contra riesgos políticos.	Cubre el 90% del importe - de los títulos de Crédito con que se documen te el adeudo -- del importador.	Hasta por 5 años. La pri ma fluctúa de ½ al 2 % en términos generales con gi ro a la vista ¼ al 1 ½ %.			Cubre inconvertibili dad y/o Intransferibi lidad. Falta de pa go por requisición - Confiscación y expro piación de los bienes del deudor no a causa suya o por ley guber namental que impida el pago

ESTIMULOS	BENEFICIOS	PLAZO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCION O PRESENTAR DOCUMENTOS.	ADMINISTRADORES	DISPOSICIONES LEGAL ADMINISTRATIVAS	OBSERVACIONES
III. - Compensación por el costo del aval Bancario.	Compensación de El una parte del aval que tiene que pagar el exportador para poder competir con otros proveedores de países extranjeros. Esta compensación se determina casuística-mente según las circunstancias de cada caso.	Exportador debe presentar una solicitud a través de una Institución Mexicana de Crédito acompañada de una constancia del aval expedida por el Banco del extranjero que la otorgue.			Los elementos básicos de juicio para otorgar el aval son el importe del costo del aval; la tasa de interés que tenga que pagar el importador por el crédito relativo, lo que vaya a resultar a cargo del exportador al descontarse los documentos; etc.
IV. - Refinanciamiento de la producción y/o existencias de bienes que se destinan para su venta al exterior.	Proporciona recursos a los Bancos y a las sociedades Financieras para que puedan financiar la producción y/o a las existencias de manufacturas -- destinadas a la exportación.	Para la producción su plazo es igual al período de producción. Se otorga en la producción a la elección del exportador, hasta por el costo directo de fabricación o hasta el 70% del precio L. A. B. (F. O. B.) fábrica. Para las existencias cada caso tendrá el trato y la solución que ameriten sus circunstancias propias.			Debe entenderse por período de producción aquel que se inicia con la compra de materias primas y/o bienes semi-elaborados, hasta el embarque de la mercancía. Para la producción, el refinanciamiento se condiciona a que el exportador tenga en el momento el pedido en firme de las mercancías. Para existencias el refinanciamiento no deberá solicitarse por cantidad mayor al costo de las mercancías puestas en las bodegas del almacén en el territorio nacional o en el extranjero.

ESTIMULOS	BENEFICIOS	PLAZO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCION O PRESENTAR DOCUMENTOS.	ADMINISTRADORES	DISPOSICIONES LEGAL ADMINISTRATIVAS	OBSERVACIONES
V. - Refinanciamiento para la prestación de servicios en el extranjero.	Proporciona recargos a los Bancos y Sociedades Financieras para que puedan financiar la prestación de servicios en el extranjero.	Para la prestación de servicios y en virtud de las modalidades sumamente diversas se adoptará un procedimiento <u>AD - HOC</u>			
VI. - Operaciones de apoyo a la sustitución de importaciones de Equipo e Instalaciones.	1. - Redescuento total o parcial de documentos derivados de Financiamientos otorgados. a. - Ventas a plazo a compradores Fiscales adquisiciones al contado provenientes de Compradores Fiscales.				Los equipos e instalaciones deben ser nuevos cuyo costo directo de producción corresponda por lo menos un 60% a pagos por bienes y servicios mexicanos.

ESTIMULOS	BENEFICIOS	PLAZO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCION O PRESENTAR DOCUMENTOS.	ADMINISTRADORES	DISPOSICIONES LEGAL ADMINISTRATIVAS	OBSERVACIONES
	<p>2. - Ayudas destinadas a cubrir partes de intereses de Crédito que se obtenga, de Instituciones Nacionales o Extranjeras, para fiscalizar ventas a plazos por compradores fiscales. O bien comprar al contado.</p>				<p>El precio FOB planta productos podrá ser razonablemente superior al precio C.I.F., puesto mexicano de proveedor extranjero.</p>

ESTIMULOS FINANCIEROS	BENEFICIOS	PLAZO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCION O PRESENTAR DOCUMENTOS.	ADMINISTRADORES	DISPOSICIONES LEGAL ADMINISTRATIVA	OBSERVACIONES
-----------------------	------------	--	-----------------	------------------------------------	---------------

Bancos y Sociedades Financieras.

Financiamiento para exportación, créditos a la producción y a las existencias de artículos exportables.

Créditos sobre documentos de Crédito originados en operaciones de exportación de productos nacionales, expresados en moneda extranjera.

3 años máximo los Bancos.

Artículos Fracc. IV y 27 bis de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares.

Circulares Nos. 1219, 1310, 1493 y 1494 del Banco de México.

Se otorgan a los Bancos de Depósito a las Sociedades Financieras, con cargo a su depósito obligatorio en el Banco de México.

Tasa no mayor del 8% que incluye comisiones y cualquier otro gasto.

Créditos para financiar la producción y/o las existencias de bienes de Manufatura Nacional destinados para su venta al exterior.

7 años máximo las Sociedades Financieras.

Tasa no mayor del 8% que incluye comisiones y cualquier otro gasto.

CITAS DEL TERCER CAPITULO

- 1.- Rognar Nurkse. "Problemas de Formación de Capital en los Países Insuficientemente Desarrollados". FCE. Tercera Edición. Pág. - 160.
- 2.- Escobedo Manuel G. "Incentivos Fiscales para las Empresas". -- Ponencia sustentada en la XXVII Convención Nacional de Centros - Patronales. 1964.
- 3.- Flores Zavala Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicana- nas". Editorial Porrúa S.A. México 1966. Pág. 177
- 4.- Jack Heller y Kenneth M. Kauffman. "Incentivos Fiscales para el Desarrollo Industrial" CEMLA. México 1965. Pág. 127 y sig.
- 5.- Ibid. - Pág. 98.
- 6.- Comparación realizada por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso. Datos publicados en "El Mercado de Valores", - núm. 12, marzo de 1968, Págs. 188 y 189. En el caso de México, únicamente se toma en cuenta el Gobierno Federal, mientras que - en otros países incluye al gobierno en su totalidad.
- 7.- Anguiano Equihua Roberto. "Las Finanzas del Sector Público en -- México". Textos Universitarios. UNAM. México 1968. Pág. 287 y sigs.
- 8.- Secretaría de Economía. Memoria 1945 - 1946. P.P. 69-70. Ci-- tada por Ifigenia M. de Navarrete, "Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México". UNAM. México 1967. Pág. 20.
- 9.- Anguiano Equihua Roberto. Op. Cit. Pág. 289.
- 10.- Ibid. Pág. 290.
- 11.- Heller y Kauffman. Op. Cit. Págs. 22 y sigs.
- 12.- Ifigenia M. de Navarrete. "Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México". Op. Cit. Pág. 24.

- 13.- Diario Oficial, enero de 1955 y diciembre 2 de 1955. Artículo 2/o.
- 14.- Ley de Fomento De Industrias Nuevas y Necesarias. Artículo 3/o.
- 15.- Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias. Artículos --
7 a 10 y 15.
- 16.- Heller y Kauffman. Op. Cit. Págs. 24 y 25.
- 17.- Stanford G. Ross and John Christensen. Op. Cit. Pág. 71
- 18.- Ibid. Pág. 81.
- 19.- Ifigenia M. de Navarrete. "Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México". Op. Cit. Pág. 32.
- 20.- Ibid. Págs. 40 y 41.
- 21.- Flores Zavala Ernesto. Op. Cit. Pág. 179.
- 22.- Ifigenia M. de Navarrete. Op. Cit. Pág. 42.
- 23.- J. E. Meade. "A Neo-Classical Theory of Economic Growth". -
George Allen and Unwin LTD. Great Britain. Págs. 66 y sig.
- 24.- Ifigenia M. de Navarrete. Op. Cit. Pág. 88.
- 25.- Final Report.- Royal Commission, Inglaterra. Págs. 96 y sig.
- 26.- Heller y Kauffman. Op. Cit. Pág. 235.
- 27.- Escobedo G. Manuel. Conferencia Citada.
- 28.- Ifigenia M. de Navarrete. Op. Cit. Pág. 88
- 29.- Ibid. Pág. 93.
- 30.- Ibid. Pág. 94.
- 31.- Nicolás Urquiza. Comentarios a la Ponencia "Incentivos Fiscales de las Empresas" XXVII Convención Nacional de Centros --
Patronales, mayo de 1964.

- 32.- Ifigenia M. de Navarrete. Op. Cit. Pág. 96.
- 33.- Ibid. Pág. 102.
- 34.- Anguiano Equihua Roberto. Op. Cit. Pág. 255
- 35.- Ross and Christensen. Op. Cit. Pág. 30.
- 36.- Anguiano Equihua Roberto. Op. Cit. Pág. 256.
- 37.- Ibid. Pág. 258.
- 38.- Ortiz Mena Antonio. "La Política Fiscal Actual del Gobierno Mexicano". Conferencia del 25 de agosto de 1966, en el Tribunal Fiscal de la Federación.
- 39.- M. Bueno Gerardo. "Las Perspectivas de la Política de Desarrollo Industrial en México". Revista "Comercio Exterior" Banco Nacional de Comercio Exterior. S.A. noviembre de 1967. Pág. 891.
- 40.- Ortiz Mena Antonio. Conferencia Citada.
- 41.- Banco de México. Informe anual. 1967.
- 42.- Ortiz Mena Antonio. Conferencia Citada.
- 43.- Los Estímulos Fiscales y las Ayudas Financieras para la Exportación de Productos Manufacturados. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Estudios Hacendarios. México, 1964.
- 44.- Cuenta Pública correspondiente a los años 1965 y 1967.
- 45.- Anguiano Equihua Roberto. Op. Cit. Pág. 249.
- 46.- Los Estímulos Fiscales y las Ayudas Financieras para la Exportación de Productos Manufacturados. Op. Cit.
- 47.- Ibid.
- 48.- Ibid.

CONCLUSIONES.

1. - Al analizar el problema del crecimiento económico de una colectividad, consideramos que el lograrlo no es un fin en sí mismo. Mediante el desarrollo el hombre eleva su nivel de vida al aprovechar las oportunidades que le permiten un mayor dominio sobre el medio, para tener la ocasión de saber más, cooperar al bien común y por medio de la paz, llegar al reconocimiento de los valores supremos, de la verdad, la justicia y el amor.

2. - Teniendo en cuenta que el problema del subdesarrollo es de grado, en el estudio comparamos la situación de nuestro país con las características de aquel que se encontrara más atrasado. Así pudimos comprobar que, en varios aspectos, México ha superado esa etapa.

3. - Nuestro gobierno ha contribuido con su política, producto de la -- Revolución de 1910, al proceso de crecimiento económico. No obstante, tomando en consideración, que tan importante es acelerar el crecimiento del producto nacional como distribuirlo mejor, afirmamos -

que los mexicanos podrían participar en forma más adecuada para --
lograrlo, y que los recursos naturales y de capital de que goza el --
país, rendirían más, si la acción que se requiere de aquellos y el --
empleo que se hace de estos últimos, fuera de una manera más racion
nal.

4.- Los esfuerzos realizados en el aspecto educativo son de máxima -
importancia, pues además de ser el instrumento para difundir el bienu
estar alcanzado, es el medio para conducir al ser humano a su madu-
rez y plena responsabilidad, así como para conocer y conservar ---
esos valores que le dan el contenido humano al desarrollo, el cual, lo
fundamenta y justifica.

5.- El desarrollo de la industria en un país le proporciona la oportuniu
dad de elevar para sus habitantes, el nivel de ingreso y de vida. Por
ello, en México se debe realizar a una velocidad mayor.

6.- Uno de los principales obstáculos al desarrollo de nuestra industria,
es la injusta distribución del ingreso, que ha impedido la constitución -
de una demanda lo suficientemente amplia, integrada y dinámica. El --
Estado ha intervenido decididamente para impulsar la industrialización
del país, pero aún hace falta disminuir el alto grado de concentración -

geográfica de las industrias, lograr su integración en todas las ramas, aumentar la producción y mejorar su calidad.

7.- El poder público ha trabajado intensamente por la creación de una infraestructura, que consideramos indispensable para el progreso de nuestra industria. Sin embargo, a nuestro sistema de comunicaciones y transportes, le falta mucho para completar la red nacional y para que el servicio sea eficiente; las hectáreas beneficiadas con obras de grande y pequeña irrigación, son una mínima parte de las que se cultivan; el sistema educativo, aún no es suficiente, no ofrece una enseñanza de calidad, ni se ha logrado su generalización; la producción de energía eléctrica y de productos derivados del petróleo, aún no es bastante, pues parte de la que necesitamos tenemos que importarla.

8.- Creemos que la política fiscal es uno de los instrumentos más importantes para impulsar el crecimiento de nuestra industria. Como instrumento que concentra el manejo de los ingresos del Estado, el uso que de ellos se haga a través del gasto público y los empréstitos, puede influir en la acumulación de capital y en la distribución más equitativa del ingreso. El primero es el objetivo que primordialmente se ha perseguido en México, a través de ella.

9. - El gasto público puede contribuir al mantenimiento de la estabilidad de precios y la redistribución del ingreso en forma más equitativa. En México las erogaciones catalogadas como de bienestar social, por las que se dá cumplimiento al segundo objetivo, han quedado en un plano inferior frente al propósito de contribuir a la formación de capital y reforzar el sistema productivo del país.

10. - De los impuestos, admitimos su importancia para contrarrestar el desequilibrio de nuestra balanza de pagos, con lo que también sirven de apoyo a la expansión de la industria.

Sin embargo, pensamos que la protección que se concede a los productores nacionales a través de los impuestos a la importación, que en realidad equivale a una devaluación parcial, debe ser limitada a la época en que se va a iniciar la industrialización y posteriormente a las industrias nuevas que comprueben el necesitarla, pues de lo contrario la demanda efectiva en el interior y las probabilidades de exportación de manufacturas, se verán seriamente afectadas.

11. - Pensamos que la sustitución de importaciones, tenemos que ir la reemplazando poco a poco por otros objetivos, como: más ocupación de la mano de obra, aumentar el grado de eficacia con que opera la industria, descentralizar las actividades industriales y beneficiar al

campo con los adelantos industriales.

12.- El sistema tributario, unido al gasto público, debería ser el instrumento que ejerciera una función redistributiva del ingreso, necesaria para la expansión de la industria. Sin embargo, no existe el ins-trumento adecuado para lograrla.

13.- La eficacia de los incentivos tributarios que se han empleado en nuestra legislación no es la misma, por lo que es indispensable hacer una evaluación objetiva de cada uno de ellos, a fin de conservar los - que realmente fomenten el desarrollo industrial.

14.- Una medida equitativa y justiciera que conviene conservar ya que se acerca al objetivo de gravar únicamente el ingreso neto del sujeto, es la amortización de pérdidas, que si bien no goza de ella en forma - exclusiva el industrial, si le permite mayor libertad de acción, al sa-ber que la pérdida que sufra al iniciar sus operaciones, le llevará a - un ahorro de impuestos cuando su empresa empiece a rendir utilidades.

15.- La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias no justifica su existen-cia desde el punto de vista económico, ni del jurídico, por lo que creemos que debe ser derogada; sustituyéndola por incentivos más eficaces como: ampliar el campo de acción de la regla 14 de la Tarifa de Impor-tación; fijar los aranceles a la importación en función de la necesidad que tengan los productores nacionales de las fuentes de abastecimiento externo, ó bien por subsidios que temporalmente aligeren la carga fisis

cal del sector que se encuentre en desventaja respecto a los demás.

16.- Un incentivo que debería operar más en la práctica es la deprecia
ción acelerada, ya que estimula en forma directa a la inversión priva-
da, con lo que incrementa la tasa de crecimiento del acervo de capital.

17.- La libre inversión de utilidades, no parece ser una medida atina-
da. Además de que se presta a la evasión del impuesto, no está o rien
tada a fomentar las actividades y empresas a las que sería posible ---
considerar como básicas para el desarrollo. Además, contribuye a la
concentración de la propiedad de las industrias en unos cuantos.

18.- El criterio de aplicación del gravamen a la importación se ha mo
dificado, ya que se prefiere promover el desarrollo económico, a ob-
tener una mayor recaudación.

19.- La Regla XIV, es de las que podemos considerar útiles al desa--
rrollo de nuestra industria, pues disminuye los costos de instalacione
é iniciación de operaciones de una empresa, y precisamente en el tipo
de inversiones que nos son indispensables.

20.- La reducción de impuestos a la exportación y la devolución de im
puestos al exportador, las consideramos medidas de gran importancia
en el fomento de las exportaciones. Sin embargo, se deberían conce--
der de manera que sólo beneficiara a las empresas que realmente lo -
necesiten.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR MONTEVERDE ALONSO. Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano. Textos Universitarios. U N A M. México D.F. - 1967.

ANGUIANO EQUIHUA ROBERTO. Las Finanzas del Sector Público en México. U N A M. México 1968.

CAMACHO MORALES JOSE. Apuntes para la Historia Financiera de México. Tomo II. Política Crediticia y Estabilidad Monetaria. Ediciones Tlacopan. México, 1963.

CHALLIS A. HALL J. Política Fiscal y Crecimiento Estable. Ediciones Dusto. España, 1964. Traducción de Blanco Lozada José Alberto.

FLORES ZAVALA ERNESTO. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, S.A. México 1966.

HELLER JACK AND M. KAUFFMAN KENNETH. Incentivos Fiscales para el Desarrollo Industrial. CEMLA, México 1965.

KANG CHANG PEI. Agricultura e Industrialización. Fondo de Cultura Económica. México, Buenos Aires 1951.

KALDOR NICHOLAS. Ensayos sobre Desarrollo Económico. Conferencias. CEMLA. 1961.

LEWIS W. ARTHUR. Teoría del Desarrollo Económico. Fondo de Cultura Económica. 1964.

MANDELBAUM K. La Industrialización de los Países Atrasados. -- Aguilar S.A. Madrid - México - Buenos Aires. 1950.

MATUS PACHECO GUSTAVO F. El Control Fiscal de las Empresas en México. - Tesis Profesional. E.N.E. U N A M. 1965.

MEADE J. E. A Neo-Classical Theory of Economic Growth. George Allen and Unwin L. T. D. Great Britain. 1961.

NAVARRETE IFIGENIA M. de. Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México. U N A M. México 1967.

NAVARRETE IFIGENIA M. de. Política Fiscal de México. Manuales Universitarios. U N A M. México 1964.

NAVARRETE R. ALFREDO. Instrumentos de Política Financiera Mexicana. SELA. México D.F. 1963.

NURKSE ROGNAR. Problemas de Formación de Capital en los Países Insuficientemente Desarrollados. Tercera Edición FCE. México 1966.

S.S. PAULO VI. Encíclica Populorum Progressio. Ediciones Paulinas S.A. México D.F. 1967.

RANGEL COUTO HUGO. Socioplaneación de México. Instituto Mexicano de Planeación Sociológica A.C. México. 1958.

RAYMOND BARRE. El Desarrollo Económico. Colección Popular. -- Tiempo presente. FCE. México 1966.

REYES MEDRANO ALFONSO. La Política Fiscal como Factor en el Desarrollo de la Industria. U N A M.

ROSTOW. El Desarrollo según Rostow. Ediciones Occidentales. -- México D.F. 1959.

ROYAL COMMISSION. Final Report. Inglaterra.

ROSS STANFORD AND CHRISTENSEN. Tax Incentives for Industry in México. Law School of Harvard. University Cambridge 1959. - - - -

SAMUELSON PAUL A. Economics and Introductory Analysis. Sixth Edition. International Student. 1964.

SANTILLAN LOPEZ ROBERTO Y ROSAS FIGUEROA ANICETO. Teoría General de las Finanzas y el Caso de México. Primera Edición. U N A M. 1962.

YEARBOOK OF NATIONAL ACCOUNTS STATISTICS. United Nations. 1966.

CONFERENCIAS

ALCALA FRANCISCO. Régimen Fiscal e Industrialización. Guadajajara, Jal. 19 de Julio de 1967.

DIAZ ORDAZ GUSTAVO. Citado por Agustín Yañez el día del Maestro. Excelsior 16 de mayo de 1968.

DIAZ ORDAZ GUSTAVO. Discurso ante el Congreso de los Estados Unidos de Norte América. 27 de Octubre de 1967.

ESCOBEDO MANUEL G. Incentivos Fiscales para las Empresas. Ponencia sustentada en la XXVII Convención Nacional de Centros Patronales. 1964.

GUZMAN VALDIVIA ISAAC. El Problema del Desarrollo Integral. - Congreso sobre Desarrollo Integral de México. 10 de Octubre de 1964.

HAROLD S. SOMMERS. Problemas Fiscales de Países en Desarrollo. XXVII Convención Nacional de Centros Patronales. Mayo de 1964.

LATAPI PABLO. La Educación y la Cultura en la Populorum Progressio. Comentario a la Encíclica Populorum Progressio. Arte y Cultura A.C. 1967.

NAVARRETE IFIGENIA M. de . La Estructura Impositiva del Desarrollo. Conferencia citada en los cursos de invierno de 1963. El Derecho en los Planes de Desarrollo Económico y Social de México. U N A M. México 1964.

NAVARRETE R. ALFREDO. México, Su Progreso Económico y Social. Conferencia del 24 de mayo de 1967. Mercado de Valores No. 24. Junio de 1967.

ORTIZ MENA ANTONIO. La Política Fiscal Actual del Gobierno Mexicano. Conferencia del 25 de agosto de 1966. Investigación Fiscal. -- Suecia. Administración General de Impuestos al Ingreso. Secretaría - de Hacienda.

ORTIZ MENA ANTONIO. XXXIII Convención Nacional Bancaria. Marzo de 1967. El Mercado de Valores. No. 10. Marzo de 1967.

ROBLES GONZALO. El Desarrollo Industrial. México. Cincuenta Años de Revolución. La Economía FCE. México 1960.

URRUTIA MILLAN RAFAEL. Economía Política. La Política Fiscal en los Países en Vías de Desarrollo Económico. Instituto Politécnico Nacional. México D.F. Primer Trimestre, 1967.

URQUIZA NICOLAS. Comentarios a la Ponencia. Incentivos Fiscales de las Empresas. XXVII Convención Nacional de Centros Patronales. Mayo de 1964.

VALDES VILLARREAL MIGUEL. El Derecho en los Planes de Desarrollo Económico y Social de México. La Eficacia del Derecho para la Realización de una Política Fiscal para el Desarrollo. Conferencia en los Cursos de Invierno 1963. UNAM. 1964.

VALDES VILLARREAL MIGUEL. Temas Fiscales III. Reflexiones -- Acerca del Arte de Establecer Impuestos. Colegio de Contadores Públicos de México A.C. 1968.

BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO. Siglo XXI. Editores S.A. México-Argentina-España. 1966.

PRIMERA REUNION NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA DE LA REFORMA AGRARIA. Excelsior. 28 de julio de 1968.

REVISTAS, ARTICULOS E INFORMES.

BANCO DE MEXICO S.A. Circular 1608/67. Nuevas Reglas de Operaciones del Fondo Para el Fomento de la Exportación de Productos Manufacturados.

BANCO DE MEXICO. Informe anual 1967.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR. La Protección a la Industria Nacional y la Integración Económica de América Latina. -- "Comercio Exterior" Agosto de 1967.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR S.A. Hechos, Cifras , - Tendencias. México D.F. 1966.

BOLETIN DE PRENSA DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Programa de Inversiones Públicas del Gobierno Federal Mexicano. 27 de febrero de 1967.

BOLETIN DE PRENSA DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Cifras obtenidas del Programa de Inversiones Públicas del Gobierno Federal Mexicano para 1968. 6 de enero de 1968.

COMITE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO. Los Impuestos y el Presupuesto. Un Programa Para la Prosperidad en una Economía Libre.

CUENTA PUBLICA correspondiente a los años 1965 y 1967.

INFORME ANUAL DEL BANCO DE MEXICO 1966 y 1967.

INFORMES PRESIDENCIALES III y IV de los años de 1967 y 1968 respectivamente.

MERCADO DE VALORES No. 3 Agencia Para el Desarrollo Internacional del Departamento de Estado de los Estados Unidos. "Proposed Economics Assistance Programs." F.Y. enero de 1967.

MERCADO DE VALORES No. 12. La Cifra Correspondiente al año de 1967. Fué nombrada por el Lic. Antonio Ortiz Mena. marzo de 1968.

MERCADO DE VALORES No. 12. Comparación Realizada por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso. marzo de 1968.

MERCADO DE VALORES No. 41. La Economía Mexicana en el Primer Semestre de 1967. octubre de 1967.

MERCADO DE VALORES No. 12. La Política Fiscal como Instrumento del Desarrollo Económico cifras obtenidas del Artículo citado del Lic. Ortiz Mena Antonio. marzo de 1968.

MERCADO DE VALORES No. 21. Promoción de Exportaciones Mexicanas de Productos Manufacturados. Estudios de las Naciones Unidas. mayo de 1967,

M. BUENO GERARDO. Las Perspectivas de la Política del Desarrollo Industrial en México. Comercio Exterior Banco Nacional de Comercio Exterior S.A. noviembre de 1967.

NACIONAL FINANCIERA S.A. Economía Mexicana en Cifras. México D.F. 1965.

ORTIZ MENA ANTONIO. La Política Fiscal como Instrumento de Desarrollo Económico. Artículo Publicado en el Diario Financiero Especializado. American Banker en su edición Dedicada a México del 20 de febrero de 1968.

REVISTA DE DERECHO FINANCIERO Y DE HACIENDA PUBLICA. Editorial de Derecho Financiero. Madrid volumen XVI No. 63 mayo junio de 1966.

RUIZ EQUIHUA ARTURO Y SOLIS LEOPOLDO. Aspectos Generales de los Instrumentos de Política Monetaria y Crediticia en México. Documentos Presentados en Buenos Aires- Argentina noviembre de 1966 a la IX Reunión Operativa del Centro de Estudios Latinoamericanos.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Los Estimulos Fiscales y las Ayudas Financieras Para la Exportación de Productos Manufacturados, México 1964.

LEGISLACIONES.

5 de Febrero de 1917. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1955. Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

31 de Diciembre de 1964. Reforma del 29 de diciembre de 1967. Ley del Impuesto Sobre la Renta.

INDICE

CAPITULO PRIMERO

DESARROLLO ECONOMICO

	Página
I. - FINES DEL DESARROLLO ECONOMICO.	1
A. - Introducción.	1
B. - Concepto de Desarrollo Económico	4
C. - El Desarrollo Económico como Medio para Lograr Otros Fines.	7
II. - CARACTERISTICAS DE LOS PAISES SUBDESARROLLADOS. EL CASO DE MEXICO.	10
A. - Países Menos Desarrollados	10
Población. Distribución de la población económicamente activa. Estructura "dual". Producción. Comercio Exte- rior. Ingreso, ahorro, inversión.	
B. - México.	15
Población. Distribución de la población económicamente activa. Producción. Comercio Exterior. Ingreso, aho- rro, inversión. Estabilidad Monetaria: Educación.	
III. - POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO.	26
A. - Política de Inversión. - Programas.	31
B. - Política Monetaria y Crediticia.	36
C. - Política de Comercio Exterior.	45
D. - Política Agrícola.	51
E. - Política Educativa.	56

CAPITULO SEGUNDO

DESARROLLO INDUSTRIAL

I. - INDUSTRIALIZACION	65
A. - Concepto y Objetivos.	65
II. - EVOLUCION Y SITUACION ACTUAL DE LA INDUSTRIA.	69
A. - Panorama General.	69
Crecimiento demográfico, incremento de la fuerza de trabajo y cambios en la estructura ocupacional. Valor	

	Página
agregado generado en la industria, dentro del Producto Nacional Bruto. Inversión. Estructura de la producción industrial. Influencia del desarrollo de la industria en nuestro comercio exterior.	
B. - Factores que limitan el crecimiento industrial.	77
C. - Características de nuestra industria.	78
III. - POLITICA DE DESARROLLO INDUSTRIAL.	81
A. - Primeros Intentos de Industrialización.	81
B. - Etapas en la Política actual de promoción industrial.	84
1. - Creación de la Infraestructura.	84
a) .- Transportes	85
b) .- Irrigación	86
c) .- Educación	87
d) .- Energía eléctrica	87
e) .- Petróleo	88
2. - Otras Medidas.	91
C. - Segundo Período de Industrialización.	93
1. - Política Fiscal para el desarrollo.	93
2. - Instrumentos.	99
a) .- El gasto público y su influencia en el desarrollo de la industria.	99
b) .- Deuda pública.	104
c) .- Política impositiva.	105

CAPITULO TERCERO

INCENTIVOS TRIBUTARIOS DE LA LEGISLACION MEXICANA.

I. - INTRODUCCION	121
A. - Amortización de Pérdidas.	128
II. - EXENCIONES.	134
A. - Antecedentes.	134
B. - Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.	141
C. - Sujetos exentos en la Ley de Impuesto Sobre la Renta.	154

	Página
III. - DEPRECIACION ACELERADA	160
A. - Concepto y Métodos de Depreciación	160
B. - Depreciación Acelerada	165
IV. - INCENTIVOS A LA REINVERSION DE UTILIDADES	171
V. - ALICIENTES EN LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR	175
A. - Aranceles de Importación	175
B. - Regla XIV	182
C. - Impuestos a la Exportación.	185
-	
CONCLUSIONES	196
BIBLIOGRAFIA	202