



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA

FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**“La política monetaria y fiscal durante el periodo de estabilización económica en México: una narrativa histórica desde los instrumentos efectuados durante el desarrollo estabilizador (1955 - 1969)”**

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

**Maestro en Economía**

PRESENTA:

**Daniel Emmanuel Juárez Delgado**

**TUTOR:**

**Dr. Omar Velasco Herrera**

Facultad de Economía, UNAM

**MIEMBROS DEL JURADO:**

**Mtro. David Sergio Plasencia Bogarín**

Facultad de Estudios Superiores, UNAM

**Mtro. Horacio Quetzalcóatl Yedra Hernández**

Facultad de Economía, UNAM

**Mtro. Raúl Ignacio Morales Chávez**

Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM

**Dr. Yamil Omar Jorge Díaz Bustos**

Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM



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.

## **Agradecimientos:**

**A mi mamá:** por haberme apoyado y ser partícipe de todo este esfuerzo realizado. Desde que tengo uso de razón, tú estás aquí. Sin tu apoyo, esto no sería posible. ¡Te amo!

**A mi papá:** aunque ya no estés conmigo, fuiste el artífice de todas estas metas. Tú estuviste preocupado y al tanto de que lograra estudiar mi posgrado. Tus consejos, pláticas y regaños, han rendido fruto. ¡Gracias, mi amigo!

**A mi hermana:** tu ausencia es mi motor para continuar en la guerra. Jamás me olvidé de ti.

**A los pocos amigos:** por siempre creer en mí, y confiar en mis capacidades. Sus comentarios bien intencionados, han sido de máxima ayuda en los momentos difíciles.

**A CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología):** por el incentivo económico otorgado durante mi estancia en maestría.

**A mi segunda casa (UNAM / FES Aragón):** por recibirme y cobijarme como estudiante, desde la licenciatura hasta un próximo doctorado.

**Mtro. Quetzalcóatl Yedra:** en primera instancia, por aceptar ser mi tutor de tesis. En segundo, por la asesoría brindada en los cursos de Historia Ambiental y Neoliberalismo en México. Y también, por estar al pendiente de los mensajes y preguntas que me surgieron en el proceso. Por las correcciones, de las exposiciones (que tanto trabajo me cuestan).

**Dr. Omar Velasco:** por la paciencia que me tuvo durante todo este tiempo. De igual manera, por hacerme saber que, a pesar de mis temores e inseguridades, no dude de mis alcances.

### **A mis sínodos:**

**Dr. Yamil Díaz:** antes que profesor, usted ha fungido como un amigo. Le agradezco en demasía las consideraciones, recomendaciones, charlas y oportunidades. Por estar al tanto en todo el proceso de admisión al doctorado. Por confiar y respaldar plenamente el tema que estamos proponiendo. Lo seguiré molestando.

**Mtro. David Plascencia:** por su gran accesibilidad y amabilidad en torno a las dudas que se me presentaron, tanto de la materia de Historia Económica, como en el curso de preparación del examen de doctorado. Nunca tuve negativa de usted, a pesar de asesorarme en horarios ajenos a su labor docente.

**Mtro. Raúl Chávez:** no tuve el gusto de tratarlo como profesor; sin embargo, sus comentarios en los coloquios me ayudaron a reforzar varios puntos en mi tesis.

# Índice

Agradecimientos .....	2
Introducción .....	5
<b>Capítulo I. Caracterización histórica del desarrollo estabilizador a través de distintos intelectuales .....</b>	<b>6</b>
Introducción .....	6
1.1 Antonio Ortiz Mena.....	7
1.2 Clark Reynolds .....	10
1.3 Enrique Cárdenas .....	12
1.4 Francisco Suárez Dávila .....	14
1.5 Carlos Tello .....	16
1.6 Jaime Ros y Juan Carlos Moreno-Brid.....	19
Conclusiones del capítulo 1 .....	21
<b>Capítulo 2. La política monetaria y financiera: estabilización instrumental e institucional.....</b>	<b>26</b>
Introducción .....	26
2.1. Importancia de la política monetaria y financiera. ....	26
2.2 Objetivos programáticos de la política monetaria.....	26
2.3 El Grupo Hacienda-Banco de México: Una coordinación elemental .....	32
2.3.1 El grupo de los abogados .....	34
2.3.2 El grupo de los economistas .....	35
2.4 Instrumentos monetarios efectuados durante el periodo de estabilización en México .....	38
2.4.1 Estrategia para mantener el tipo de cambio .....	39
2.4.2 Instrumentos monetarios para Rodrigo Gómez .....	39
2.4.3 La estabilidad: eje monetario primordial .....	41
2.4.4 Instrumentos monetarios para Antonio Ortiz Mena .....	43
2.5 Instituciones financieras preponderantes .....	44
2.6 El control selectivo del crédito e instituciones de fomento .....	51
2.7 Política de asignación selectiva del crédito.....	52
2.8 Fideicomisos.....	53
2.8.1 Tipos de fideicomisos y fondos de fomento .....	55
2.9 El endeudamiento externo.....	59
Conclusiones del capítulo 2 .....	67

<b>Capítulo 3. La política fiscal durante el desarrollo estabilizador .....</b>	<b>68</b>
<b>3.1 Algunos antecedentes: las implicaciones del desequilibrio fiscal .....</b>	<b>68</b>
<b>3.2 La política tributaria y de gasto público: puntos esenciales .....</b>	<b>69</b>
<b>3.3 La política fiscal: el gasto público.....</b>	<b>69</b>
<b>3.4 El sistema tributario: origen, desarrollo y consecuencias.....</b>	<b>70</b>
<b>3.5 La importancia de una correcta organización fiscal.....</b>	<b>71</b>
<b>3.6 Principales instrumentos de tributación: impuestos esenciales.....</b>	<b>73</b>
<b>3.7 La política tributaria .....</b>	<b>76</b>
<b>3.8 El presupuesto público .....</b>	<b>78</b>
<b>3.9 Reacomodo institucional y gubernamental .....</b>	<b>79</b>
<b>3.10 La Alianza para el Progreso .....</b>	<b>81</b>
<b>3.11 Uso del gasto público.....</b>	<b>82</b>
<b>3.12 Financiamiento del gasto público .....</b>	<b>83</b>
<b>3.13 Ejes de la política fiscal .....</b>	<b>84</b>
<b>3.14 La política de deuda.....</b>	<b>86</b>
<b>3.15 La reforma fiscal .....</b>	<b>86</b>
<b>3.16 La propuesta de Nicholas Kaldor .....</b>	<b>88</b>
<b>3.17 Las recomendaciones del grupo de economistas .....</b>	<b>90</b>
<b>3.18 Clark Reynolds: consideraciones sobre la política fiscal de 1965-1970.....</b>	<b>91</b>
<b>Conclusiones del capítulo 3 .....</b>	<b>91</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>92</b>
<b>Referencias:.....</b>	<b>95</b>

## **Introducción**

El objetivo de esta investigación es explicar la política del desarrollo estabilizador, a través de la importancia que jugaron las instituciones e instrumentos, tanto monetarios, como financieros y fiscales. El trabajo se divide en tres capítulos, donde se cubren esos intereses.

En el capítulo uno se hace una caracterización histórica y contextual mediante el análisis de la obra de una serie de autores y actores que estudiaron el periodo. La importancia de este primer apartado yace a partir del recorrido teórico desde la historia económica, el cual sirve para explicar cómo fue la política económica del momento. Eso fue clave para una mejor comprensión del modelo y su periodo de estabilización en México.

En el capítulo dos se explica, de manera detallada, el papel que jugaron las instituciones e instrumentos, tanto monetarios como financieros. Se manejan juntas, ya que la política monetaria no puede operar sin el respaldo del sistema financiero que le envuelve. Propiamente, aquí nos atañe el caso de México, desde mediados de los años cincuenta hasta finales de los sesenta. La estabilidad económica durante el periodo de estudio pendió totalmente de Rodrigo Gómez a la cabeza del Banco de México. Para dar solución al cometido planteado, se dispuso de una serie de instrumentos e instituciones que fortalecieron el equilibrio económico en un corto plazo.

En el capítulo tres se ahonda en los instrumentos e instituciones fiscales con los que se le dio sustento al gasto público a través del saneamiento en las finanzas públicas. Para ello, se recurrió a una búsqueda exhaustiva de mecanismos. Finalmente, cerramos con las conclusiones globales respecto a la investigación presente, proporcionando consideraciones personales sobre el periodo.

## **Capítulo I. Caracterización histórica del desarrollo estabilizador a través de distintos intelectuales**

### **Introducción**

El desarrollo estabilizador fue una política económica en México, efectuada entre principios de los cincuenta y finales de los sesenta. Algunos autores como Antonio Ortiz Mena, artífice de dicho periodo, afirmaron que éste inició en 1958. A la par, fungió como secretario de Hacienda y Crédito Público (1958-1970). Algunos otros estudiosos del tema han establecido que el punto de arranque fue a raíz de la devaluación de 1954. Al respecto, el periodo en cuestión ha sido objeto de múltiples recorridos, reinterpretaciones y análisis, desde diversas perspectivas (mayormente la connotación económica.)

Para referirse a una etapa hay que recurrir al análisis contextual, con base en su propia caracterización. El análisis económico se realiza a través de diferentes variables, entre las que destacan las tasas de crecimiento, variación de precios, oscilación en los indicadores a nivel macro y micro, entre otros. Para ello, me apoyaré en autores que han analizado, caracterizado y descrito el periodo a su estilo, condición que me permitirá sustentar esta investigación.

La importancia de esta investigación emerge desde los conceptos que se establecen dentro de las ciencias sociales. Desde la visión de Schumpeter, éstos se enfrentan a cambios, reinterpretaciones, reconfiguraciones, reconstrucciones y demás. Ello nutre el conocimiento y reconocimiento del periodo a partir de su propia denominación.

## 1.1 Antonio Ortiz Mena

A finales de 1969, el licenciado Antonio Ortiz Mena bautizó a la política económica de la época bajo el nombre de *desarrollo estabilizador*. Lo hizo mediante un folleto de desempeño que fue entregado al presidente Gustavo Díaz Ordaz, en cuyo documento se mostraba el desenvolvimiento de la economía.

En agosto de 1958 Ortiz Mena preparó un documento informe *Política Económica Nacional*. En él se buscó que los ocho objetivos contenidos se centraran en la inestabilidad política, económica y social que se vivió en ese momento. Destacan:

- 1) elevar el nivel de vida de la población;
- 2) incrementar el ingreso nacional;
- 3) diversificar las actividades productivas del país;
- 4) continuar con el proceso de industrialización con énfasis en la industria básica;
- 5) generar un desarrollo regional equilibrado;
- 6) incentivar todos los factores de producción;
- 7) optimizar los recursos financieros del país mediante la coordinación de la política monetaria y fiscal;
- 8) garantizar la paz interna a través de la Constitución. (Ortiz Mena, 1998; p. 288)

Ante la inestabilidad económica y financiera, Ortiz Mena ya una vez como funcionario en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puso en marcha su proyecto denominado *Desarrollo Estabilizador*. Aquí, designa el nombre a la política económica. Persiguió objetivos muy delimitados:

- 1) lograr finanzas públicas sanas bajo una política monetaria restrictiva;
- 2) aumentar la disponibilidad de reservas del Banco de México, para así mantener el tipo de cambio fijo;
- 3) incentivar el ahorro y la inversión;
- 4) atraer recursos financieros extranjeros para financiar inversiones;
- 5) lograr la convergencia de los niveles de inflación entre México y Estados Unidos, para así fijar el tipo de cambio (Ortiz Mena, 1998; p. 289).



El periodo abarcó de 1958-1970, mientras Antonio Ortiz Mena fungía como secretario de Hacienda y Crédito Público. Y, enmarcó dos sexenios importantes: los de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Bajo este lapso histórico Ortiz Mena buscó lograr una estabilidad macroeconómica que permease en el desarrollo económico sostenido, y que creara mejoras en el nivel de vida de la población.

Un objetivo importante fue el controlar la inflación, en favor de un bienestar social íntegro, lo que definió el diseño de política económica. En este sentido, lo mencionado anteriormente fue central en el modelo de estabilización. Su desempeño finalizaría a partir de 1969.

Antonio Ortiz Mena define el proyecto de la siguiente manera: “fue un periodo en el que se otorgó a la estabilidad macroeconómica una mayor importancia que en los gobiernos anteriores. La estabilidad se buscaba no como un fin en sí mismo, sino como una condición indispensable para lograr el desarrollo económico y social sostenido.” (Ortiz Mena, 1998; p. 289). El fin primario en el diseño de la política económica de estabilización, se centró en atender cuestiones políticas, sociales y urbanas. Todo se retomó desde el fin del movimiento revolucionario.

¿Por qué para Antonio Ortiz Mena el desarrollo estabilizador comienza en 1958? Se puede dar respuesta de manera muy puntual. Durante dicho año, el presidente en turno (Adolfo López Mateos) encomienda al secretario de Hacienda elaborar un Programa de Política Económica Nacional que pudiese efectuarse en el sexenio comprendido entre 1958 y 1964. Y para llevar a cabo tal ejercicio, Ortiz Mena ya contaba con la aprobación del presidente Adolfo Ruiz Cortines. La importancia de este proyecto consistía en proporcionar un análisis económico que fuese sólido y confiable en el reflejo salarial. El programa radicó en contar con objetivos más específicos y claros respecto a la ejecución de los instrumentos de política económica.

La caracterización del periodo se basa en una narrativa histórica optimista, cuando la economía mexicana registró altas tasas de crecimiento. Ello dio pie a un índice

de crecimiento del PIB de 6.8%. México se proyectó internacionalmente como una de las naciones con mejor desempeño económico durante los doce años que encierra el desarrollo estabilizador, desde la visión de Ortiz Mena. Sin embargo, no fue un efecto de rápido alcance. Este desempeño vino desde tiempos anteriores a la Revolución, gracias a las decisiones de política que se tomaron durante tal época. Ante esto, el citado personaje refuerza así su definición del periodo: <<el desarrollo estabilizador no debe ser visto como una ruptura con la política económica que se había venido aplicando en el pasado. Los diversos gobiernos posrevolucionarios y, concretamente, la mayoría de los responsables de las finanzas nacionales habían establecido como un objetivo deseable crecer sin inflación>> (Ortiz Mena, 1998; p. 290). Entonces, tales objetivos fueron y siguen siendo metas de política económica que en México se han venido persiguiendo durante los diversos sexenios con el pasar del tiempo. Y ha sido motivo de preocupación por parte del Banco de México.

Es importante mencionar que el desenvolvimiento económico del periodo tiene sus antecedentes en personajes como Alberto J. Pani, quien consideró que el problema de la inflación iba más allá de algo que se pudiera solucionar de manera simple. Con mayor razón, un mal que México padecía de manera muy suprema, y que debe de ser tratado con pinzas. Otro caso es el de Eduardo Suárez, quien tuvo una difícil tarea al asumir llevar por el camino correcto el financiamiento en materia de gasto público. Y también, que éste fuera congruente con los objetivos que el sector agrícola, industrial y de desarrollo social requerían para entonces. Para que tal tarea pudiese llevarse a cabo de manera idónea, se recurre a financiamientos a través de la concesión de créditos que permitan ejecutar su puesta en marcha (Ortiz Mena, 1998; p. 290). Toda periodicidad histórica transcurrida a lo largo de la economía mexicana, se debe en total medida a los personajes encargados del quehacer económico, político y financiero de la nación.

El reto de poder crecer sin inflación en México, parecía ser un logro de complejo alcance. Se consiguió a medias. Durante un tiempo sí fue posible demostrarlo. ¿De qué manera fue eso viable? Fue gracias a la congruencia entre el diseño y la manera en que habría de ejecutarse la política económica planteada, siendo integral. El

tema de la estabilidad resultó ser el eje capitular de los objetivos. Con base en una diversidad de instrumentos macroeconómicos, (monetarios y fiscales), de los cuales haremos mención detallada en los capítulos subsecuentes de este trabajo de investigación, pudo perseguirse ciertos puntos planteados. ¿Qué fue muy importante al respecto? Del lado de la política fiscal, el mantener finanzas públicas sanas. Respecto a la política monetaria y financiera, se veló porque fuese conservadora, sin generar demasiada presión en el tema de los precios (Ortiz Mena, 1998; p. 290).

## **1.2 Clark Reynolds**

Clark Reynolds plantea una visión sumamente crítica del periodo. Posterior a la Segunda Guerra Mundial, el contexto económico dejó un ingreso per cápita cercano a los 150 dólares anuales. Cerca del 60% de la población mexicana vivía en el sector rural, con ingresos por debajo de un decente nivel de vida. Entre 1948 y 1954, el índice de precios al mayoreo aumentó en un 8.4% anual, y el de Estados Unidos un 2.0%. Es pertinente acotar este dato, puesto que económicamente ambos países mantenían una estrecha relación comercial, productiva y financiera. Dicha condición acarreó presiones muy fuertes en el tipo de cambio. ¿Y ello qué ocasionó? Un gran desequilibrio en el déficit fiscal con problemas externos. Entre 1948 y 1954, peso tuvo una fuerte devaluación. Pasó de 4.85 a 12.50 por dólar. ¿Qué dejó entrever todas estas problemáticas? En México había una incapacidad de solventar la base productiva que condujera al proceso de industrialización, eje central de la base productiva en nuestro país (Reynolds, 1977; p. 999). El tema de la inflación era muy complicado, ya que imposibilitaba a la economía el poder tener un mayor financiamiento. Eso se vio reflejado desde los programas que se iban a implementar, hasta la producción de materias primas y productos básicos. También repercutió en la inversión. Desde ese escenario, la inflación afecta totalmente los movimientos y estrategias financieras en un país. Ello entorpece el progreso y el crecimiento económico. También el sector empresarial jugó un papel importante, porque muchas empresas norteamericanas invertían en México. Capitalizaban así sus ganancias. Todo parecía marchar bien durante buena parte de la década de los cincuenta. En

ese instante, México se caracterizó por un periodo de estabilidad creciente, dinámico y efectivo.

Durante los sexenios de Adolfo López Mateos (diciembre de 1958 a noviembre de 1964) y de Gustavo Díaz Ordaz (diciembre de 1964 a noviembre de 1970), se aplicaron políticas económicas conservadoras. Los gobernantes mencionados la manejaron totalmente. Entonces, el sector privado fue el más favorecido. El PIB creció un 6.7%, en términos brutos. Los precios se mantuvieron relativamente bajos, teniendo un crecimiento de 2.0% a 2.9% durante ambas presidencias. El tipo de cambio se fijó a 12.50 pesos por dólar, facilitando la estabilidad macroeconómica del día (Reynolds, 1977; p. 1000).

Reynolds Clark criticó severamente al periodo. Por eso detectó más errores que aciertos. Entre éstos se enlistan:

- a) Una tasa de desempleo elevada. Afectó mayormente a los sectores agrícola y manufacturero, debido al rápido crecimiento demográfico;
- b) Una presión social muy fuerte. En beneficio de la repartición de tierras y en detrimento de las inconsistencias en la reforma agraria;
- c) Deterioro de la distribución del ingreso. Producto de la inequidad en ingresos entre ricos y pobres;
- d) Presiones en pro de los aumentos salariales;
- e) Déficit comercial. Fue financiado por la dependencia del capital externo;
- f) Una base frágil en los ingresos del sector público. Suscitados por el creciente proceso de urbanización, el cual era ya un tema latente. (Reynolds, 1977; p. 1000)

Reynolds Clark definió el desarrollo estabilizador como un: <<periodo durante el cual la capacidad instalada durante los años inflacionarios de los decenios de 1940 y 1950 permitió la continuación del crecimiento en los años sesenta con mayor estabilidad en los precios; sin embargo, el patrón del crecimiento no se adecuaba a las crecientes necesidades sociales del país, ni las políticas que lo promovían eran capaces de asegurar el mantenimiento de las condiciones mismas de que dependía su éxito.>> (Reynolds, 1977; p. 1000).

### **1.3 Enrique Cárdenas**

Cárdenas caracteriza el periodo como una punta del alza económico que se intensificó a partir de 1958. Lo definió así: “periodo caracterizado por alto crecimiento económico e inflación más bien baja, comúnmente denominado “desarrollo estabilizador”, que habría de prolongarse por toda la década de los años sesenta” (Cárdenas, 1996; p. 23). Para Cárdenas todo esto tiene lógica, ya que en su definición se observa una estrecha relación entre las variables de crecimiento e inflación. No obstante, esto se contempla sólo a corto plazo. Para Cárdenas, el modelo fracasó porque las expectativas de crecimiento de los cuarenta y cincuenta, contemplaron únicamente la solución en el corto plazo. Toma como referencia que, a raíz de la devaluación de 1948, se tuvo una época de alto crecimiento económico. Por el otro lado, dicha tasa de crecimiento no fue continua. Tuvo su punto de inflexión a principios de la década de los sesenta, cuando se vio un pequeño debilitamiento en el modelo. Eso, con el pasar de los años, acentuó la inflación de la década de los setenta. Ello dio lugar a nuevas problemáticas estructurales. En términos de la inflación, ésta no fue sólo interna o por fallas cercanas en el diseño de la política económica. Responde también a causas ajenas a la economía nacional. A pesar de las fluctuaciones financieras externas en la balanza de pagos, hubo crecimiento económico durante la década de los cincuenta. Realmente, la devaluación de 1954 poco afectó al crecimiento que se pudo presenciar en aquel instante.

En la escala internacional. Una vez finalizada la segunda conflagración mundial, los precios se elevaron en demasía. Y fue generado por causas externas. Pero a inicios de la década de los cincuenta, los precios se fueron estabilizando. Esto se vio reflejado en el equilibrio del tipo de cambio. Tal condición permitió que el gobierno realizara inversión importante en infraestructura (Cárdenas, 1996; p. 24).

En un trabajo más reciente, Enrique Cárdenas acota nuevas referencias hacia el periodo del desarrollo estabilizador. Inexorablemente, fue un periodo de estabilidad en los precios que se sostuvo durante la década de los sesenta. Algunos estudiosos aceptaron la definición de esa política económica, principalmente por el

comportamiento de dos variables elementales: el crecimiento del PIB y el control de la inflación. Pero al ser acotado exclusivamente a éstas, no abandonó la duración del corto plazo. De lo contrario, se tomarían en cuenta otros rubros en el análisis. Y así, la periodización tendría un comportamiento distinto (Cárdenas, 2015; p. 509). Cárdenas analiza de una forma más cruda que, durante la década de los cuarenta y cincuenta, la economía mexicana experimentó cifras superavitarias. Las tasas de crecimiento llevaron al debilitamiento del modelo a finales de los años sesenta. A la postre, eso generó los problemas que Luis Echeverría más adelante no pudo resolver. Para Cárdenas, el modelo fracasó porque las expectativas de crecimiento de los cuarenta y cincuenta, contemplaron en su diseño sólo a corto plazo. La inmediatez dio resultados de manera pronta, pero no de larga duración. En este sentido, el crecimiento sostenido no es sinónimo de un crecimiento duradero. La inflación es una variable que oscila conforme al comportamiento en el nivel de ingreso, la variación en los precios y el contexto político enmarque. Y son factores circunscritos al lugar y época en que se estén viviendo. A su vez, eso también muestra de qué manera se dan relaciones comerciales entre países, respecto a las causas y secuelas que deja algún escenario de caos e incertidumbre. La reversión en el tipo de cambio, la inflación y el reflejo de la balanza de pagos, no es un proceso de rápido alcance. Como puntualizó Cárdenas, el deterioro es una causa gradual que debilita una política económica en periodos inciertos.

Otra de las razones por las cuales Cárdenas considera que los orígenes del desarrollo estabilizador datan de 1954 se explica en la siguiente cita: <<La economía mexicana también experimentó un fuerte crecimiento durante la década de los años cincuenta, a pesar de las fluctuaciones externas que azolaron la balanza de pagos durante estos años. El peso se devaluó nuevamente en 1954, pero la economía no dejó de crecer. De hecho, en ese año la economía observó un crecimiento del PIB de alrededor del 10%. Los años siguientes también observaron altas tasas de aumento del producto, aunque con variaciones de alguna importancia. Después de la devaluación, el crecimiento del PIB fue muy rápido y vino a retraerse hasta cierto punto nuevamente a partir de 1958, como consecuencia de la contracción del sector externo, lo cual se prolongó hasta el inicio de los años

sesenta>> (Cárdenas, 2015; p. 512). Para Cárdenas, el periodo inicia gracias a las secuelas de la devaluación de 1954, con momentos de alza y tasas de crecimiento importantes.

#### **1.4 Francisco Suárez Dávila**

Para Francisco Suárez Dávila, el periodo de estabilización se da entre 1958 a 1970. Bajo los abarcados doce años de presidencia, estuvieron al mando Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz. Suárez explica y caracteriza el periodo desde una perspectiva del pensamiento económico. Para ello, se basó en la dupla Antonio Ortiz Mena y Rodrigo Gómez, personajes fundamentales y centrales en este periodo de crecimiento económico.

Este autor parte de la influencia que tuvo el contexto internacional. Como primer elemento, el papel político que jugó la Guerra Fría entre países occidentales y el bloque soviético. A su vez, la impronta que conllevó hacia América Latina, y posteriormente, en Cuba durante la Revolución de Fidel Castro. Así fue como se adoptó el modelo socialista. En segundo tenor, el factor económico que durante la década de los sesenta constituyó un periodo de reorientación económica mundial. Una vez que vino la reconstrucción en Europa y Japón, ambos se sumaron al ciclo de crecimiento económico de Estados Unidos. Se presenció así una expansión en términos de comercio, inversión y financiamiento. América Latina, por su parte, refuerza las bases hacia un importante florecimiento de las instituciones y de las ideas. Para 1960, se establece el Tratado de Montevideo con el propósito de crear una zona de libre comercio (Suárez Dávila, 2005; p. 225).

De acuerdo con Suárez Dávila, el desarrollo estabilizador comprendió tres fases:

1. La primera fase fue escuálida e incipiente. Aquí se buscó hacer frente a los problemas imperantes, tanto de carácter económico como político. Esta etapa se produce en 1958, a raíz del fin presidencial de Ruiz Cortínez. En dicho momento se producen varios intentos de desestabilización social en México, mediante movimientos sindicales radicalistas como los telegrafistas, maestros y ferrocarrileros. No obstante, toda vez que el gobierno de Adolfo López Mateos entra en escena, se inicia con una serie de manifestaciones

en favor de la Revolución Cubana. En materia financiera, para 1960 México dependía de apoyos del Fondo Monetario Internacional FMI. También se mexicanizó la industria eléctrica. Todos esos factores afectaron el crecimiento económico previsto, mismo que se consolida hasta 1962 (Suárez Dávila, 2005; p. 226).

2. La segunda etapa. Ésta abarca de 1962 hasta finales de 1964, periodo en el que concluyó la administración de López Mateos. Hubo un rápido crecimiento con estabilidad. Fue un momento decisivo y menester en la economía nacional de la primera mitad de los sesenta (Suárez Dávila, 2005; p. 227).
3. La tercera etapa. El crecimiento económico se da de manera continua, pero se empiezan a avecinar otros conflictos como el debilitamiento del sector agrícola, la desaceleración de las exportaciones y el incremento del endeudamiento externo (Suárez Dávila, 2005; p. 226).

En el terreno propio de las ideas económicas, Suárez Dávila destacó la icónica mancuerna entre Antonio Ortiz Mena y Rodrigo Gómez con el valioso apoyo de Ernesto Fernández Hurtado hacia el manejo y la estrategia de política económica. Surgen tres escuelas de pensamiento:

- a) Actores directos durante el desarrollo estabilizador. Grupo comprendido por funcionarios con excelente formación académica, entre quienes destaca: Leopoldo Solís (académico y profesionista de realidad) y Víctor Urquidi (miembro del grupo Hacienda-Banco de México.)
- b) Pensadores críticos al desarrollo estabilizador. Principalmente, este grupo se ubicó en la academia, en la CEPAL y en grupos gubernamentales. Se opusieron a la manera de ejecutar la política económica, proponiendo así otro tipo de manejo en el quehacer político-económico. Aquí figuran personajes como Horacio Flores de la Peña, David Ibarra y Antonio Sacristán.



- c) El grupo de crítica radical. Provino de la Escuela de Economía. Fueron profesores de corriente marxista y de teoría de la dependencia. Destacan Alonso Aguilar, José Luis Ceceña y Fernando Carmona. Otros pensadores extranjeros fueron Clark Reynolds, Raymond Vernon y Robert Bennet (Suárez Dávila, 2005; p. 227).

El desarrollo estabilizador tuvo una influencia indiscutible de *nacionalismo económico* y *mexicanización*. Leopoldo Solís definió el nacionalismo económico como “el establecimiento de una ideología compartida, orientada a la toma de decisiones de carácter nacional, especialmente las relativas al crecimiento económico, a la propiedad de bienes de producción y al usufructo del producto” (Suárez Dávila, 2005; p. 228).

El nacionalismo estuvo muy presente en el pensamiento, las ideas y el manejo de política de Antonio Ortiz Mena. Y los principales rubros que cobró mayor relevancia, son:

- a) La nacionalización de la industria eléctrica en 1959.
- b) La nacionalización de las empresas azufreras realizada en 1966.
- c) La nueva Ley Minera que propició la mexicanización del sector.
- d) Se adoptaron medidas en el sector automotriz, fortaleciendo el modelo de sustitución de importaciones con altos porcentajes de integración económica de escala nacional.
- e) Se promovieron medidas para lograr la mexicanización de la banca. En 1965 se reformó la Ley de Instituciones de Crédito (Suárez Dávila, 2005, p. 229).

### **1.5 Carlos Tello**

Para Carlos Tello, el desarrollo estabilizador fue una época que abarcó de 1954 a 1970. Reafirma que el concepto aparece hasta septiembre de 1969, a través de un informe. Este escrito fue muy importante, porque contenía información sobre las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial que fueron llevadas a cabo en Washington. El reto que se asumió fue que el gobierno

lograra la estabilidad económica. Para conseguirlo, se afinaron los siguientes propósitos:

- “1) crecer más rápidamente;
- 2) detener las presiones inflacionarias;
- 3) elevar el ahorro voluntario;
- 4) elevar la inversión;
- 5) mejorar la productividad del trabajo y del capital;
- 6) aumentar los salarios reales;
- 7) mejorar la participación de los asalariados en el ingreso y,
- 8) mantener el tipo de cambio” (Tello, 2007; p. 362).

Lo anterior transcurrió en diciembre de 1958, bajo el sexenio de Adolfo López Mateos. Fecha en la que se le concede al licenciado Antonio Ortiz Mena el nombramiento como secretario de Hacienda y Crédito Público. Fue aprobada una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, trayendo consigo la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la de Patrimonio Nacional (Sepanal). Ésta recibió plena facultad para “controlar la operación administrativa y financiera de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, e intervenir en el proceso de contratos de obra y de adquisición de bienes que llevara a cabo el sector público”. También cambió de nombre y funciones la Secretaría de Economía, para convertirse en la de Industria y Comercio (SIC), con amplias facultades para la determinación de los aranceles, que en esos años representaban una parte importante de los ingresos tributarios. Se creó la Secretaría de la Presidencia, con amplias facultades en materia de gasto y de inversión públicas” (Tello, 2007; p. 363).

Esto entreteje la injerencia que tuvo la política fiscal en durante el desarrollo estabilizador. Por eso se buscó que las finanzas fueran sanas y lo mayormente equilibradas. El tema del gasto público no fue una condición ajena del equilibrio y la

estabilización. No obstante, llevar a la práctica una ley de esta envergadura no fue tarea fácil. No había del todo coherencia respecto a los objetivos particulares del programa económico que, en conjunto con otros elementos indispensables, Ortiz Mena puso sobre la mesa. Situación que le concedió la confianza del presidente, al saber que su consideración y análisis de variables fue manera detallada.

La importancia que se le dio a la Secretaría de Hacienda fue de primer orden. Si el Banco de México tenía alguna consideración o propuesta que presentar, se llevaría a cabo vía la Secretaría de Hacienda. El Estado aquí jugó un frente crucial, porque ayudó a establecer un canal de comunicación entre éste y la propia SHCP.

Durante el siguiente sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), se le dio continuidad al diseño de política mediante el proyecto iniciado durante la presidencia anterior. Tanto Antonio Ortiz Mena como otros funcionarios de su gabinete, fueron ratificados. En contraparte, elementos de otras dependencias fueron destituidos de sus cargos. En las secretarías que mejor coordinación hubo, fue entre Hacienda y la Secretaría de la Presidencia. El trabajo en equipo entre ambas facilitó un nuevo mecanismo de Inversión-Financiamiento, que supervisó las funciones de la Presidencia. Dicha supervisión se realizó en inversiones públicas y de hacienda. De manera más contundente, el crédito y el presupuesto que había de emplearse. Para este punto, se le dio atención las necesidades de manera más detallada. Se estableció también un monto de inversión que fuera congruente con la entidad y programa correspondientes. Principalmente, se estructuró hacia programas anuales de inversión-financiamiento. Se dio revisión a algunos rubros indispensables como los recursos propios, recursos fiscales y de crédito (tanto interno como externo) (Tello, 2007; p. 365).

Atender la pobreza y buscar el bienestar de la población, fue otro tema de interés. Se desprende el Programa Coordinado de Inversiones Públicas en el Medio Rural (posteriormente denominado Programa Integral de Desarrollo Rural). Para tal, se invirtió en infraestructura física y social. También se buscó el combatir la pauperización y la oferta laboral en zonas desfavorecidas. Y como el grado de

urbanización comenzaba a aumentar, el costo de la vida generó nuevos mecanismos de consumo, de inversión y de empleo.

### **1.6 Jaime Ros y Juan Carlos Moreno-Brid**

Los autores y académicos Jaime Ros y Juan Carlos Moreno-Brid también proporcionan su propia caracterización del periodo, con connotación macroeconómica. Coinciden también que fue a partir de la segunda crisis de 1954, como respuesta del desequilibrio externo que dejó el final de la Guerra de Corea. En segundo plano, producto de la recesión que se vivió en Estados Unidos durante aquel momento. Gracias a la devaluación, se tuvo una importante paridad en el peso. Fue fijado en 12.50 por dólar, cifra que se mantendría hasta el año 1976. ¿En qué consistió dicha devaluación? En ser una medida preventiva por parte del Banco de México, que aseguró con antelación cualquier peligro hacia sus reservas internacionales. El ajuste externo de 1954-1955, fue alcanzado en medio de una importante recuperación económica. Se tuvo una tasa del 10% en 1954, y de 8.5% en 1955. Hubo una fuerte expansión de las exportaciones. Todo ello dejó como factura un ligero aumento inflacionario (Ross, Moreno-Brid; 2010; p. 149).

La inflación fue motivo central del debate. Aunado a ello, la devaluación estuvo acompañada por una fuerte expansión fiscal que conllevó un incremento de 14.3% de la inversión pública real. Fue mayormente dirigida a las industrias, con fuerte participación estatal, así como una alta incidencia del modelo de sustitución de importaciones. Por otro lado, se tuvo una baja propensión al ahorro en los asalariados de la época. Sus ingresos y su consumo eran pequeños. También el déficit comercial que se tuvo fue aumentando por la sobrevaluación del tipo de cambio. Y aunque el modelo de sustitución de importaciones competitivas era alto, la participación de las exportaciones no guardó correspondencia con los ajustes en el tipo de cambio (Ross, Moreno-Brid; 2010; p. 150). Por último, el grado de indización (Acción o efecto de hacer índices) de los salarios era sumamente bajo. Se destaca que los ajustes se realizaban cada dos años, provocando una limitada inercia inflacionaria.

Para Jaime Ross y Moreno-Brid, el Desarrollo Estabilizador abarca de 1956 a 1970. En consecuencia, dicho periodo ha sido eje de los años dorados del crecimiento económico en México. El PIB mostró un acelerado superávit, con una tasa media anual de 6.7%. También se tuvo una tasa de inflación del 3% al año, con un tipo de cambio fijo. La inversión tuvo un incremento dentro del PIB del 14.8% en 1955, a 20% en 1970. Por su parte, la producción manufacturera pasó de 17.5 a 23.3 durante dicho periodo. Hubo mejoras en el nivel de vida de la población, en ese momento, y así creció la clase media.

De los cincuenta a fines de los sesenta, la reducción de la pobreza fue significativa. En este sentido, Székely estimó que la pobreza alimentaria cayó de 64.3% en 1956 a 24.3% en 1968 (con la caída también del número de pobres de 20.7 millones a 11.6 millones) Para Van Ginneken (1980), la pobreza pasó de 45% en 1958 a 30% en 1969 (Ross, Moreno-Brid; 2010; p. 150).

En términos generales, el periodo estabilizador reflejó altas tasas de crecimiento. En contraparte, hubo dos momentos en los que el crecimiento estuvo por debajo del 5%. El primero, en 1959 y el segundo, de 1961 a 1962. Posiblemente, ambos se vieron impactadas por la revolución en Cuba y las políticas ejercidas en la administración del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) (Ross, Moreno-Brid; 2010; 151).

Para entonces, las políticas económicas se enfocaban en fomentar la industrialización nacional (tanto en la estabilidad de precios como en la balanza de pagos). Se trabajó también en mecanismos que redujeran los altos déficits fiscales y la depreciación en el tipo de cambio nominal. En suma, durante la década de los cincuenta se logró una baja inflación. Del lado de la oferta: el sector agrícola tuvo un comportamiento muy sobresaliente. También hubo indización de los salarios (con ajustes salariales bianuales), constituyendo una parte importante contra la propagación de las presiones inflacionarias). De misma cuenta, la función característica de la inversión pública de romper los cuellos de botella (Ross, Moreno-Brid; 2010; p. 152).

Por el lado de la demanda: se tuvo las reformas financieras que hicieron posible el financiamiento del déficit fiscal mediante los ahorros forzosos. Ello, con base en los requerimientos de reserva del sistema bancario. Mediante las regulaciones de las tasas de encaje y los cajones de crédito, el sistema bancario privado desempeñó un papel creciente respecto al déficit del financiamiento del sector público (Ross, Moreno-Brid; 2010; p. 153).

Entre 1950 y 1955, el Banco Central adquiría más de 33% del incremento de las tenencias de obligaciones gubernamentales del sistema bancario. Entre 1956 y 1961, las tenencias del Banco de México cayeron en términos relativos y absolutos. Simultáneamente, la participación de las instituciones financieras privada pasó de 23% a 63% (Ross, Moreno-Brid; 2010; p. 153).

El financiamiento del déficit se resolvió aumentando el financiamiento externo. A su vez, la expansión en el gasto público tomó en cuenta su impacto sobre la evolución de la base monetaria. Entonces, se perfiló así una estrategia congruente con el desarrollo buscado desde 1940. Por el contrario, se desató una mayor preocupación por los desequilibrios macroeconómicos.

### **Conclusiones del capítulo 1**

Antonio Ortiz Mena, fue el encargado de ejecutar la política económica durante la década de los cincuenta. A su vez, fue también el responsable del concepto y caracterización del desarrollo estabilizador. A pesar de bautizó el periodo al finalizar su cargo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableció los elementos necesarios para su futura discusión. Su objetivo primordial fue estabilizar el desarrollo económico, condición que dio pie a futuras investigaciones y análisis. Más allá de que los objetivos se hayan o no cumplido, lo importante de esta discusión es que dio la pauta para poder estudiar este fenómeno con una mayor profundidad. La periodización que establece Antonio Ortiz Mena corresponde de 1958 a 1970, debido a que en esos años fue cuando realizó los trabajos de política económica. Y, en mancuerna con Rodrigo Gómez, fueron los actores principales de dicha época de estabilización. El documento que preparó fue vital para entender y conocer a cabalidad las finalidades de este.

La revisión historiográfica sobre los autores en cuestión, permiten dilucidar puntos a favor y en contra entre sus conclusiones respecto al ejercicio de política. Antonio Ortiz Mena da una explicación detallada sobre qué objetivos eran benéficos para que hubiera desarrollo y crecimiento económico. El trabajo que realizó con su gabinete brinda los cimientos sobre el equilibrio para estabilizar las finanzas, el tipo de cambio, la tasa inflacionaria y la calidad de vida de la población, no sólo lo contempla desde una visión económica, como lo consideró el estratega política, social, industrial, fiscal y productiva. Su concepción al finalizar la década de los sesenta fue un tanto optimista. Concluyó en que sí fue la etapa de mayor crecimiento económico en México, con tasas superavitarias e índices altos. Sin menospreciar el trabajo de los sexenios anteriores a su proyecto, enfatizó que durante ese tiempo se le dio un mayor peso a la estabilidad macroeconómica. Eso era crucial para que los objetivos contenidos en su plan se efectuaran de manera sólida y certera.

Por su parte, Francisco Suárez Dávila concuerda en varios puntos con Ortiz Mena. El valor agregado de su investigación es que ayudó a redondear algunos de los elementos con más detalles. También puntea mayormente el contexto internacional. En este sentido, de los autores abordados, Suárez es el único que caracteriza el periodo desde las ideas y los actores económicos involucrados. Distinto a Jaime Ros y Moreno-Brid quienes tienen su base explicativa sobre el periodo en torno a los indicadores macroeconómicos y cifras estadísticas. En cuanto a la caracterización propia del modelo, Suárez Dávila lo dividió en tres fases. A éste le asigna una primera etapa incipiente que parte en 1958. Durante ese momento, se empieza a concebir el trabajo de planeación económica respecto a los intentos de estabilización fallidos. Los movimientos sindicales adquieren relevancia singular. Una segunda etapa viene una vez que concluyó el sexenio López Mateos. Dentro de esta etapa, se fortalece demasiado el desarrollo estabilizador. Las tasas de crecimiento se elevaron y los indicadores macroeconómicos reportaban índices muy favorables. El modelo se mantuvo lúcido hasta finales de 1964. La tercera fase vino por añadido. El crecimiento se dio sostenido, pero al no ser de larga duración se empieza a agotar la era estabilizadora. Se debilita la industria agrícola, la economía

nacional muestra bajas considerables y ello comienza a crear problemas, tanto de financiamiento como en la balanza de pagos.

La figura de Ernesto Fernández Hurtado fue de carácter central en los objetivos de política económica. Fue de gran apoyo para Antonio Ortiz Mena y Rodrigo Gómez. Gracias a la colaboración entre los tres, se abren nuevos grupos y líneas de pensamiento respecto al desarrollo estabilizador. Todo eso fortalece el periodo, a nivel de investigación y del conocimiento mismo. Suárez Dávila lo etiqueta perfectamente bajo el concepto de mexicanización. Un término que él fija en su texto, el cual le diferencia del resto de autores que hemos abordado en este primer capítulo. Al final, destaca los puntos centrales que instauró la mexicanización del momento.

En cuanto a la periodicidad, Suárez Dávila está a favor de Antonio Ortiz Mena. Es decir, ambos mantienen la postura de que éste abarcó de 1958 a 1970. Sin embargo, para Carlos Tello el periodo inicia desde 1954. De igual manera, reconoce que el concepto de desarrollo estabilizador aparece cuando el modelo estabilizador ya tenía serios problemas de agotamiento. Eso fue en 1969. Tello se inclina por mencionar la manera en las que se llevaron a cabo algunas discusiones en el FMI. Mediante éstas, se establecieron los acuerdos de estabilización económica. Le dio mucho énfasis al término de la inversión. Acotó que las instituciones aportaron demasiado a los objetivos que se fueron poniendo en marcha. La política fiscal tuvo una participación muy grande durante el periodo. Y es algo que se va a explicar en el capítulo tres. Por otro lado, concluyó con ideas similares a las de Ortiz Mena. A través del Programa de Inversiones Públicas se hizo frente a la pobreza y el bienestar de la sociedad. La inversión en infraestructura fue un momento culminante, pues México comenzaba a experimentar el fenómeno de urbanización. Y ello trajo cambios a nivel sectorial, industrial, de consumo, del flujo mercantil. Tello destaca lo que se hizo durante cada sexenio que engloba el desarrollo estabilizador. A diferencia de Ortiz Mena, quien lo toca ya más a manera de objetivos-resultados. Tello considera lo que se hizo desde las instituciones. Suárez Dávila también se detiene a analizar algunas instituciones, pero se perfila más por el trabajo de los



actores implicados. Muy distinto es el caso de Reynolds Clark. Él realmente fue un duro crítico, cuestión controversial para los puntos que los demás tienen en común.

Enrique Cárdenas concuerda con Antonio Ortiz Mena, su caracterización del periodo es analítica y comparativa. De él tomamos dos referencias, el primero fue un texto que publicó en 1996, en el cual que los inicios del desarrollo estabilizador se remontan a la devaluación de 1948. En su definición hay una relación fuerte entre crecimiento e inflación. A partir de los objetivos de política cobran una significancia muy vinculada al progreso económico, la inflación tuvo más efectos de lo esperado. Las secuelas de la guerra cambiaron el panorama por completo. Y al ser vista como un problema en el corto plazo, salen del cuadro las consecuencias que ello podría ocasionar a futuro. En un segundo momento, Cárdenas mantiene la idea favorable de los inicios del modelo, y al entretener esta idea, coincide con Clark Reynolds para quien el desarrollo estabilizador no resolvió problemas básicos e importantes. Hizo referencia a asuntos tributarios, de gasto público y de financiamiento. Desde ese lado, coincide su perspectiva con la de Enrique Cárdenas, al ver que la política económica efectuada consideraba sus soluciones a corto plazo, cuando los problemas que se estaban presentando iban más allá. La balanza comercial fue un objeto de especial atención, ya que tuvo un déficit a una tasa compuesta del 16% anual, en donde las exportaciones sólo crecían al 3%, mientras que las importaciones al 9%. La inflación y el crecimiento del PIB eran ejes que debían ser vistos desde un largo plazo. Sin embargo, Enrique Cárdenas no culpabilizó a los actores ni las estrategias que ejecutaron, pues argumentó de que las fallas estructurales muchas veces son ajenas a la economía nacional, aunque hubo crecimiento superavitarario durante el periodo. De igual manera, sostuvo que el agotamiento en el modelo vino por no ser atendido como un proceso de larga duración, la diferencia es que, en el primer texto resaltó que el periodo inició en 1948, y en el segundo, por la devaluación de 1954. La contracción en el sector externo merecía más atención.

Finalmente, Antonio Ortiz Mena caracterizó la etapa de estabilización como la política óptima. Ésta haría frente a los problemas económicos y sociales. Aunado a

ello, tener una repercusión positiva en el bienestar poblacional. Y no sólo a nivel macroeconómico y de baja inflación, también para alentar el proceso de industrialización y dar mayor financiamiento al sector agrícola, lo cual era un eje de preocupación durante el periodo que enmarca esta investigación; que la economía se vea favorecida en todos los ámbitos de la vida.

En estricto sentido, Ortiz Mena se enfocó en resolver los problemas inflacionarios, la devaluación cambiaria y la frágil demanda en diversos productos como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Entonces, México tenía que presenciar un crecimiento económico sin que el índice inflacionario fuese bastante alto como para mermar en los objetivos de política que poco a poco se empezaron a trazar, dando como resultado una nueva estructura en los intereses, tanto por parte del Banco de México como de la Secretaría de Hacienda.

Carlos Tello respalda el trabajo de Antonio Ortiz Mena, detallando esa línea de división del trabajo y medios de subsistencia, para una población que comenzaba a urbanizarse. La impronta que tuvo el perfeccionamiento en los medios de producción, en la capacidad tecnológica y en la actualización de recursos a emplearse. No obstante, es donde la vinculación entre lo monetario, financiero y fiscal acentúa su trabajo colectivo, con el fin de incentivar el proceso de industrialización que ya era un motivo importante de crecimiento y desarrollo económico. De igual forma, la preponderancia de las finanzas públicas, a nivel de estatal y de inversión pública.

## **Capítulo 2. La política monetaria y financiera: estabilización instrumental e institucional.**

### **Introducción**

En este capítulo se destaca la importancia que tuvo el sistema financiero durante el desarrollo estabilizador. Es un bloque con mucha información y elementos a analizar. Se parte desde la importancia que recae en la política monetaria y financiera y posteriormente se abordan los elementos que dieron sustento a al objetivo de la estabilidad cambiaria en México. Se explica todo lo que implicó mantener la estabilidad en los precios. La figura del poder adquisitivo fue central en este sentido, ya que ayudó a fortalecer el capital financiero, lo cual es importante en el comportamiento de los agentes económicos.

Algo muy importante que hay que entender, fue la manera en la que actuó el Banco de México respecto a los productos de primera necesidad y cómo surgieron diversas instituciones de orden financiero.

También se analiza cómo los economistas se avocaron al análisis económico de largo plazo y el de los abogados a establecer mecanismos legales que permitían establecer confianza para el patrimonio de empresas y familias

### **2.1. Importancia de la política monetaria y financiera.**

Las políticas monetaria y financiera fueron muy importantes en este periodo. En ambas se remarcó objetivos vitales: propiciar la estabilidad de los precios y promover el desarrollo del sistema financiero. Para cumplir con tal cometido, existió una estrecha colaboración institucional entre la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. Gracias a la buena relación personal y profesional que mantuvieron Antonio Ortiz Mena y Rodrigo Gómez, se pudo efectuar el plan previsto (Ortiz Mena, 1998; p. 116).

### **2.2 Objetivos programáticos de la política monetaria**

Estuvo centrada en los siguientes aspectos:

- Una regulación estricta del circulante monetario.

- Financiamiento de los déficits del sector público por medios no inflacionarios.
- Garantizar la movilidad de capitales mediante la libre convertibilidad de la moneda.
- Velar por mantener el equilibrio en la balanza de pagos, mediante mecanismos de ajuste.
- Destinar una parte importante de los ahorros internos, mediante el crédito selectivo (Castellanos Jiménez, 1982; p. 325).

Lo anterior expuesto fue de carácter preponderante hacia la búsqueda de la estabilidad monetaria y económica durante este periodo. Es decir, para mantener el poder adquisitivo y la fijeza del tipo de cambio, se buscó así fortalecer el flujo de capitales extranjeros.

Comentó Ortiz Mena: “la estabilidad del tipo de cambio constituía un objetivo tanto económico como político” y que era fundamental “detonar el proceso inflacionario con el doble propósito de generar un marco que hiciera posible la estabilidad del tipo de cambio y lograr que el crecimiento de los niveles de vida y de los salarios fuese siempre superior al aumento de los precios” (Caso-Rapahel, 2020, p. 95).

Rodrigo Gómez destacó que el problema de la inestabilidad causaba desconfianza e incertidumbre a los agentes económicos nacionales. A su vez, aceptó que la estabilidad monetaria por sí misma, no generaría el desarrollo económico que se perseguía. Una vez bajo el manejo de la banca central, refirió lo siguiente: “Se trataba de armonizar los principios de la estabilidad con la satisfacción de los requerimientos financieros planteados por los programas de desarrollo del país. El objetivo de esta política era no sólo maximizar la disponibilidad de recursos de la inversión, sino procurar que el crédito irrigara a todos los sectores de la actividad económica.” Entonces, para Rodrigo Gómez la estabilidad monetaria debía de atender dos aspectos fundamentales: el interno (mediante la conservación del poder adquisitivo; el externo (mantener el tipo de cambio frente a las principales divisas extranjeras). Dicha condición ayudaría a conservar el nivel interno de los precios y del tipo de cambio; asimismo, un aumento del ahorro interno y la promoción de las

inversiones públicas/privadas. A su parecer, el término estabilidad no respondía a una condición contraria con el desarrollo económico. Bajo esa premisa, la estabilidad era el vínculo que fortalecería la confianza, en donde el ahorro interno y la inversión se verían sumamente beneficiados. Así sí habría crecimiento y progreso (Romero Sotelo, 2019; p. 44).

Durante el modelo de desarrollo estabilizador, se dio atención a los siguientes aspectos monetarios:

- Un control de precios efectivo en los productos de primera necesidad, permeando a su vez en recursos a los sectores agrícola e industrial.
- Una madurez en el sector financiero, mediante instrumentos financieros y crediticios que dieran solvento a crecientes necesidades de inversión.
- Abundancia de fondos externos en forma de préstamos o de inversión extranjera directa, siendo de carácter central en el financiamiento de inversiones públicas.
- Abastecimiento del consumo urbano, mediante exportaciones.
- Suministrar divisas al sector industrial, para cubrir el saldo de las importaciones (Castellanos Jiménez, 1982; p. 327).

El destacado economista Víctor Urquidí argumentó que la política económica en México, a partir del desarrollo estabilizador requería ser diametralmente opuesta a la que se vino practicando tiempo atrás. Es decir, que estuviesen en sintonía, tanto la política monetaria como la fiscal. Ello coadyuvaría a lograr una mayor recaudación mediante el establecimiento de impuestos. Esto daría pie a poder financiar las obras públicas mediante medios no inflacionarios. Esa fue la visión en su pensamiento económico que prevaleció, prácticamente toda su vida (De María y Campos, 2019). La idea plasmada aquí se refuerza con la opinión de Alberto J. Pani, quien también detalló parte de su visión al *Excelsior* en mayo de 1955: “En realidad, para situar el origen de la inflación misma, tan sistemáticamente provocada y nutrida por una política que tendía, sobre todas las cosas, a apresurar el desarrollo económico de México, no hay que retroceder más allá del sexenio 1934-1940” (Suárez Dávila, 2018; p. 14).

Durante los "años dorados" del capitalismo, se presentó en México el llamado "desarrollo estabilizador". Entre sus principales premisas, estuvo el control de precios y la fijeza del tipo de cambio, además de la promoción del crecimiento a través de inversiones nuevas y considerables, tanto del Estado como de los empresarios, para aumentar el empleo y profundizar la modernización del país; en este punto radica la prioridad que se le asignaba al avance industrial. El Estado supliría o apoyaría los esfuerzos de la iniciativa privada, avanzaría en la creación de infraestructura, proporcionaría energéticos y otros bienes a bajo precio a los empresarios, y llevaría a cabo políticas sociales para el bienestar de las clases trabajadoras (Fujigaki, 2015; p. 214).

A la política referida en este capítulo, Montes de Oca hizo comentarios al *Excelsior* entre el 12 y 17 de agosto de 1954, destacando lo propio: "El estado negativo de nuestra balanza de pagos, es pues el efecto del aparato inflacionario... el problema: la inflación monetaria que ha vivido México es la causa original de la perturbación registrada en el tipo de cambio" (Suárez Dávila, 2018; p. 15).

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional son los dos artífices para promover el desarrollo económico estabilizador, en términos de política o modelos económicos de un país. Ello representa todo un esquema que conjuga la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de los recursos de inversión, que conlleve a una estabilización económica, en contraparte de los desestabilizadores que conducen a un estado turbio en la economía: inflación-devaluación (Ortiz Mena, 1970; p. 59).

El "milagro" al que tanto se hace referencia, no es una situación fortuita, si no todo un proceso continuo y sostenido que haría frente a las nuevas situaciones que se fueron presentando, tanto internas como externas. Se llevó desde una perspectiva de política económica de largo plazo, guardando correspondencia con los objetivos políticos y sociales de la revolución popular en México, durante la segunda década del Siglo XX (Fujigaki 2015; p. 216).

En particular, las ideas y el trabajo de Rodrigo Gómez fueron elementales en la consecución de una política monetaria superavitaria. Bajo este esquema, la

sensibilidad bancaria de tal personaje permeó en importantes ajustes en los programas de las instituciones nacionales de crédito, destacando el de Banobras. Durante ese momento, imperó la idea de que el gobierno ejerciera un control directo sobre los bancos. No obstante, para Antonio Ortiz Mena el problema se resolvería a la inversa: para que los bancos pudiesen lograr las funciones de estabilidad macroeconómica, su operación debía de ser ajena al gobierno. Ante esto, López Mateos estuvo de acuerdo. La estructura fue conformada por consejeros gubernamentales y privados, sin que el secretario de Hacienda participara. En tanto que él sólo tendría el derecho de veto sobre algunas decisiones del Banco (Ortiz Mena, 1998; p. 118).

La correcta organización y coordinación separada entre el Banco de México y la Secretaría de Hacienda en el cumplimiento de sus debidas tareas, hizo que pudiese llevarse a cabo uno de los objetivos principales: evitar la inflación. Para lograr tal cometido, la Secretaría de Hacienda sería la institución encargada de controlar el déficit presupuestal. Por su parte, el Banco cuidaría el garantizar la estabilidad monetaria (Ortiz Mena, 1998; p. 118). Desde este punto expuesto, recae la responsabilidad y la importancia de esa dualidad entre política monetaria-fiscal durante el desarrollo estabilizador. En esta etapa de la economía mexicana, imperó el tipo de cambio fijo (Carstens, 2015; p. 47). Dicha coordinación buscó, además del crecimiento con estabilidad, una credibilidad y confianza financiera que hiciera frente a las fugas de capital y al lento proceso de inversión interna (Caso-Raphael, 2020; p. 97).

¿Qué fue lo más notable de la mancuerna institucional? Citando a Turrent: “Tanto Rodrigo Gómez como Antonio Ortiz Mena actuaron de manera ajena y divergente respecto del pensamiento económico predominante en su época. Mientras el desarrollo estabilizador prosperó en México, en un buen número de los círculos académicos del extranjero reinó un enfoque de pensamiento al que bien se le podría aplicar el calificativo de inflacionista” (Turrent Díaz, 2007; p. 445).

En el debate ministerial que se llevó a cabo del 7 al 13 de septiembre, Ramón Beteta también dio su crítica sobre los problemas económicos de México: “La inflación es

mala, la deflación desastrosa; lo adecuada es ni la inflación, ni la deflación; se ha dado un desarrollo extraordinario a partir de 1939; las inversiones públicas fueron la base para la capitalización interna del país; ello redundó en un incremento de la producción per cápita y mejores condiciones de vida” (Suárez Dávila, 2018; p. 16). El efecto de tal proclamación, repercutió de manera muy sólida en los objetivos, así como efectos monetarios y financieros que se presentarían durante la fase de estabilización en este periodo.

La mancuerna entre los elementos monetarios y fiscales, permitieron que el régimen cambiario y financiero ganara mucha credibilidad, con una paridad fija del peso mexicano frente al dólar (Carstens, 2015; p. 48). El ahorro fue otro de los elementos recurrentes durante este periodo, ya que incrementó el ingreso real, con un manejo de instrumentos monetarios por parte del Banco de México. De igual manera, mejoró la productividad y la movilización de capital (Caso-Raphael, Miranda; 1984; p. 33).

En estricto sentido, durante el desarrollo estabilizador se presenció una amalgama entre la visión ortodoxa (por parte del Banco de México), y la visión heterodoxa (desde la Secretaría de Hacienda.) Gracias a esto, hubo una congruencia en la ejecución de los instrumentos que condujeran al crecimiento sostenible. También se dio un incremento en los salarios reales, fijando así el tipo de cambio. Sin embargo, este manejo traería consigo problemas estructurales más adelante (Turrent Díaz, 2011: p. 69).

¿De qué manera actuó el sistema bancario? Tuvo una participación como intermediario, al transferir una conciencia financiera al garantizar la estabilidad monetaria. Rodrigo Gómez fue central para ejecutar con ese objetivo tan característico en la época (Ortiz Mena, 1998; p. 119).

Antonio Ortiz Mena tuvo entre su visión que el crecimiento económico también se viera reflejado en las condiciones de vida de la población. Eso sería posible gracias a la estabilidad en el tipo de cambio y el aumento salarial que requería la gente, para tener así un mejor nivel en su consumo personal. Por ende, el aumento en los



precios no debía de ser tan acelerado. Se le dio atención al aumento de la productividad agropecuaria e industrial (Caso-Raphael, 2020; p. 77).

Durante este periodo, se estableció una política y estructura salarial. Y ésta, parte del salario mínimo legal. La intervención del Estado se supedita a la retribución del factor trabajo, como una medida hacia las condiciones de estabilidad y de transferencia de valor, de manera inalterable. Como segundo elemento, el papel del salario mínimo en relación con algunas ramas de la economía que requirieran una mayor retribución. Y para llevar a cabo tal política, fue pertinente que el Estado creara toda una red administrativa con soporte legal y jurídico, a través del Artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal del Trabajo (Castellanos Paulino, 1982; p. 329).

La importancia del sector financiero mexicano también gravitó, tanto en la política monetaria, como en lo relativo a la estabilidad y paridad en el tiempo de cambio. Analizar el comportamiento del capital financiero fue el eje de los movimientos de movilización y captación. Dichos elementos de los que se sirvió el Estado, además de los programas de gasto (Castellanos Paulino, 1982; p. 331).

Como último detalle, es vital mencionar que, durante el periodo de estabilización económica en México se logró tal objetivo, a pesar de que en ese momento el Banco de México no contaba aún con autonomía legal. Para contrarrestarlo, el Instituto Central sirvió como un instrumento para conseguir la meta macroeconómica, y el Banco Central no se viera afectado. Ya que podía ser objeto del fenómeno de dominancia fiscal. Por su parte, el renombre que tuvieron los actores que manejaron la política económica (Antonio Ortiz Mena y Rodrigo Gómez), fue el eslabón para que la política monetaria se ejecutara sin interrupción y contratiempo alguno (Carstens Agustín, 2015; p. 48).

### **2.3 El Grupo Hacienda-Banco de México: Una coordinación elemental**

El manejo de toda política económica requiere de actores e intelectuales especializados, para poder efectuarla y direccionarla con el mejor rumbo posible. Tal fue el papel del Grupo Hacienda-Banco de México, el cual es de resaltar que fue un órgano institucional sin presencia jurídica, ni fundamento legal sin una sede

propia. Su esencia radica en las actividades y trabajos realizados. Fue un órgano que se encargó de realizar asesoría e investigación a dos instituciones que le patrocinaron. Ortiz Mena fue el pilar para que se implementara dicho grupo, debido a su interés central en que el modelo económico fuera efectuado a través de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México. Rafael Izquierdo colaboró en el mismo, de 1962 a 1970, complementando que, por instrucciones del citado secretario de Hacienda, preparó el conocido y característico folleto denominado *“Desarrollo estabilizador: Una década de estrategia económica en México”* (Turrent Díaz; Vol. IX; 2021; p. 665).

Ortiz Mena consideró que la autonomía del banco central tenía todas las condiciones favorables y compatibles para poder establecer una cuidadosa coordinación entre las políticas monetaria y fiscal, misma que podía arrojar resultados favorables en términos institucionales e instrumentales. Durante 1959, Víctor Urquidi colaboró en la conformación de este grupo. Quien, además, traía consigo una destacada trayectoria: trabajó con Raúl Prebisch en la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), así como una breve estancia en la Asamblea de las Naciones Unidas. Entonces, tras una entrevista con Ortiz Mena, Urquidi dio su impresión en la siguiente cita textual: “México es un país que a lo largo de su existencia había mostrado una tendencia a caer en problemas de balanza de pagos.” Por lo mismo, fue de capital importancia establecer un equipo encargado de hacer estudios exhaustivos y prospectivos sobre el desarrollo externo. Y puntualizó que lo anterior podría “servir de apoyo para la adopción de políticas orientadas al fortalecimiento de la balanza de pagos.” Tales ideas de Urquidi generaron expectativas positivas, y en función de ello, fue detonante en la conformación del grupo referido (Turrent Díaz; Vol. IX; 2021; p. 668).

Este órgano institucional evolucionó conforme pasaba el tiempo, entre sus integrantes, la praxis y los temas a tratar. El trabajo y la intuición económica de Urquidi dieron pie a una buena estructura del plano institucional. El proyectar las problemáticas hacia el largo plazo, dio el valor agregado en sus contribuciones. A partir de entonces, el trabajo del grupo se perfiló hacia la diversificación en función

de las necesidades que se fueran presentando. Tales aportaciones, sirvieron de mucho en “las negociaciones ante organismos internacionales, los programas de aumento de la productividad, las proyecciones de la cuenta fiscal” (Turrent Díaz; Vol. IX; 2021; p. 669).

Al principio, el grupo estuvo conformado por tres elementos: el abogado Manuel Sánchez Cuén, y los economistas Víctor Urquidi y Alonso Aguilar. Su función inicial recayó en el compromiso de evitar una devaluación, toda vez que Adolfo López Mateos tomó posesión presidencial en diciembre de 1958. Los personajes mencionados elaboraron los siguientes paquetes: una serie de pronósticos que atendieron los principales renglones de la balanza de pagos, un análisis comparativo de los índices de precios de Estados Unidos y México, información sobre el tráfico comercial registrado por las aduanas y la preparación de un presupuesto para los ingresos y egresos de divisas. Durante el sexenio referido, el equipo de trabajo se subdividió en dos grupos: el de los economistas y el de los abogados. (Turrent Díaz; Vol. IX; 2021; p. 675)

### **2.3.1 El grupo de los abogados**

Dicha subdivisión se manejó así:

- **El primero de ellos especializado en cuestiones legales.** Estuvo liderado por el mencionado Sánchez Cuen, con una gran colaboración de personajes importantes: Enrique Martínez Ulloa (procurador fiscal de la Federación); Roberto Hoyo D’Addona (director del Impuesto sobre la Renta); Gilberto García Camberos (director de Aduanas), y Antonio Martínez Báez (jurista). (Romero Sotelo, 2021). La importancia tributaria se dio como consecuencia de los riesgos que enfrentaba el patrimonio y los ingresos de las empresas. Por dicha razón, era menester que se diera apego a derecho para poder lograr la permanencia en las reformas emprendidas. Con todos esos objetivos, se procuró que los grupos de interés no revertieran las formas o los principios a su propia conveniencia. Como logro central, fue que durante el desarrollo estabilizador se redujo el número de demandas ante el Tribunal Fiscal de la Federación (Ortiz Mena, 1998; p. 120).

### 2.3.2 El grupo de los economistas

- **El segundo subgrupo fue el de los economistas.** El director de tal fue Víctor Urquidi, quien realizaría arduas investigaciones económicas de largo plazo, con una fuerte preocupación por la economía mexicana. Ante ello, Urquidi consideró que la economía de México llevaba una tendencia a presentar problemas en la balanza de pagos. Entonces, era vital realizar análisis del largo plazo sobre el desarrollo del sector externo. Y que eso sirviera de ejemplo para otros proyectos de desarrollo que llegasen también a considerar dicho elemento (Romero Sotelo, 2021; p. 74).

Desgraciadamente, no quedó registro histórico ni asentado sobre las tareas que estos subgrupos elaboraron. Sin embargo, es seguro que dicha división profesional sentó todas las bases para la reforma fiscal, que se puntualizará en el capítulo 3.

Ante la buena relación, tanto profesional como personal, que compartieron Rodrigo Gómez y Antonio Ortiz Mena, se generó un interés especial por formar cuadros de jóvenes para posteriormente ocupar cargos importantes en la administración pública. Y, para dar un soporte institucional, se formó el grupo de trabajo Hacienda-Banco de México. La finalidad central de dicho grupo fue el poder estudiar, de manera más completa, temáticas en torno a las decisiones de política (Romero Sotelo, 2021; p. 76). Estuvo presidido por Manuel Sánchez Cuen, elemento importante para los representantes tanto de la Secretaría de Hacienda como del Banco de México. El equipo facilitó negociaciones ante organismos internacionales, programas de aumento a la productividad, proyecciones de variables económicas y otras decisiones de política económica. (Ortiz Mena, 1998). Otro economista destacable en este equipo de trabajo fue Práxedes Reyna Hermosillo, gerente de Estudios Económicos (Turrent Díaz, 2017; Vol. VII; p. 508).

Posteriormente, de 1965 a 1970 Rafael Izquierdo reemplazó a Urquidi en la dirección de este equipo de trabajo. Los economistas Rolando Cordera y Carlos Tello colaboraron directamente con Izquierdo. Es en 1969, cuando Ortiz Mena le pide a Izquierdo preparar el folleto “Desarrollo estabilizador: una década de estrategia económica en México”. Para dicho documento, no se puede dejar de

mencionar el apoyo de Alonso Aguilar y Octavio Campos Salas (Romero Sotelo, 2021; p. 77). Esto deja entrever que esta política económica se llevó a cabo a través de distintos intelectuales. Si bien, Ortiz Mena es el artífice, pero en conjunto con su gabinete caracterizaron de manera icónica tal periodo.

La estrategia organizacional fue muy útil, ya que se logró una adecuada división del trabajo en el manejo del rumbo económico de México (Romero Sotelo, 2021; p. 80). La importancia de este grupo fue central, tanto en materia de confiabilidad, como en cifras del comportamiento económico. Ya que en aquel instante existía carencia de información respecto al desempeño de la política. Y ello dificultaba realizar una toma de decisiones más certera. La estabilidad cambiaria requería de elementos fidedignos que permitieran conocer el uso de las divisas, así como la evolución de precios en México y en el exterior. Entonces, uno de los primeros proyectos que se llevó a cabo en el Grupo Hacienda-Banco de México, fue justamente la realización de proyecciones que reflejaran el estado de la balanza de pagos (Ortiz Mena, 1998; p. 122).

Pese a que los objetivos de tal grupo ya estaban acordados, hubo algunos desencuentros en la mesa de diálogo entre los personajes que conformaron el equipo. Algunos de los técnicos del Banco alegaron que no era posible realizar esas proyecciones. Sin embargo, Manuel Sánchez Cuen y Víctor Urquidi demostraron lo contrario. Estos cálculos fueron sumamente benéficos para el comercio exterior agrícola. Según las estimaciones realizadas, se reflejó excedentes y necesidades del sector, así como sus alcances en materia de cultivo, cosecha y los rendimientos que éste tendría. Por su parte, la Secretaría de Hacienda se encargó de la mexicanización de las aduanas, proporcionando costos y valor de las importaciones y exportaciones. Ello, además de precisión y certidumbre, generó un registro sólido de entradas y salidas de divisas. También mostró el nivel de reservas internacionales. Tales reportes permitieron llevar un control en los desequilibrios de la balanza de pagos. Y, de ser el caso, actuar de manera más prudente y certera. Prácticamente, se buscó evitar a toda costa las fugas de capital (Ortiz Mena, 1998; p. 123).

Con base en el trabajo de estabilización económica, la política de estabilización rindió frutos positivos durante un tiempo consecutivo. Generó cifras favorables en el PIB. Durante los años sesenta, la política monetaria respondió favorablemente a la consolidación del sostenimiento macroeconómico, y que posteriormente, ya durante el sexenio de Luis Echeverría, pasaría a perfilarse más hacia el gasto de capital (Caso-Raphael, Miranda; 1984; p. 34). En este marco, “la estabilidad no fue un fin en sí mismo, sino como un medio para inducir en los agentes económicos las actitudes adecuadas del trabajo intenso, la inclinación del ahorro y la promoción de inversiones productivas” (Turrent Díaz, 2017; Vol. VII; p. 500). La estabilidad debía de generar confianza y terreno, respecto al ahorro voluntario afianzando la línea de inversión, equilibrando la situación política y económica del país.

De acuerdo con Turrent, el programa de política económica contempló cuatro importantes ejes:

- 1) El tipo de cambio;
- 2) El nivel de los precios;
- 3) Finanzas gubernamentales;
- 4) Prevención de fugas de capital.

A la vez, la política monetaria, también sirvió de crédito cambiario y fiscal. Todo ello subordinado a la estabilidad y equilibrio en el comportamiento de la economía mexicana. Es decir, todo esto solidificó la interrelación con otros programas de corte público, salarial, y comercial. Ya que en todas esas esferas recayó el cúmulo de objetivos a alcanzar (Turrent Díaz, 2017; Vol. VII; p. 505).

En cuanto a las amenazas y temores que fueron eje del Banco de México hacia los asuntos monetarios, fue encabezada por la escasez de capital, lo cual suscitó una serie de presiones para que dicha entidad utilizara el crédito con bases de financiamiento (Turrent Díaz, 2017; Vol. VII; p. 505).

Respecto a los precios, el Banco de México vigiló de primera mano el comportamiento que éstos tuvieron. Para ello, en 1969 se comenzó a generar el Índice de Precios al Consumidor. La causa principal de este trabajo fue poder detectar de manera anticipada y oportuna, cualquier problema inflacionario que se

diera entre países. Justamente, es el objetivo principal que se hizo hincapié durante el desarrollo estabilizador y fue una medida importante de política económica (Ortiz Mena, 1998; p. 123).

Para frenar el crecimiento veloz en los precios, el Estado puso sobre la mesa tres acciones fundamentales:

1. Libertad absoluta de cambios y de giro con el exterior.
2. Detener la inflación mediante fondos de largo plazo, mismo que fueron destinados al sector público.
3. La transferencia de recursos intersectoriales a través de conductos no inflacionarios (Castellanos Jiménez, 1982; p. 327).

El tema de la agricultura tuvo un tratamiento prioritario, ya que fue la principal fuente de divisas del país. El grupo mencionado hizo análisis que se entregaron a la Secretaría de Agricultura. Varios de ellos fueron efectuados plenamente. Julián Rodríguez Adamen, quien fuera el secretario de agricultura en aquel momento, recibió los estudios con gran entusiasmo para poder aplicarlos de la mejor manera. Incluso, los encontraba demasiado completos, por ser útiles y coherentes en las medidas a implementar (Ortiz Mena, 1998; 124).

Durante la presidencia de Adolfo López Mateos, se formó un subgrupo encabezado por Víctor Urquidi. Él estuvo encargado de la elaboración de propuestas al sector agrícola, el cual se empezaría a ejecutar durante el próximo sexenio. Durante el mandato de Gustavo Díaz Ordaz, se nombró a Juan Gil Preciado como nuevo secretario de Agricultura. Cuando esto ocurrió, Antonio Ortiz Mena se reunió con él para tratar el programa agrícola de Urquidi, que se aprobó y practicaron. (Ortiz Mena, 1998; p. 127).

#### **2.4 Instrumentos monetarios efectuados durante el periodo de estabilización en México**

Como se ha venido remarcando, para que el control de la inflación y el sostenimiento del tipo de cambio fueran superados con éxito, se requirió de una correcta congruencia entre la política monetaria y la política fiscal. En este segundo capítulo nos atañe explicar propiamente la primera de ellas. La importancia del ámbito

financiero fue de carácter central en el logro de la estabilidad macroeconómica. Trabajó de la mano con la esfera monetaria, para así obtener un comportamiento favorable en las metas de política que se trazaron durante este periodo. Aunado a ello, se efectuó instrumentos monetarios muy importantes para lograr tales objetivos (Ortiz Mena, 1998; p. 130).

#### **2.4.1 Estrategia para mantener el tipo de cambio**

De acuerdo con Ramírez Saucedo, las metas para lograr la estabilidad y fijeza cambiaria responden a lo siguiente:

- Lograr una situación sana de las finanzas, aplicando una política monetaria restrictiva.
- Incrementar la disponibilidad de divisas.
- Realizar cambios estructurales en la economía, para incrementar el ahorro y la inversión.
- Elevar la productividad de la economía nacional, buscando el nivel de productividad de los Estados Unidos.
- Generar un flujo adecuado de recursos financieros mundiales hacia México.
- Buscar la convergencia de los niveles de inflación de México y los Estados Unidos (Ramírez Saucedo, 2008; p. 200).

Aumentar la disponibilidad neta de divisas, dichos movimientos serían el eje de beneficio en el sistema financiero y monetario; como segundo, el apoyo al campo fue otro pilar económico que generaría, tanto ahorro de divisas al país, y que repercutiría en otros sectores productivos de México; como tercer elemento, realizar proyecciones sobre la balanza de pagos. Y esto complementa con los puntos del resto de los autores aquí referidos.

#### **2.4.2 Instrumentos monetarios para Rodrigo Gómez**

De nueva cuenta, Rodrigo Gómez sostuvo que dos importantes instrumentos monetarios serían la columna vertebral de la política estabilizadora: el crédito y las tasas de interés.



- a) **El sistema bancario.** Instrumento indispensable para el desarrollo del sistema financiero, estimulando continuamente el crédito. Su fuerza fue tal, que tuvo una expansión geográfica muy rápida mediante una red de instituciones bancarias.
- b) **La tasa de interés.** Instrumentada por el Banco de México, de carácter esencial para abatir, de manera prolongada, el interés y el crédito (Ortiz Mena, 1998; p. 132).

Durante la XXIX Convención de Banqueros celebrada en la Ciudad de Guadalajara, Rodrigo Gómez agregó: “Con la comprensión del significado de tales medidas, presenten su colaboración para llevarlas a la práctica, sabedores de que esta actitud representa una parte sustancial de su aportación al armónico esfuerzo del sector público y del privado, para lograr que el crédito sea un instrumento cada vez más eficiente en la promoción del desarrollo de nuestro país. Recordemos que no es la multiplicación artificial e irrestricta del dinero, sino el equilibrio y el funcionamiento fluido del sistema crediticio, la utilización productiva de los recursos financieros, las sanas prácticas bancarias y el crecimiento sentido de responsabilidad de la comunidad de banqueros lo que constituye una de las bases más alentadoras para el fortalecimiento de nuestra economía” (Romero Sotelo, 2019; p. 58) Para Gómez, la estabilidad estuvo acompañada de progreso social y mejora en la calidad de vida de las personas. Desde su visión pragmática, la teoría desde el concepto mismo debía de verse reflejado en la realidad social.

Es importante mencionar que el tipo de política monetaria que vislumbró el Banco de México a inicios del desarrollo estabilizador fue totalmente expansivo. Sin embargo, llevarla a la práctica era más complicado de lo que se pudo pensar. Lo cual, habría mermado profundamente con los objetivos monetarios que se perfilaron. Además, es indispensable agregar que Rodrigo Gómez fue quien principalmente estuvo en contra de ejecutar algo de naturaleza expansiva. Se cuidó en gran medida que, una vez iniciado, tal ejercicio no se tradujera en brotes de inflación o descontrol en la paridad cambiaria. (Turrent Díaz, 2017; Vol. VII; p. 506).

Díaz Garza consideró que el Banco de México era una institución capaz de llevar correctamente la política monetaria del país. Y como el responsable de tal objetivo, también tenía más que lo necesario para una adecuada instrumentación que llevara a la paridad cambiaria y la estabilidad que la economía mexicana requería. De ese modo, se aplicó una política prudente y juiciosa, acorde a la visión pragmática de Rodrigo Gómez. De acuerdo con Eduardo Turrent: “la política monetaria tiene tanto de arte como de ciencia”, en virtud de que citado director del Banco de México la logró aplicar de una manera prudente, idónea más allá de que no tuviera formación económica de dicha índole (Turrent Díaz, 2017; Vol. VII; p. 507).

### **2.4.3 La estabilidad: eje monetario primordial**

La estabilidad macroeconómica sugirió y profesó un mayor nivel de ahorro voluntario. Y fue, tanto en la escala nacional como del exterior. Es decir, de ese modo se financió los déficits públicos, sin tener que recurrir al impuesto inflacionario. Durante el desarrollo estabilizador, la oferta monetaria se incrementó un 10.9% anual. Fue así como la política monetaria aportó significativamente al sostenimiento del tipo de cambio, al abatimiento de la inflación y a una acumulación moderada de las reservas internacionales (Ortiz Mena, 1998; p. 128). El término estabilidad significó mantener finanzas públicas sanas, con un déficit que no fuese inflacionario. También englobó que los precios no estuvieran al borde del desequilibrio o en peligro, instante en el que ejecutaron y se auxiliaron del encaje legal, medida en la que más adelante se profundizará (Turrent Díaz, 2017; Vol. VII; p. 508).

Para proteger el tipo de cambio, los ejecutores de la política monetaria de este periodo se avocaron a ejecutar una serie de instrumentos cambiarios indispensables, los cuales lograron precisión en el quehacer económico y financiero del país (Turrent Díaz, 2017; Vol. VII; p. 515).

Los mercados, tanto de capitales como de dinero, fueron constituidos, por ahorradores e inversionistas; y, por otro lado, instituciones públicas y privadas. En conjunto, éstos conformaron el sistema bancario de México. A su vez, persiguieron los siguientes fines:

- Estimular el ahorro y la formación de capital;
- Proporcionar un marco adecuado entre ahorradores e inversionistas (Castellanos Jiménez, 1982; p. 327).

Del lado de las instituciones privadas, prevalecen los bancos de depósito y ahorro, mismos que predominaron de 1940-1960. A partir de la década de los sesenta, los mencionados pasan a ser instituciones fiduciarias y financieras. Fueron influenciadas por Nacional Financiera y el Banco de México. Fueron importantes en el manejo de activos. En aquel momento, dichas instituciones provenían de fuentes extranjeras, de fondos federales y redescuentos por parte del Banco de México (Castellanos Jiménez, 1982; p. 329). En otro grupo, destacan las instituciones de crédito privadas. Se incrementaron gracias al número de activos movilizados. (Castellanos Jiménez, 1982; p. 330). En el siguiente cuadro se muestra la evolución de las instituciones de crédito privadas.

**Cuadro 1. Evolución de instituciones de crédito privadas. 1940-1960.**

CONCEPTO	NÚMERO DE INSTITUCIONES		
	1940	1950	1960
<b>Sistema bancario</b>			
<b>Bancos de depósito</b>	60	106	103
<b>Sociedades financieras</b>	30	96	98
<b>Instituciones fiduciarias</b>	7	92	115
<b>Bancos de ahorro</b>	6	84	110
<b>Bancos de capitalización</b>	10	17	13
<b>Bancos hipotecarios</b>	3	19	25
<b>Sucursales</b>	60	840	2335

*Fuente: Informes anuales del Banco de México y Comisión Nacional Bancaria.*

En el gráfico mostrado arriba, se observa que el mayor crecimiento institucional se reflejó en las instituciones fiduciarias, seguidas por las sociedades financieras y por los bancos de ahorro y depósito (Castellanos Jiménez, 1982; p. 333).

En éste se reflejó la política de estabilidad monetaria se apoyó en demasía del mercado y sector financiero, y en éste se reflejaron también los déficits gubernamentales, en donde el capital financiero se dirigió hacia el sector bancario y el aparato de industrialización, eje económico del periodo.

#### **2.4.4 Instrumentos monetarios para Antonio Ortiz Mena**

La política de las tasas de interés manejó dos tipos: activas y pasivas.

Dentro de los principales instrumentos monetarios que enlista Antonio Ortiz Mena, destacan los siguientes:

- a) **Tasas de interés.** Hubo una política al respecto encaminada a evitar las fugas de capital, así como atraer nuevas inversiones a México. Gracias a la relación económica con Estados Unidos, las tasas de interés tuvieron como tarea central el mantener la libre convertibilidad de la moneda. Había que otorgar certidumbre al capital nacional. De igual manera, la entrada de capital extranjero era positivo, porque reflejó el interés que los inversionistas tenían por meter su dinero en este país. La estabilidad macroeconómica estuvo completamente ligada a obtener rendimientos superiores a los que se podían obtener en los países desarrollados. Las tasas de interés eran fijadas por el Banco de México, siendo parte de una estrategia macroeconómica encaminada a lograr financiamiento no inflacionario del gasto público. A su vez, también devengó ahorro voluntario privado, tanto nacional como extranjero. Dicho sea de paso, éstas fueron más prevalecientes en territorio nacional que en Estados Unidos (Ortiz Mena, 1998; p. 130).

**Cuadro 2. Tasas de interés en México y los Estados Unidos, 1958-1970**

<b>Año</b>	<b>Tasa de interés nominal</b>	<b>Treasury bills a tres meses</b>
<b>1958</b>	7.49	1.83
<b>1959</b>	7.53	3.40
<b>1960</b>	7.53	2.92
<b>1961</b>	7.56	2.37
<b>1962</b>	7.64	2.77
<b>1963</b>	8.28	3.15
<b>1964</b>	8.51	3.54
<b>1965</b>	8.45	3.95
<b>1966</b>	8.50	4.88
<b>1967</b>	8.55	4.32
<b>1968</b>	8.57	5.33
<b>1969</b>	8.79	6.67
<b>1970</b>	9.11	6.45

Fuente: *El desarrollo estabilizador: Reflexiones de una época*. Antonio Ortiz Mena, p. 121.

**b) El encaje legal.** Técnicamente, es el instrumento monetario más importante durante el desarrollo estabilizador. Fue un mecanismo en el cual el mayor número de las instituciones financieras tenían que depositar al Banco de México parte de los recursos que captaban del público. (Ortiz Mena, 1998, p. 130)

## **2.5 Instituciones financieras preponderantes**

La importancia del sistema financiero fue muy acentuada, ya que la estrategia económica que se implementaría pendía del mismo. La generación de ahorro y una adecuada canalización de actividades que elevaran la rentabilidad económica y social. Y para que eso pudiese llevarse a cabo, era necesaria la intervención del sector público y privado. El gobierno fungió un papel crucial en la creación de un marco regulador que fomentara el desarrollo de las instituciones financieras del sector privado. Y se dio mediante la creación de crédito vía la banca de desarrollo y de los fondos de fomento. (Ortiz Mena, 1998; p. 132)

En los primeros años de los sesenta, instituciones privadas y nacionales de crédito manejadas por el gobierno federal, formaron la banca. (Ortiz Mena, 1998; p. 132). El papel y la razón de ser de las instituciones financieras, significó la planeación, el diseño y la ejecución de grandes estructuras de cambios, el impacto de las

fluctuaciones externas, así como una serie de nuevos paradigmas en la educación financiera y bancaria en los ciudadanos (Turrent Díaz, 2017; Vol. VII; p. 515).

El sistema financiero se asistió mucho, a través del medio institucional. Por la parte de la esfera privada, destacan las siguientes instituciones:

- 1) **Bancos comerciales.** A fines de 1962, en México existían 104 de éstos. 21 de ellos tenían cobertura nacional con 162 sucursales. Entre los principales: el Banco Nacional de México, el Banco de Comercio, el Banco de Londres y México, el Banco Comercial Mexicano, el Banco de Crédito Minero.
- 2) **Las financieras.** Particularmente, estas instituciones tuvieron mucho auge en Europa. Entonces, fueron también adoptadas en nuestro país. Cumplieron un papel importante durante este periodo, ya que su función principal fue la de otorgar créditos a la industria. Fueron artífice en el proceso de industrialización que caracterizó a México durante dicha época histórica. Contaban con una amplia gama de instrumentos para recibir ahorro del público, como la captación directa, la emisión de bonos y los depósitos a plazo fijo. Como las financieras cobraron mucha relevancia, algunos bancos fueron sus propias instituciones de este tipo, enfocándose en el desarrollo industrial y la construcción.
- 3) **Las hipotecarias.** Tuvieron el crédito de ser las primeras en emitir bonos en el mercado de valores. Comenzaron a circular desde 1933. Por el poder de la inversión en ese momento, el público inversionista las aceptó muy bien porque tenían relación directa con cédulas e inmuebles que garantizaban. Después, dichas cédulas empezaron a sustituirse por bonos hipotecarios.
- 4) **Bancos de capitalización del ahorro.** Captaban directamente el ahorro del público, a través de los gustos de la población. Lo hicieron mediante juegos de azar y sorteos, con la visión de divertirlos e incentivarles a ahorrar más. A raíz de su éxito, el propio Gobierno estableció una institución en la que preservaron características de esa naturaleza. Buena parte de banqueros

privados estuvo de acuerdo con el Gobierno ante tal idea, así que en 1950 se creó el Patronato del Ahorro Nacional. Y fue administrado por el Banco de México.

**5) Instituciones de ahorro y de préstamo.** La idea de éstas fue tomada de países de América del Sur. Prácticamente, abrían contratos de ahorro entre el público a razón de proporcionar créditos hipotecarios. Cuando el monto ahorrado alcanzaba un porcentaje del valor total de la vivienda, el banco daba otro crédito por el resto. Sin embargo, este tipo de instituciones carecían de recursos suficientes para hacer frente a la demanda de crédito que se les presentó, condición bajo la cual Banobras comenzó a fondearles.

**6) Bancos fiduciarios.** En sus inicios, fueron los únicos autorizados para operar fideicomisos; pero no tuvieron mucho éxito al respecto. No obstante, el fideicomiso interesó a otras instituciones financieras que comenzaron a emplearlo (Ortiz Mena, 1998; p. 131).

Las instituciones mencionadas tuvieron mucha relevancia e injerencia en la evolución del sistema financiero mexicano. Dicha relación perfiló lo que posteriormente se conocería como la banca múltiple. Es de destacar que este sector fue sumamente apoyado por el gobierno, debido a que se le consideró como una estrategia indispensable para los inversionistas de nuestro país. El sector bancario nacional surgió con bancos extranjeros, pero durante la década de los sesenta se promovió su mexicanización. Para 1965 se reformó la Ley General de Instituciones de Crédito, para así asegurar que los inversionistas mexicanos fueran parte de los sectores bancarios. El gobierno cuidó que éstos adquirieran paquetes accionarios pertenecientes a extranjeros, muestra de ello fue el Banco Nacional de México (Ortiz Mena, 1998; p. 132).

- 7) **El Banco Nacional de México.** Tenía una participación importante de capital del Banco de París, el Banco de Londres y México. También, tuvo una participación representativa en la inversión británica mediante el Bank of London and South America. Lo dirigió Agustín Legorreta. (Ortiz Mena, 1998; p. 133).
- 8) **El Banco de Comercio.** Fue el primero en surgir, con esencia meramente nacional. Salvador Ugarte fue el artífice al respecto, quien se unió con otros tres importantes empresarios: Raúl Bailleres, Mario Domínguez y Ernesto Amezcua (conocidos como el grupo BUDA.) A su vez, todos ellos crearon una red de bancos regionales. Además, mantuvieron sus instituciones financieras ajenas al de Comercio. Conforme éste se expandía, fue necesario incluir a nuevos socios que incrementaran el capital de este. Entre ellos, destacaron: William Jenkins (dedicado a negocios azucareros) y Manuel Espinosa Yglesias (operador financiero.) Debido a los aumentos de capital que propiciaron los bancos regionales, el de Comercio se vio favorecido en temas accionarios (Ortiz Mena, 1998; p. 133).
- 9) **Mexicana de Crédito Industrial.** Fue una de las financieras más importantes. Fundada y operada por Antonio Sacristán Colás y Pablo Macedo. Sacristán Colás, originario de España, llegó a México posterior a la caída de la república. En 1947 creó la institución financiera de este punto. Su visión fue el promover numerosos negocios inmobiliarios e industriales, entre las que figuran la de Texcoco, Fundiciones de Hierro y Acero, Vehículos Automotores, Fertilizantes del Bajío y el fraccionamiento Jardines del Pedregal. En contraparte, la consolidación de este tipo de proyectos fue compleja, por lo que buscaron recursos adicionales para poder establecerse. Esta institución siguió el siguiente esquema: endeudarse en primera instancia, para así cubrir las pérdidas iniciales de varias de sus empresas. Ello debilitó sus términos de solvencia económica. Ante lo expuesto, Rodrigo Gómez tomó nota y se lo expuso a Ortiz Mena quien determinó que debían de realizarse los estudios pertinentes. Éstos arrojaron que la situación era



muy grave ya que se había consumido todo el capital, dificultando el cumplimiento de los adeudos que ya tenían pactados. En vista de que había participación de accionistas extranjeros, al igual que instituciones como un banco francés y el Banco Urquijo, de España, su estado financiero se vio tornó más peligroso (Ortiz Mena, 1998; p. 134).

Toda vez que se realizaron las inspecciones pertinentes Sacristán Colás llegó a la conclusión de que la gravedad de esta institución sería resuelta con el tiempo, cuando las empresas que la Mexicana de Crédito apoyaba comenzaran a ganar por cuenta propia. Sin embargo, a pesar de tal visión, las previsiones fueron demasiado pesimistas. Lo más sensato era que se repusiera el capital que ya se había perdido. Mayormente, hubo descontento por parte de los socios extranjeros, quienes manifestaron que, según los datos emitidos en la información financiera, la Mexicana de Crédito no atravesaba por dificultades. Dicho de otro modo, la información financiera no reflejaba la realidad. Entonces, fue necesaria la intervención de Ortiz Mena para que el gobierno evitara la desconfianza hacia la Comisión Nacional Bancara, del lado de los inversionistas extranjeros (Ortiz Mena, 1998; p. 134).

En marzo de 1963 se llegó a un acuerdo, en el cual los bancos y el gobierno repondrían el capital mediante bonos. En caso de que alguna empresa decidiera salirse tras cinco años de operación, el gobierno recompraría sus acciones. Dicho lapso conllevó a que la financiera se recuperara, de modo que, tras el transcurso, los bancos decidieron no vender acciones. Tristemente, años después el gobierno decidió adquirirlas, y con ello culmina la buena racha entre el sector gubernamental y los inversionistas extranjeros (Ortiz Mena, 1998; p. 135).

**10) Las instituciones nacionales de crédito.** Durante nuestro periodo de estudio, este tipo de instituciones jugó un rol muy importante en el desarrollo del sistema financiero mexicano, así como en el financiamiento de sectores importantes en el país. Citando algunos de ellos: la industria y su proceso de

expansión, la agricultura, la infraestructura y el comercio exterior. La más importante fue la Nacional Financiera, lo cual es justo puntualizar. (Ortiz Mena, 1998; p. 136).

**11) Nacional Financiera.** Se creó en 1934. De acuerdo con Antonio Ortiz Mena, sus principales funciones fueron: “coadyuvar a la obtención de recursos internos y externos para la realización de inversiones del sector público en el desarrollo de infraestructura e industria; apoyar a las industrias básicas y de transformación, y promover el desarrollo del mercado bursátil mexicano.” (Ortiz Mena, 1998). Durante el desarrollo estabilizador, la Nacional Financiera tuvo una participación capital en los sectores productivos de México. Su importancia durante la etapa de estabilización fue más amplia que en años anteriores. Por ejemplo, el sector de infraestructura tuvo un crecimiento muy marcado, pasando de un 49.8% en 1965 a casi el 70% de 1963-1970 (López, 2012; p. 26)

**Cuadro 3. Uso de los fondos de NAFINSA (términos porcentuales)**

Sectores	1940-1954	1955-1962	1963-1970	1955-1970
<b>Infraestructura</b>	49.8	50.0	67.9	59.0
<b>Energía eléctrica</b>	11.1	22.1	33.7	27.9
<b>Transporte</b>	9.3	21.8	12.8	17.3
<b>Irrigación, caminos y otras obras públicas</b>	29.4	6.2.	21.3	13.8
<b>Industria</b>	26.7	37.1	27.3	32.2
<b>Básica</b>	13.8	14.9	8.3	11.6
<b>Otras de transformación</b>	12.9	20.6	19.0	20.6
<b>Celulosa y papel</b>	1.7	2.6	1.8	2.2
<b>Productos químicos</b>	1.9	3.0	3.7	3.4
<b>Maquinaria</b>	1.1	1.6	1.2	1.4

<b>Equipo de transporte</b>	0.2	6.3	5.1	5.7
<b>Otras</b>	8.3	8.6	6.2	8
<b>Otras actividades</b>	23.4	12.9	4.8	8.9

*Fuente: Nacional, Economía, 1978.*

Otro de los objetivos particulares durante la época de estabilización, fue promover el desarrollo industrial, sin tomar el control total de la empresa. En otro tenor, la Nacional Financiera también fue crucial en el desarrollo y formación de la Bolsa Mexicana de Valores. En este sentido, NAFINSA participó en la creación y emisión de nuevos valores. De igual manera, participó también en la compraventa de títulos en el mercado (Ortiz Mena, 1998; p. 136).

Otro punto de unión entre el sector bancario y la Secretaría de Hacienda, fue en que tuvo una participación de primera mano con base en algunos servicios que los bancos prestaban. Entre las preocupaciones imperantes que se tuvo, está el acceso a servicios financieros, en términos de ahorro y préstamos. Ante eso, las autoridades hacendarias colaboraron con bancos comerciales para establecer cuentas de ahorro, manejando saldos pequeños. Con una tasa del 4%, buscaron dar la facilidad de que un número de personas pudiese tener acceso a ellas. Sin embargo, los bancos argumentaron que eso resultaba muy complicado, puesto que los costes de administración eran elevados. Como tal, no se logró que respetaran el porcentaje de la tasa, sí se consiguió incorporar seguros de vida a las cuentas. Si falleciera el titular de la cuenta, los familiares podrían seguir cobrando el pago de dicha seguridad (Ortiz Mena, 1998; p. 137).

**12) Crédito al menudeo (tarjetas de crédito).** Instrumento de amplia relevancia para México, mediante las tarjetas de crédito. Antonio Ortiz Mena retomó dicho instrumento de Estados Unidos, el cual se introduce a finales de los cincuenta. El pionero fue Bank of America, en donde lo inició en una pequeña parte del estado de California. Su creador fue el inmigrante italiano A. P. Gianinni, se enfocó en servir al pequeño consumidor. El empleo de tarjetas de crédito, en un principio, trajo problemas. El error fue que no se

vislumbró que fueran utilizadas en masa, lo que ocasionó que personas con mal historial crediticio hiciera uso de ellas, evadiendo la deuda después. A causa de ello, Bank of America se endeudó en el corto plazo. Posteriormente, corrigieron esas pérdidas y comenzaron a obtener rendimientos, lo cual incentivó a que otros bancos iniciaran también en el negocio (Ortiz Mena, 1998; p. 139).

Por una parte, el sector del crédito se fortaleció tras los programas implementados con las tarjetas otorgadas. En contraparte, también generó secuelas administrativas en las que recayó la poca rentabilidad. Este tema se retomaría hasta finales de los sesenta, cuando los bancos crearon empresas especializadas en la operación de tarjetas de crédito. Fue entonces cuando el programa de Bank of America pasó a ser Visa. De igual manera, hubo competencia cuando se creó MasterCard. Antonio Ortiz se reunió con directivos de los principales bancos mexicanos para proponerles el establecimiento de las tarjetas. El entonces presidente del Banco Nacional de México, Agustín Legorreta, aceptó la idea y para 1967 se realizó una reunión en la que se lanzaría el proyecto de las tarjetas de crédito, mismo que comenzó a operar el siguiente año (Ortiz Mena, 1998; p. 139).

## **2.6 El control selectivo del crédito e instituciones de fomento**

Debido al énfasis que tenía en aquel momento el proceso de industrialización y el crecimiento económico, se requería de una adecuada canalización del crédito. El sistema financiero privado aún estaba en una fase incipiente, con poca capacidad para absorber las demandas que implicaba dicho sector. En la economía mexicana de tal periodo, no se tenía el desarrollo ni progreso suficiente para generar los incentivos pertinentes que dieran pie a una asignación eficiente del crédito. No tenía los medios necesarios para una rentabilidad económica y social, debido al escaso crecimiento en los mercados. Del mismo modo, las esferas industriales y de infraestructura, no tenían la suficiente solvencia monetaria para concretar los proyectos por parte de intermediarios financieros privados (Ortiz Mena, 1998; p. 139).

## **2.7 Política de asignación selectiva del crédito**

Fue establecida por el gobierno, encaminada a financiar las actividades productivas del país. Se actuó mediante dos vías: la primera (de carácter cuantitativo), y su tarea principal fue el mantener, de manera congruente, el total de la circulación monetaria y del crédito; la segunda (de carácter cualitativo), debía dirigir los flujos de crédito hacia las actividades más redituables en México, fijadas en el largo plazo (Ortiz Mena, 1998; p. 140).

Los tres instrumentos preponderantes en el control selectivo del crédito fueron: las tasas de interés, el encaje legal, las instituciones nacionales de crédito y los fondos de fomento (Ortiz Mena, 1998; p. 140).

**El encaje legal.** A través de este poderoso sistema, se efectuaron cambios significativos en el sistema financiero. Con la política selectiva de crédito, se logró financiar al gobierno con ahorro interno. También cumplió con la función de emitir fideicomisos de fomento, a sectores que no fueron atendidos por la banca privada: la agricultura, la pequeña y mediana industria, el turismo, la vivienda y las exportaciones. Como producto de este método, surgen importantes fideicomisos de fomento e instituciones: FOMEX (1962), el FOVI (1963), el Banco Nacional Agropecuario (1965), e INFRATUR (1969) (Suárez Dávila, 2005; p. 254).

En 1925, año en el que se creó el Banco de México, el encaje legal tenía un 5% de equivalencia respecto a depósitos bancarios. A partir de 1936, cuando la Ley del Banco de México tuvo modificaciones, pasó a ser de carácter obligatorio la participación del encaje legal. A la postre, la obligación del encaje fue expandida hacia las sociedades financieras e hipotecarias. Ante eso, comenta Ortiz Mena que el porcentaje de los depósitos circunscritos al encaje legal varió de acuerdo a las necesidades de financiamiento del sector público y con la meta de crecimiento de los agregados monetarios. (Ortiz Mena, 1998; p. 141)

¿En qué consistía el encaje legal? Debido a que los recursos en el Banco de México que provenían de éste recibían una tasa de interés menor a la que las instituciones financieras podían obtener mediante otro tipo de inversiones, el papel del encaje era establecer un impuesto en el cual el sector público obtenía financiamientos a

bajo costo. El riesgo de esto fue que los bancos no desarrollaron sistemas sólidos de análisis de riesgo, condición que mermó la confianza en las inversiones.

**1) Instituciones del sector agropecuario.** Las que mayor crédito y financiamiento eran el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional Agropecuario. Todos ellos fueron centrales dentro de este sector, ya que aquí se requería una transformación completa. Sin embargo, el Banco Nacional Agropecuario, creado en 1965, fue el que ayudó a instaurar nuevos mecanismos de crédito recuperable. Es decir, no hubo subsidios a las actividades con mayor rentabilidad (Ortiz Mena, 1998; p. 142).

**2) El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (Banobras).** Creado en 1933, otorgó créditos a los proyectos de infraestructura, así como asistencia técnica a estados y municipios. A su vez, realizó fondeo a instituciones privadas que financiaban la adquisición de vivienda. Las obras públicas del gobierno federal fueron los primeros financiamientos que llevó a cabo Banobras. Y de los primeros bonos que emitieron, fueron de caminos. También cumplió la tarea de supervisión de obra, que iba desde el cobro, las estimaciones y la liquidación correspondiente. Otros de los puntos relevantes que atendió esta institución, recae en obras de agua potable, drenaje, alumbrado público, calles y pavimentación (Ortiz Mena, 1998; p. 142).

## **2.8 Fideicomisos**

Primeramente, los fideicomisos pueden ser clasificados en públicos y privados. Y en ambos intervienen tres importantes agentes: fideicomitente, fiduciario y fideicomisario (beneficiario). Jurídicamente, entre ellos existen algunas diferencias que merece la pena mencionar:

- En los fideicomisos públicos la autoridad del fideicomitente puede ser el Gobierno Federal, Gobierno de los Estados o Ayuntamiento.
- Sus fines responden a una motivación de interés público, generalmente relacionada con el desarrollo económico, la promoción de la cultura o alguna causa de carácter social (Turrent Díaz; Vol. IX; 2021; p. 333).

El sustento jurídico de los fideicomisos recae en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, que fue promulgada desde 1932 y sigue vigente hasta hoy. Otras de las leyes que tienen injerencia en los referidos, están la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. (Turrent Díaz; Vol. IX; 2021; p. 333).

Fueron de total apoyo para el ámbito sectorial. La mayoría de ellos fueron administrados por el Banco de México, mientras que algunos otros fueron manejados por Nacional Financiera. Éstos funcionaron mediante redescuentos a tasas preferenciales de préstamos que otorgaban los bancos a sectores que requerían apoyo o financiamiento. Algunos de estos fideicomisos también proporcionaban otros servicios, como asistencia técnica y garantías en los créditos. Los recursos provenían de algunas fuentes como el encaje legal, gasto del gobierno federal y emisión de valores (Ortiz Mena, 1998; p. 144).

El manejo de una política selectiva de crédito permitió al Banco de México establecer un canal importante, entre la estrategia de desarrollo económico y la ejecución de una política monetaria acorde a la estabilidad cambiaria de la base dineraria. Ante esto, se armonizó el sector crediticio fortaleciendo la adquisición de bienes de inversión. De otro modo, estos fondos se habrían destinado en compra de bienes de consumo. La respuesta coloca que la decisión de una política monetaria restrictiva fue consecuente con los objetivos previstos durante el desarrollo estabilizador. Como complemento de tales medidas, el empleo de fondos prestables fue vital en el proceso de industrialización, el sector agropecuario, la

urbanización creciente mediante fideicomisos por parte del Banco de México y algunas instituciones gubernamentales (Caso-Raphael, 2020; p. 86).

### 2.8.1 Tipos de fideicomisos y fondos de fomento

A continuación, se enlistan los principales fondos de fomento:

- **Fideicomisos del Gobierno Federal Instituidos en el Banco de México en relación con la Agricultura (FIRA).** Otorgaron créditos muy importantes al campo y en la provisión de asistencia técnica a los campesinos (Ortiz Mena, 1998; p. 150).
- **Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain).** Lo establece Nacional Financiera en 1953. Su objetivo principal fue impulsar el desarrollo de las industrias pequeña y mediana. Y era a través de descuentos en los créditos que había otorgado la banca privada. De igual manera, ofrecía asistencia técnica y financiera (Ortiz Mena, 1998; p. 151).
- **Fondo para el Fomento de Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex).** Se creó en 1962. Su finalidad central fue promover el crecimiento de las exportaciones sobre el de las importaciones. Se le aplicó un gravamen especial a la importación de ciertos bienes. El punto de atención radicó en otorgar buenas condiciones de financiamientos a los exportadores mexicanos, similares a las que disponían los competidores extranjeros (Ortiz Mena, 1998; p. 152).
- **Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi).** Se estableció en 1963. Su función fue canalizar recursos para créditos destinados a la vivienda de interés social. A su vez, ofrecía a las empresas constructoras asistencia técnica, mientras que, a los gobiernos estatales y municipales, les daba consultoría con base en sus planes y programas de vivienda. Este fondo fue el más importante en el desarrollo de conjuntos habitacionales, que ya era un sector eje en esta época. Se acentúa



mayormente la preocupación gubernamental hacia las condiciones de vida de obreros y trabajadores (Ortiz Mena, 1998; p. 154).

- **Fondo de Garantía y Apoyo a los créditos para la Vivienda (Foga).** Fue similar al Fovi, tanto en fecha de creación como en objetivos generales. No obstante, el Foga respaldó a bancos privados que otorgaban créditos hipotecarios para adquirir viviendas de interés social. En caso de alguna inconsistencia en los pagos, dicha garantía pactó la recuperación de éste, así como en las diferencias finales en la tasa de interés (Ortiz Mena, 1998; p. 155).

El ámbito turístico fue muy importante para el sector externo. Y fue gracias a esa vinculación con Estados Unidos, lo cual le permitió extender los brazos comerciales de los servicios. De 1950 a 1967 el número de hoteles se duplicó, también creció la red de medios de transporte y los aeropuertos. Esto trajo consigo programas de desarrollo urbano-turístico mediante la creación de infraestructura por parte del Estado y mano de la inversión privada en nuevas instalaciones. Es por ello que también destacan los fomentos al turismo. (Ortiz Mena, 1970; p. 54).

- **Fondo de Garantía y Fomento del Turismo.** Se creó en 1957. Su finalidad fue promover plazas turísticas de bajo desarrollo, pero con alta rentabilidad a la postre (Ortiz Mena, 1998; p. 150).
- **Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (Infratur).** Se instituyó en 1969, a finales del desarrollo estabilizador. Su objetivo particular fue el desarrollo de nuevos centros turísticos ante la creciente saturación de los espacios urbanos en Acapulco. Este tipo de fomento participó mucho en Cancún, donde expidió el Banco Interamericano de Desarrollo un crédito. A su vez, el presente instrumento también brindó apoyo a las funciones del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (Ortiz Mena, 1998; p. 152).

**Cuadro 4. *Financiamiento bancario por tipo de instituciones de crédito, 1959-1970 (porcentajes).***

<b>Tipo de instituciones</b>	<b>1959</b>	<b>1960</b>	<b>1961</b>	<b>1962</b>	<b>1963</b>	<b>1964</b>	<b>1965</b>	<b>1966</b>	<b>1967</b>	<b>1968</b>	<b>1969</b>	<b>1970</b>
<b>Bancos de depósito y ahorro</b>	26	23	21	20	22	23	23	21	21	20	19	18
<b>Financieras y otros bancos privados</b>	22	22	23	24	26	29	29	33	39	37	39	42
<b>Total, de instituciones privadas</b>	47	45	44	44	48	51	52	55	60	57	58	60
<b>Instituciones nacionales de crédito</b>	39	42	42	41	39	37	36	34	34	34	31	30
<b>Banco de México</b>	14	13	14	15	13	12	12	11	6	10	11	10
<b>Financiamiento total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Valores a empresas y particulares</b>	10	9	9	9	9	8	7	6	6	6	6	6
<b>Crédito Industria y minería</b>	38	41	44	48	45	44	41	39	40	40	40	42
<b>Agricultura y ganadería</b>	16	15	15	14	13	13	12	12	12	11	10	9
<b>Comercio</b>	22	20	20	18	18	18	16	16	17	17	19	19
<b>Gobierno federal</b>	14	15	12	11	15	17	23	26	25	25	25	24
<b>Financiamiento total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Banco de México, *Informes Anuales*.

**Cuadro 5. Financiamiento bancario por tipo de instituciones de crédito, 1959-1970 (millones de pesos).**

Tipo de instituciones	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>Bancos de depósito y ahorro</b>	7 986.8	9 041.5	9 490.6	10 872.0	13 365.2	17 073.0	20 012.0	22 306.3	25 153.8	27 704.4	31 585.6	35 856.6
<b>Financieras y otros bancos privados</b>	6 759.8	8 769.5	10 668.0	12 807.0	16 006.7	21 238.0	25 235.0	34 935.4	47 036.7	51 024.3	64 913.2	81 287.8
<b>Total, de instituciones privadas</b>	14 747.0	17 811.0	20 159.0	23 680.0	29 371.9	38 311.0	45 241.7	57 241.7	72 190.5	78 728.7	96 498.8	117 146.0
<b>Instituciones nacionales de crédito</b>	12 075.0	16 479.9	19 089.0	21 714.0	23 684.6	27 547.0	31 794.0	35 366.9	41 757.2	46 534.1	51 920.7	57 419.0
<b>Banco de México</b>	4 447.5	5 202.6	6 521.2	7 925.7	8 239.3	8 576.4	10 329.0	12 020.9	7 327.3	13 504.8	18 805.4	19 956.9
<b>Financiamiento total</b>	31 269.0	39 494.0	45 769.0	53 320.0	61 296.0	74 435.0	87 371.0	104 630.0	121 275.0	138 768.0	167 225.0	194 522.0
<b>Valores a empresas y particulares</b>	3 151.1	3 445.0	4 073.4	4 970.4	5 453.6	5 957.6	6 496.0	6 749.9	7 858.1	8 742.9	9 766.7	11 033.3
<b>Crédito Industria y minería</b>	11 970.0	16 304.7	20 315.0	25 671.0	27 605.4	32 985.0	36 132.0	40 822.7	48 597.9	54 911.7	67 162.1	81 913.3
<b>Agricultura y ganadería</b>	5 035.6	5 968.5	6 749.9	7 360.7	8 237.0	9 317.9	10 665.0	12 547.4	14 025.6	15 355.9	16 188.0	17 694.6
<b>Comercio</b>	6 842.0	8 030.6	9 054.3	9 704.4	11 042.8	13 318.0	13 609.0	17 123.2	20 723.4	24 574.1	31 797.5	36 733.9
<b>Gobierno federal</b>	4 269.4	5 745.0	5 576.9	5 612.7	8 958.0	12 856.0	20 470.0	27 386.3	30 070.0	35 183.0	42 310.6	47 147.2
<b>Financiamiento total</b>	31 269.0	39 494.0	45 769.0	53 320.0	61 296.0	74 435.0	87 371.0	104 630.0	121 275.0	138 768.0	167 225.0	194 522.0

Fuente: Banco de México, *Informes Anuales*.

Las tablas presentadas exponen el incremento que tuvo el financiamiento en el sector bancario, dentro del conjunto total económico. Pasó de 22% del PIB en 1959 a 43.8% en 1970; el crédito bancario al gobierno federal pasó de 3.0% del PIB en 1959 a 10.6% en 1970. Todo esto surge a partir de los recursos no inflacionarios que se destinaron para financiar la inversión pública (Izquierdo Rafael, 1995; p. 90).

Con base en los porcentajes del PIB, el aumento del financiamiento bancario al sector privado fue casi el doble que el sector público. Durante el periodo en cuestión, el financiamiento de la banca al sector privado se incrementó 14% del PIB, pasando de 19.2% en 1959 a 33.2% en 1970 (Izquierdo Rafael, 1995; p. 91).

Según Leopoldo Solís, la creación de los Fondos de Fomento fue producto de una necesidad crediticia latente en los cincuenta y sesenta, que facilitara el financiamiento en el corto y largo plazo, incentivando y estimulando los sectores productivos del país ante la carencia financiera imperante del momento, a través de la captación de recursos hacia otros sectores como el del empleo y el apoyo en la creación y expansión de infraestructura. La emisión de estos fondos tuvo éxito en su momento, debido a que, además de haber ofrecido asistencia técnica, se enmarcó una serie de proyectos de alta rentabilidad, con una excelsa administración por parte del Banco de México (Caso-Raphael, 2020; p. 89).

Al final del día, el desarrollo estabilizador se caracterizó por esa coordinación estratégica institucional e instrumental. Gracias a este tipo de mecanismos, se lograron varios objetivos durante algún tiempo. Fue la base del crecimiento y desarrollo sostenido, en donde la esferas monetaria y fiscal, fortalecieron e incentivaron la estructura financiera, productiva, comercial, empresarial, de inversión, urbanización y crediticia. La preponderancia de este tipo de análisis de política económica facilita y detalla el análisis de todas las variables económicas, políticas y gubernamentales que tienen su correspondiente participación.

## **2.9 El endeudamiento externo**

Le deuda externa es un tema recurrente en la historia económica de México, ya que data de muchos años atrás. En virtud de que, financieramente hablando, el problema fue insostenible; se tuvo que desamortizar algunos bienes de la iglesia. Se buscó hacer frente a parte de los adeudos imperantes. Lo citado antes fue una llamada de urgencia para el país, que necesitaba recursos para equilibrar las finanzas públicas. Así se obtuvieron dos créditos muy importantes (Ortiz Mena, 1998; p. 160).

La deuda externa se dio también a través de la captación de inversión extranjera directa, como de cartera, de largo plazo. Durante el desarrollo estabilizador hubo una Oficina de la Deuda Externa, cuya institución pende de una ley orgánica que se instauró en 1941. De aquí estriba una serie de fomentos como el Fira, Fovi y el Fomex, instrumentos importantes para el desarrollo turístico, el establecimiento del

CEMLA, la formación del Grupo Hacienda-Banco de México, la creación de una excelente escuela de economía en la Universidad de Nuevo León, así como la creación de una serie de fideicomisos culturales (Turrent Díaz, 2017; Vol. VII; p. 867).

El tema de la deuda durante este periodo, con Adolfo López Mateos al mando de la política económica nacional, es preponderante en esta tesis. Desde entonces, se tomó una decisión crucial respecto al endeudamiento externo. Y fue utilizar el crédito nuevo del exterior para que el crecimiento económico se diera más velozmente. Dicha decisión ayudaría a fortalecer el ahorro interno, teniendo una tasa de inversión superior a la que se vislumbró poder alcanzar con puro financiamiento interno. El motor de dicha inversión fue el ahorro interno, aunque realmente el ahorro externo fue el artífice del crecimiento de ésta. El país requería de suficientes divisas para poder potencializar el problema tan agravante del endeudamiento y tener la facilidad de que los pagos pudieran hacerse de manera gradual (Ortiz Mena, 1998; p. 164).

Durante 1959, el total de la deuda pública externa representaba 650 millones de dólares, equivalentes a 5.5% del PIB. En tanto que, para mantener el nivel de la inversión, se requirió de un manejo cauteloso y moderado de los recursos del exterior. De acuerdo con Antonio Ortiz Mena, para poder lograrlo se requirió cumplir con ciertas condiciones:

- Evitar recurrir al consumo desmedido de bienes que se producían en México;
- Tratar de que el financiamiento externo tuviera el mayor plazo posible;
- Que los recursos fueran invertidos en proyectos redituables, en términos de divisas para poder afrontar los préstamos del exterior (Ortiz Mena, 1998; p. 165).

No obstante, se presentaron problemas en contra de los tres puntos señalados arriba. La tasa de interés representó niveles inferiores a los que se podía obtener en moneda nacional. Por el contrario, un número importante de instituciones y empresas públicas trabajaron sus proyectos de inversión con propuestas de

financiamiento en dólares. En este sentido, la Secretaría de Hacienda fue duramente presionada para ampliar los financiamientos hacia el exterior, en donde prevaleció el sector educativo. Gracias al apoyo y el trabajo de López Mateos, todo eso se pudo superar (Ortiz Mena, 1998; p. 166).

En contra parte, el endeudamiento externo también ofreció áreas de oportunidad. En primer lugar, partió de un contexto en donde la deuda fue baja y había disponibilidad de fondos en el mercado internacional. En segundo lugar, permitía obtener un ahorro adicional dirigido a la inversión, así como algunas divisas que apoyasen la cuenta de capital dentro de la balanza de pagos, al igual que las reservas internacionales. Se recurrió a tales circunstancias para poder obtener una capacidad de pago a largo plazo (Izquierdo Rafael, 1995; p. 93). De ser así, entonces la inversión y la esfera productiva se verían totalmente beneficiadas.

**Cuadro 6. Deuda externa acumulada, 1958-1970 (millones de dólares).**

<b>1970</b>	<b>3 280.5</b>
<b>AÑO</b>	<b>MONTO</b>
<b>1958</b>	602.7
<b>1959</b>	649.1
<b>1960</b>	813.3
<b>1961</b>	983.3
<b>1962</b>	1 126.5
<b>1963</b>	1 315.4
<b>1964</b>	1 723.5
<b>1965</b>	1 808.4
<b>1966</b>	1 886.8
<b>1967</b>	2 176.1
<b>1968</b>	2 482.9

*Fuente: Nafinsa citado por Ortiz, 1998; p. 148*

Dentro de los mecanismos para obtener recursos del exterior, resalta:

- La inversión extranjera directa e instrumentos de deuda.

Distintivamente, el mayor porcentaje de los recursos del exterior durante el desarrollo estabilizador fueron en forma de deuda, al ser la forma de financiamiento más económica y asequible. La táctica gubernamental que se debía poner en marcha fue, justamente, llevar a la práctica una política económica con estabilidad. (Ortiz Mena, 1998; p. 167)

Para Rafael Izquierdo, integrante del Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México y asesor del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el periodo del desarrollo estabilizador estuvo envuelto por dos fases predominantes:

- **La primera fase de crecimiento (1936-1956).** Dicho crecimiento fue impulsado por el sector agrícola, con una capacidad para importar que se elevó, debido al aumento de las exportaciones de mercancías (productos agrícolas, inclusive en sustitución de los mineros);
- **La segunda fase de impulso industrial (1957-1967).** En ésta se atenúa el aumento de las exportaciones y la capacidad para importar se vincula más al turismo y al endeudamiento externo. A la par, el sistema productivo se orienta más hacia el interior, ampliándose la infraestructura industrial con una fuerte sustitución de las importaciones. Para este autor, el desarrollo industrial podía verse como un proceso de sustitución de importaciones de dos tipos: "el orientado a la sustitución de bienes de consumo (de uso final) y el orientado a la producción de bienes intermedios y de inversión". la producción de estos dos últimos tipos de bienes se fortaleció entre 1950 y 1965, tiempo en el que se acentúa la dependencia del exterior (Fujigaki Esperanza, 2015; p. 252).

Toda vez que México se enfrentó al déficit comercial, éste fue compensando (en mayor medida), por el turismo. No obstante, la entrada de capitales finalmente fue un factor que propició que el crecimiento fuera sostenido, dentro de las reservas

monetarias en el Banco de México. Entonces, el endeudamiento externo durante el desarrollo estabilizador se dio por la insuficiencia en el ahorro interno y su urgencia por fortalecer la planta productiva a través de la inversión. Para aumentar la emisión de dinero, fue menester la estabilidad y las expectativas que aceleraran la formación de capital. Lo cual se dio mediante dos vías:

- **Una alta tasa real del gasto de capital.** Fue canalizado directamente al desarrollo y la diversificación de la infraestructura económica, condición que incrementó la productividad, incentivó la fuerza de los mercados y elevó el gasto público (Caso-Raphael, Miranda; 1984; p. 100). Este punto tiene mucha relación con la política fiscal, tema central del capítulo tres de nuestra tesis.
- **Las expectativas de estabilidad.** Brindaron oportunidades de ganancia y expansión económica que garantizó el Estado, y que incentivó enormemente la inversión privada. En este sentido, el Estado estableció una conexión estrecha con el empresariado poniendo atención a su capacidad e ideas de innovación. Se destacó mucho el interés por impulsar el crecimiento económico (Caso-Raphael, Miranda; 1984; p. 101).

Llevándolo a cifras, para 1960 la deuda externa ascendió a 813 millones de dólares, mientras que la del gobierno federal a 47 millones. Respecto a egresos por intereses y amortización de préstamos externos a entrada de divisas en cuenta corriente, se componía a penas de 15.5%. Esto dio pie a que en 1964 López Mateos defendiera la política de endeudamiento. Citando: “¿Ustedes creen que podría haberse desarrollado el país si no lo tuviéramos?... lo grave sería que lo usáramos en gasto corriente y no en promoción de actividad económica rentable, redituable”. Dicho discurso lo dio a través del periódico El Universal, el 11 de noviembre de 1964 (Izquierdo Rafael, 1995). En resumen, con esta cita el entonces presidente esquematizó, de manera general, el rumbo que habría de llevar la política monetaria de México (Izquierdo Rafael, 1995; p. 92).



En 1965, la deuda externa fue de 1.837 millones, mientras que el coeficiente de servicio alcanzó el 23.3%. En 1967, el coeficiente llegó a 28.4%, y la deuda del gobierno federal puntualizó en 211 millones de dólares. Para este punto, el límite alcanzado ya era un eje de preocupación el cual debía de solucionarse. No obstante, para dar respuesta a ello, se tuvo que contemplar dos rubros esenciales:

- **El deterioro que presentó la balanza comercial por el escaso dinamismo de las exportaciones.** Situación que aún no era capaz de compensar el déficit en algunas industrias, destacando la algodonera, desde 1967.
- **La presión por parte de organismos públicos sobre recurrir a créditos del exterior (de corto y largo plazo).** Así, se buscó compensar el deterioro de la capacidad productiva, por precios y tarifas que se congelaron. (Izquierdo Rafael, 1995; p. 93).

Complementando lo anterior, para Rafael Izquierdo el endeudamiento externo se compuso de tres grandes momentos:

- 1) **Fomento exportable.** La fuerza de atracción de mercado junto a la política proteccionista, determinaron que, más allá de los esfuerzos fiscales y crediticios (hacia el aumento de la exportación de productos manufacturados y un fomento turístico), las exportaciones de bienes y servicios afectarían su participación en la demanda global de la economía. Ya que, en 1960 tuvo un porcentaje de participación de 9.9%, mientras que para 1970 se redujo a 7.1%. Dicho retroceso da respuesta al aumento significativo que se reflejó en los precios unitario, entre 1965 y 1970 (114.6% y 126.1, respectivamente). Del mismo modo, la relación en los precios de intercambio externo se vio afectada entre 1960 y 1965. No obstante, tuvo una ligera mejora de 1965 a 1970. Además, hubo un imperante déficit en la cuenta corriente respecto al aumento de la oferta global, que subió de 1.1.% en 1960 a 1.7% en 1970. Como resultado de ello, crecieron las necesidades de fondos del exterior, además de recurrir a las tasas de interés.

Durante el 31 de diciembre de 1970, la deuda externa total que desembolsó el sector público era de 3,280 millones de dólares, con una reducción del coeficiente de servicio de 25%.

- 2) Control del endeudamiento externo.** Para este inciso, de nuevo se puede apreciar la importancia institucional ejercida durante el desarrollo estabilizador. Nacional Financiera tuvo dentro de su estructura la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores, estableciéndose una mancuerna profesional con el Banco de México. Mediante dicho ejercicio, tomaron atribuciones sobre el control, coordinación, registro y vigilancia. En varios momentos se dificultó el trabajo porque no hubo demasiada precisión en las reglas y procedimientos a seguir. En 1970 se hizo una revisión minuciosa al respecto, incorporando experiencias acumuladas para resolverlas de forma más esquemática y planificada. Se concluyó que es menester presentar los requerimientos a Hacienda de manera anual, para evaluar oportunamente las circunstancias presentadas en materia económica.

El manejo de los créditos externos se vinculó ampliamente con la calidad de la deuda externa, por parte de los encargados de analizar las cuestiones financieras internacionales. Un ejemplo de ello fue a través de evitar la comercialización de papeles de deuda mexicana, tanto pública como privada, que pusiera en peligro el costo de la emisión de ésta.

- 3) Operaciones significativas.** En junio de 1963, se pactó un crédito con el gobierno francés, en el cual se enmarcó diferentes fines, tanto políticos como económicos.

Respecto al contexto político, destacó principalmente la diversificación en las nuevas opciones a las que podía acceder México. En cuanto a las de carácter económico, las cuales prevalecieron en mayor medida, contemplaron aspectos fundamentales como los relacionados al crédito, los cuales consideraron que, en caso de ser efectuados, servirían de ejemplo para negociaciones posteriores. Con tasas de interés a plazos de hasta trece años, lo cual conllevaría a una buena adquisición de equipamiento con cualquier país que estableciera relaciones. Como elemento añadido, cubriría

también los gastos locales en México con la adquisición de componentes que fuesen fabricados en el país.

Uno de los éxitos más redituables fue la emisión de bonos en los Estados Unidos, algo que permitió fortalecer, tanto los mercados financieros internacionales, como la posición que tenían las autoridades financieras responsables de llevarlo a la práctica. Gracias a esto, la política monetaria y financiera se vieron realmente favorecidas. Debido a la correcta praxis de lo mencionado, las autoridades hacendarias también dieron fe al apoyar las ideas que se plantearon, ganando así la confianza de los empresarios hacia México (Izquierdo Rafael, 1995; p. 95).

**Cuadro 7. México: Bonos externos de los Estados Unidos Mexicanos para el fomento económico (de 1963 a 1968).**

Emisión	Monto millones de US\$	Plazo años	Tasa de interés nominal anual %	Precio de colocación %
<b>15-6-1963</b>	40.0			
<b>A</b>	5.0	3	6	100.00
<b>B</b>	5.0	4	6	100.00
<b>C</b>	5.0	5	6	100.00
	25.0	15	6 ¾	97.70
<b>1-4-1964</b>	25.0	15	6 ½	97.66
<b>1-11-1964</b>	35.0	15	6 ¼	98.25
<b>1-11-1965</b>	27.5	15	6 ½	98.75
<b>1-7-1966</b>	15.0	15	6 7/8	96.50
<b>15-4-1967</b>	26.0	15	7	99.00
<b>1-3-1968</b>	35.0	5	7 ¼	98.00
<b>1-6-1968</b>	26.0	12	7	97.50

Fuente: *Datos básicos de los prospectos de emisión, compilados por la Oficina Técnica del BM.*

En la tabla expuesta arriba, se reflejan los montos y condiciones de las emisiones. Del mismo modo, las autoridades hacendarias contaron con la confianza en México, estableciendo con ello nuevas colaboraciones con el empresariado de nuestro país.

Eso generó una doble condicional: por una parte, la tranquilidad en el sector externo, con la seguridad de poner su dinero en México; como segunda, que los mexicanos pudiesen también acceder a adquisiciones en el mercado de valores de sitios como Nueva York o Londres. Es decir, a través de la credibilidad, los títulos mexicanos serían denominados en moneda extranjera. El suceso fue relevante en el movimiento estudiantil de 1968, que repercutió en esta confianza por lo que el alcance de este fenómeno político se trasladó a la esfera económica (Izquierdo Rafael, 1995; p. 96).

## **Conclusiones del capítulo 2**

El proceso de ejecución de la política monetaria y financiera que buscó la estabilización se condujo a través del Banco de México. Una de sus principales atribuciones fue que debía convertirse en una institución creíble. Dentro de sus reglamentaciones, la principal fue a través de instrumentación que lograra la estabilidad económica. Lo hizo a través de varios instrumentos, destacando la tasa de interés. Ante un aumento en la inflación, el Banco de México trató de establecer créditos mediante el interés. De igual manera, otras variables intervinieron como el tipo de cambio, lo cual repercutió en las inversiones y la demanda de consumo.

Particularmente durante el desarrollo estabilizador, el control de la inflación fue el objetivo principal en la economía. Predominó la figura de Rodrigo Gómez, quien gracias a su visión pudo lograr muchas cosas a través de metas en la política monetaria y financiera. Sin embargo, aunque él fue el pilar en el manejo de ésta, se rodeó de una serie de especialistas que coadyuvaron los resultados que tuvieron.

Las aportaciones de este capítulo permiten conocer y comprender la importancia que tienen las instituciones en el manejo y la ejecución de sus respectivos instrumentos. Las necesidades que implicó cada sector de la economía se respaldaron en instituciones especializadas en función de poder lograr el crecimiento económico, el progreso y la industrialización.

A través de los autores abordados en este capítulo se logró una relación historiográfica sobre cómo analizar y caracterizar las necesidades monetarias que la población mexicana demandó entonces.

Predominó la visión ortodoxa del Banco de México, así como las ideas pragmáticas de Rodrigo Gómez al frente del sector bancario. Los instrumentos efectuados responden a dos tipos: los básicos en favor del mercado y los especializados, como lo son las tasas de interés, el encaje legal, operaciones de redescuento, bajo su propio marco institucional.

### **Capítulo 3. La política fiscal durante el desarrollo estabilizador**

#### **3.1 Algunos antecedentes: las implicaciones del desequilibrio fiscal**

Durante las primeras tres décadas del siglo XX, la economía mexicana se vio perturbada por fuertes procesos inflacionarios, producto de un desequilibrio fiscal. Entonces, la política de estabilización se propuso disminuirlos, puesto que incentivaban a la inflación. A su vez, tal solución también detuvo el alza en las tasas de interés, motivo por lo que se vieron afectadas las inversiones productivas, específicamente las relacionadas con el largo plazo. El desequilibrio fiscal fue responsable de severas afectaciones, ya que mermó los proyectos de planeación y ejecución del sector industrial, repercutiendo fuertemente en la producción final (Huerta Monserrat, 2003; p. 57).

Durante el desarrollo estabilizador, el proceso de industrialización fue uno de los temas recurrentes en el crecimiento económico del momento. La expectativa al respecto fue, justamente la modernización de los sectores bancario, comercial, industrial, financiero, de recaudación, etc. La base industrial, a su vez, ampliaría los nexos financieros, comerciales y de capital. Y establecería nuevas inversiones públicas y privadas; fortalecería la balanza de pagos; y, en materia fiscal, se haría frente al déficit público (Huerta Monserrat, 2003; p. 58).

### **3.2 La política tributaria y de gasto público: puntos esenciales**

Similar a la política monetaria, ésta estuvo basada en el lenguaje macroeconómico mediante el crecimiento y la estabilidad en sus indicadores, constituido mediante los impuestos y gastos. Esa combinación institucional e instrumental que tuvo con la política monetaria, se concretó a través de poder acelerar el crecimiento económico, con precios estables y pleno empleo. La serie de presupuestos que elabora el Estado, dan cuenta de lo siguiente:

- Rinden cuenta de los ingresos y egresos;
- Incentivan la demanda y el consumo;
- Son generadores de empleo;
- Distribuyen la riqueza;
- Previenen la tasa de inflación (Bolaños Wilfrido, 1982; p. 162)

En épocas inflacionarias, lo ideal es aumentar los ingresos fiscales con la finalidad de reducir el ingreso personal, ahogar el consumo y reducir la demanda agregada. Ante la presencia de alguna recesión, todos estos mecanismos permiten disminuir. En tanto, que la presencia de una política de gasto moderado evita la inflación. (Bolaños Wilfrido, 1982; p. 162) Desde esta perspectiva, habita la estrecha relación entre la política monetaria y fiscal, en la cual la Secretaría de Hacienda fue la institución encargada de llevar a cabo todo el proceso tributario, fiscal y de gasto público durante este periodo de estudio.

### **3.3 La política fiscal: el gasto público**

Respecto al gasto público, durante el desarrollo estabilizador éste se fortaleció mediante financiamiento con préstamos y mejorando el sistema tributario. La reforma fiscal de 1964 permitió a través del desarrollo institucional, que el Estado mejorara sus fuentes de financiamiento, sus controles y una operación más idónea de la política fiscal del desarrollo. Mediante instrumentos como impuestos progresivos, exenciones, gravámenes y aranceles se pudo llevar a cabo. Para obtener más recursos, se ideó el impuesto sobre la tenencia y uso de automóviles, además de que también se creó el Registro General de Causantes (Bolaños Wilfrido, 1982; p. 163).

Los gastos que se usaron fueron vitales para acelerar la demanda agregada, condición necesaria para sanear las finanzas públicas, así como mejorar los mecanismos de asignación y el ejercicio del gasto. (Bolaños Wilfrido, 1982; p. 163).

No obstante, para poder cumplirlo se tuvo que hacer frente a los siguientes retos:

- Agilizar los mecanismos para el control y ejercicio del gasto público;
- Mejorar el pago de los salarios;
- Mejorar el control de los gastos de inversión;
- Mejorar el presupuesto del sector paraestatal (Ortiz Mena, 1998; p. 152).

Al respecto, uno de los vicios que Ortiz Mena tuvo que corregir fue poner un alto a la libertad que había entre dependencias gubernamentales, para cubrir su déficit fiscal mediante la obtención de financiamiento directos, ya sea a través del Banco de México o mediante los créditos externos (Bolaños Wilfrido, 1982; p. 163).

### 3.4 El sistema tributario: origen, desarrollo y consecuencias

La innegable importancia de la política fiscal durante el periodo de estabilización merece especial atención. La capacidad de la base productiva y el crecimiento del ahorro fueron ejes indispensables en la estructura tributaria en aquella época. Durante el desarrollo estabilizador, la política fiscal tuvo la completa facultad tributaria que se consolidó en una hacienda altamente circunscrita en Gobierno Federal, con poca participación de entidades y municipios. En 1970, el Gobierno Federal había concentrado dos tercios de la carga fiscal total del país (Osorio Alejandra, 2022; p. 95).

**Cuadro 8. Carga fiscal total (% del PIB)**

	1960	1965	1970
<b>Gobierno Federal</b>	7.2%	7.8%	8.0%
<b>Distrito Federal</b>	0.9%	0.9%	0.9%
<b>Estados y municipios</b>	1.1%	1.2%	1.5%
<b>Seguridad social</b>	1.1%	1.6%	1.9%
<b>Total</b>	10.3%	11.5%	12.3%

FUENTE: Izquierdo Rafael, *Política Hacendaria del desarrollo estabilizador 1958-1970*.

En la tabla presentada se muestra que hubo una baja relevancia entre la carga fiscal total y sus componentes, razón por la cual concedieron al Gobierno Federal mayores facultades en el ámbito tributario.

### **3.5 La importancia de una correcta organización fiscal**

Para ello, es muy importante conocer cómo se organizó, se administró y se asignó el presupuesto del país. En el caso de México, la institución encargada de configurar el sistema tributario fue la Hacienda Federal. A ésta se le confirieron responsabilidades significativas en favor de la distribución de fuentes tributarias. Dicho de otro modo, la distribución de fuentes tributarias entre los diferentes órdenes gubernamentales impacta por completo en la estructura del todo sistema hacendario. La disponibilidad de recursos y de crédito, son ampliamente determinantes en la viabilidad de efectuar los programas, proyectos y acciones gubernamentales (Tello, 2014; p. 214).

Nuestro país es una organización federal, lo que implica esa relación institucional e instrumental, en materia de las relaciones financieras entre diversos órdenes del gobierno. Tal integración es particular, ya que cada uno establece su misión, visión, objetivos y problemas para solucionar. Por ende, el paquete de estrategias se torna desde diferentes escenarios, en donde cada cual requiere ser evaluado de manera pertinente.

Para que el sistema tributario fuese efectivo, el punto medular le atañe la capacidad de poder elaborar e implementar un mecanismo que estableciera esa conciliación entre la totalidad de responsabilidades y asignaciones que tuviera cada órgano. Ello permitiría progresar en sus objetivos, garantizando la efectividad de las acciones de la federación, situando a estos en una posición privilegiada, por encima de los intereses individuales de cada entidad. Y algo muy importante, que esto no afectaría o disminuiría los recursos políticos y económicos de cada una de ellas (Tello Carlos, 2014; p. 215). Definir y perfilar el papel de cada orden del gobierno, es crucial para una correcta ejecución en las actividades de financiamiento.



Ahora bien, ¿se logró establecer en México esa sana organización? Debido a que la coincidencia de facultades y atribuciones de gasto entre las diversas entidades fue muy común en México se generaron en problemas. Esto dificultó el proceso de reacomodo en la Hacienda Federal. El Artículo 31 de la Constitución Mexicana establece que es obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así como la federación del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. No obstante, hubo cierta coincidencia entre algunas facultades lo cual podía generar impuestos que, de manera separada, tenían que demostrar ser proporcionales y equitativos, finalmente perdieran dichos atributos al ser mezclados y combinados entre sí, generando nuevos gravámenes (Osorio Alejandra, 2022; p. 97).

Anterior al desarrollo estabilizador, la constitución no había establecido con precisión las jurisdicciones de tributación del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios. Desde entonces se consideró necesario una forma en la que las diversas entidades establecieran mancuerna y trabajaran en equipo, cuidando las atribuciones y funciones de cada una. (Tello Carlos, 2014; p. 215).

La mejor manera de poder lograr tal equilibrio fue mediante la correspondiente división y asignación de actividades, que ésta fuese clara y objetiva respecto a la consecución de puntos en favor de una buena organización. Como resultado de, habría una consolidación fuerte y eficaz del sistema fiscal, punto clave para la coordinación gubernamental. A su vez, el camino para tal logro se tornó complejo. Tras lo referido, se realizó una serie de Convenciones Nacionales Fiscales en 1948, en donde se trató la necesidad de que las diferentes entidades y asociaciones político-económicas que conformaban el país tuvieran la posibilidad de ser partícipes en el rendimiento del sistema tributario, respecto a las necesidades en los servicios públicos que tuviera cada una (Tello Carlos, 2014; p. 215).

El papel de la Secretaría de Hacienda fue clave, porque buscó fortalecer a la federación con el fin de asegurar el crecimiento y el progreso del país. Particularmente, en el contexto del desarrollo estabilizador, mientras que la federación se mantenía fuerte, los gobiernos locales se encontraron en una situación muy desfavorecida. Entre las razones que lo sostienen, destaca una

amplitud territorial del campo de la federación, una mayor capacidad de alcance de los individuos, siendo esto indispensable para el desarrollo del país (Tello Carlos, 2014; p. 216).

Como consecuencia de lo anterior, se asignaron ciertos gravámenes específicamente al gobierno federal. Mediante convenios y acuerdos entre las entidades de la federación, poco a poco se fue nutriendo y fortaleciendo esa organización tributaria (Tello Carlos, 2014; p. 217).

Lamentablemente, en la próxima gráfica se puede apreciar que no disminuyó la centralización de las facultades tributarias del país, manteniendo la debilidad del sistema tributario, lo cual continuó obstaculizando el progreso.

**Cuadro 9. Participación de los ingresos impositivos. Porcentaje del total de ingresos.**

	1910	1930	1940	1950	1965
<b>Federales</b>	66%	69%	72%	78%	83%
<b>Estatales</b>	16%	15%	14%	12%	5%
<b>Distrito</b>	7%	7%	9%	7%	10%
<b>Municipales</b>	11%	8%	5%	3%	2%

FUENTE: Tello, Carlos, *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*, p. 214.

### 3.6 Principales instrumentos de tributación: impuestos esenciales

Las principales fuentes de tributación que imperaron durante este periodo fueron tres:

- **El Impuesto sobre la Renta (ISR).** Se encontraba integrado por el impuesto sobre la renta a personas físicas (Osorio Alejandra, 2022; p. 99). Posteriormente hubo una seria desproporción entre el incremento de los gravámenes a las personas físicas por concepto de ingresos del trabajo, desglosado a través de los sueldos, los salarios y los honorarios, así como los aplicables a ingresos personales que se obtuviesen directo del capital (dividendos, intereses, ganancias de capital y rentas) (Izquierdo Rafael, 1995; p. 66). La carga fiscal de 1965 fue muy baja, debido al poco ritmo de

la actividad económica del momento, así como el efecto de la reforma tributaria.

- **El Impuesto sobre las Corporaciones.** Estuvo integrado por las personas morales. Y no hubo una diferencia en el tratamiento entre las personas físicas y morales. Se recaudaban con base en un sistema cédular que se compuso por siete diferentes categorías que mostraban el origen de los ingresos; se gravaba a diferentes tasas dependiendo de qué tipo de cédula provenían los ingresos. Respecto a los ingresos provenientes del capital, no eran acumulativos y se gravaban con mucha mayor fuerza. También, se exentaba el pago de impuestos a los ingresos provenientes de la propiedad inmueble y otras formas de pago de intereses (Osorio Alejandra, 2022; p. 100).
- **El Impuesto Universal sobre Herencias y Legados.** Fue operado por la federación y por algunos estados. Se aplicó sobre la riqueza del donatario heredero, y no al donante o al testador (Osorio Alejandra, 2022; p. 100).

Debido a la baja carga tributaria en el país, el ISR (principal impuesto, predominó. Lo cual se refleja en el siguiente cuadro.

**Cuadro 10. Composición del ISR (porcentaje del ingreso tributario)**

		1955	1960	1965
ISR	Trabajo	5.5%	9.0%	14.8%
	Capital	6.0%	6.3%	4.0%

FUENTE: Gráfico extraído de la Tesis de Alejandra Osorio Tafuya, p. 102.

En dicho esquema, se refleja la incidencia del ISR que recaudaba el gobierno a través del sistema fiscal, provenía del sector trabajador, es decir, de las personas con menores recursos e ingresos, lo cual resultó contradictorio, ya que el ISR se consideraba un impuesto progresivo, y distó mucho de ser así. La progresividad también fue descendiendo en años posteriores.

Desglosado de lo anterior, el economista Víctor Urquidi se opuso a la abolición del ISR y argumentó que éste debía cubrir las siguientes consideraciones:

- Constituir una forma de tributación equitativa;
- Ser un gravamen que incentive el desarrollo económico;
- Representar para el Estado una fuente de recursos fiscales altamente estables (Urquidi Víctor, 2011; p. 89).

En el siguiente cuadro se muestra la proporción de los ingresos que corresponden a los dos impuestos más predominantes durante el desarrollo estabilizador: el ISR y el Impuesto sobre Herencias y Legados.

**Cuadro 11. Ingresos brutos de la federación por fracciones de la Ley de Ingresos, 1967-1971. (Millones de pesos).**

Concepto	1965	1966	1967	1968	1969
<b>Ingresos totales</b>	64,282,701	66,619,375	79,458,982	85,277,612	98,001,224
<b>ISR</b>	6,008,090	8,630,746	10,235,269	12,083,775	14,020,013
<b>Herencias y legados</b>	9,143	4,328	6,423	3,028	584

FUENTE: Gráfico extraído de la Tesis de Alejandra Osorio Tafoya, p. 102.

El ISR tuvo un sitio muy significativo dentro del total, comportamiento que fue creciendo con el pasar de los años. Por su parte, los ingresos derivados del Impuesto de Herencias y Legados disminuyeron de manera drástica a lo largo del periodo de estabilización.

Debido a que la capacidad impositiva de un país es medida a través de sus instrumentos (impuestos), la relación que guarda con el ingreso per cápita es sumamente estrecha. Es por eso, muy importante, que dicha organización institucional, instrumental e intelectual sea coordinada, supervisada y equilibrada. En este sentido, comprender que la carga fiscal por habitante juega un rol determinante en la capacidad productiva y su respectiva carga impositiva. El siguiente esquema expone la carga fiscal total por habitante en México, de 1959-1969.

**Cuadro 12. Ingresos totales y carga fiscal por habitante. 1959-1969.**

Año	Ingresos	Carga fiscal por habitante (pesos)
1959	18,460,213	554,29
1960	24,767,648	687,11
1961	25,687,670	689,27
1962	26,750,834	694,05
1963	26,778,694	671,63
1964	37,474,635	908,41
1965	44,576,44	1044,21
1966	43,231,284	979,30
1967	51,419,520	1125,87
1968	55,741,620	1179,29
1969	75,908,154	1551,27

FUENTE: Gráfico extraído de la Tesis de Alejandra Osorio Tafoya, p. 104.

Se puede observar que la carga fiscal per cápita, siguió siendo proporcionalmente baja. Los resultados finales no respondieron al objetivo que se pretendió llegar, aun cuando sí creció. El nivel de recaudación fue insuficiente y peligroso, ya que para ese momento histórico el proceso de urbanización se expandía muy rápidamente. Hubo cambios significativos en el cambio poblacional, rural y urbano; la economía respondía a nuevos consumidores, productores, en donde la capacidad productiva se perfilaba hacia otros horizontes. Finalmente, la recaudación tributaria y fiscal fue ineficiente e insostenible en el largo plazo. Era necesaria una reforma tributaria completa.

### **3.7 La política tributaria**

Con un importante plan de acción, la carga fiscal total a realizar, en términos del PIB, era de 10.3% en 1960, del 15% en 1965 y del 19.8% en 1970. No obstante, el Programa de Desarrollo Económico y Social (1966-1970), dio mayor énfasis en el control del gasto corriente y de las transferencias. Ante ello, la carga fiscal total se elevó en mucho menor medida de lo previsto en el enunciado proyecto (Izquierdo Rafael, 1995; p. 67).

**Cuadro 13. Carga fiscal total (% del PIB).**

	1960	1965	1970
1. Gobierno federal	7.2	7.8	8.0
2. Distrito Federal	0.9	0.9	0.9
3. Estados y municipios	1.1	1.2	1.5
4. Seguridad social	1.1	1.6	1.9
<b>TOTAL</b>	<b>10.3</b>	<b>11.5</b>	<b>12.3</b>

Fuente: Tabla tomada de Izquierdo, 1995, p. 66

En el cuadro mostrado, se ve un lento dinamismo en la carga fiscal total, así como en sus principales componentes.

En el rubro del Gobierno Federal, el factor decisivo en el conjunto tributario fue una estructura que tuvo como registro una ligera elevación de los impuestos directos. El cambió que aquí se vio más acentuado, fue el respectivo a la pérdida de la importancia relativa de los gravámenes del comercio exterior, con 25% en 1960 a 10% en 1970. De igual manera, los de exportación pasaron de 9% a 1%, con una reducción lineal en los gravámenes establecidos bajo las secuelas de la devaluación de 1954. Se concluye entonces, la carga fiscal de 1965 fue muy baja, debido al poco ritmo de la actividad económica del momento, así como el efecto de la reforma tributaria.

**Cuadro 14. Estructura impositiva del gobierno federal (en% del PIB)**

	1960	1970
1. Carga Fiscal	7.2	8.0
2. Impuestos directos	3.0	3.9
3. Impuestos indirectos	2.9	2.9
4. Otros ingresos	1.3	1.2

Fuente: Tabla tomada de *Política Hacendaria del desarrollo estabilizador*, de Rafael Izquierdo. Pp. 66

**Cuadro 15. Gobierno Federal: impuesto sobre la renta (en % del PIB)**

	Total	Empresas	Personas	Físicas
			Trabajo	Capital
<b>1959</b>	2.07	1.32	0.46	0.25
<b>1964</b>	2.91	1.52	0.86	0.34
<b>1965</b>	2.26	1.25	0.80	1.10
<b>1970</b>	3.49	1.89	1.08	0.32

Fuente: Tabla tomada de *Política Hacendaria del desarrollo estabilizador*, de Rafael Izquierdo. Pp. 67

### **3.8 El presupuesto público**

La preocupación y el interés por dar un orden a las finanzas públicas surge durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Sin embargo, a final de su presidencia fue que se creó una comisión conformada por las secretarías de Hacienda, Patrimonio y Presidencia, para controlar y supervisar el desarrollo de la reestructuración fiscal (Osorio Alejandra, 2022; p. 103).

Añadiendo, la importancia que tiene la política fiscal y la presupuestal en países con escaso desarrollo, como México, se puede entender de dos maneras:

- Un simple medio para recaudar impuestos. De la manera más práctica posible, se debía cumplir con dicho cometido. Más allá de sugestionarse o adelantarse a las repercusiones futuras, la política fiscal debía de ser vista como un instrumento que incentive el desarrollo económico, y no se enfoque meramente en conseguir dinero para el atesoramiento público.
- Un refinamiento político y fiscal. Se vislumbró que la política fiscal y presupuestal fueran el instrumento principal del fomento económico, a través de un expediente deficitario que permitiera hacer gastos en obras públicas, sin importar de qué manera se financiaran. No obstante, la política del déficit no obtuvo el éxito esperado. Sin embargo, se siguió aplicando en condiciones y contextos que ya no figuraba. En el caso de México, comenzó a aplicarse a partir de 1941 principalmente para sufragar gastos ordinarios de los gobiernos o para mantener firme el ejército y la armada, pero no siempre para destinar el presupuesto a obras públicas (Urquidi Víctor, 2011; p. 90).

Los gastos de inversión son muy importantes, ya que constituyen un elemento dinámico que permite que el poder de compra esté bajo el poder de los sectores que elaboran bienes de producción, lo cual va a incrementar la capacidad productiva del país. Sin embargo, dichos gastos de inversión también se pueden ver envueltos en fallos, con base en una mala ejecución en la planeación de la inversión pública. La inversión, en términos generales, permite a la economía de una nación estar en posibilidades de producir más y así satisfacer las necesidades humanas de consumo (Urquidí Víctor, 2011; p. 91).

### **3.9 Reacomodo institucional y gubernamental**

Dentro del gobierno federal, fue la Secretaría de Hacienda la encargada de regular y controlar los recursos que eran asignados a cuatro principales secretarías:

- 1) Secretaría de la Presidencia.**
- 2) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**
- 3) Secretaría del Patrimonio Nacional**
- 4) Secretaría de Industria y Comercio** (Izquierdo Rafael, 1995; p. 68)

Dichas secretarías no contaban con recursos propios, tampoco tenían la aprobación del gobierno para contratar crédito interno o externo para beneficio propio (Osorio Alejandra, 2022; p. 104). Ante ello, se pretendió que la Secretaría de Patrimonio Nacional sentara las bases de una reestructuración administrativa que estuviese integrada por las siguientes: Secretaría de la Presidencia (planeación); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (manejo del presupuesto federal); la Secretaría de Patrimonio Nacional (control del sector público) y la Secretaría de Industria y Comercio (poner en práctica el programa de industrialización). Las propuestas de este proyecto no fueron bien recibidas por varios miembros del gabinete; pero se aprobó a fines de diciembre de 1958. (Izquierdo Rafael, 1995; p. 70).



## **Disposiciones atacadas hacia la política tributaria mediante la injerencia institucional**

Desde la visión ortodoxa de Rodrigo Gómez y Gómez, en colaboración con el secretario de Hacienda de la época, Antonio Ortiz Mena, se buscó dar solidez a la reforma tributaria, a través de las siguientes secretarías:

**a) Secretaría del Patrimonio Nacional.** Ésta limitaba las atribuciones de la Secretaría de Hacienda en el control de los organismos y empresas. Se regía mediante el artículo 7, fracción XII. ¿Con base en qué? “Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados.” Con excepción de las instituciones nacionales de crédito y de seguros, los cuales quedaban bajo el manejo de la Secretaría de Hacienda. Fue encabezada por Eduardo Bustamante (Izquierdo Rafael, 1995; p. 75).

**b) Secretaría de Industria y Comercio.** Se desprendió de la transformación de la Secretaría de Economía. Planteaba un cambio en las cuestiones arancelarias, al sustraerlas de la Secretaría de Hacienda. ¿Cuál fue el objetivo capital? Que la política arancelaria fuese un instrumento de la política proteccionista del comercio exterior y no sólo un factor de recaudación (Izquierdo Rafael, 1995; p. 76).

**c) Secretaría de la Presidencia.** Una vez que ésta fue aprobada, se buscó lo siguiente: recabar los datos pertinentes para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del poder ejecutivo; coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública; planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados (Izquierdo Rafael, 1995; p. 76).

Una de las metas principales del reacomodo mencionado, fue que el equipo trabajara bien mediante jerarquías bien establecidas.

Hubo recomendaciones importantes de Antonio Ortiz Mena, Rodrigo Gómez y José Hernández Delgado, aceptadas por el presidente con la expresión: “Había pensado en las mismas personas.” Gustavo Díaz Ordaz estableció que el acuerdo presidencial lo tendría exclusivamente Antonio Ortiz Mena. Y sólo él sería el intermediario hacia quienes intentaran acercarse al presidente. Por último, pero no

menos importante, durante su mandato no se daría prioridad a la creación de nuevas instituciones, sólo volver más eficientes las ya existentes. A los enlistados personajes, el presidente le denominó grupo de “primer nivel”, considerando que eran los responsables indicados en la consecución del proyecto que establecerían (Izquierdo Rafael, 1995; p. 77).

### **3.10 La Alianza para el Progreso**

Se promulgó en julio de 1961. Fue un programa que brindó un proceso de planificación que permitiría acceder al financiamiento externo en condiciones favorables, respecto a costos y plazo. Fue importante revisar la cuestión en países latinoamericanos. Propiamente, en México imperó esa necesidad de conformar un plan general de desarrollo económico y social, y no sólo de inversiones públicas (Izquierdo Rafael, 1995).

Este plan estableció los siguientes ejes:

- Puntualizar la política económica y social más pertinente para el país;
- Planear un desarrollo integral entre regiones;
- Fomentar la organización en las actividades de las entidades del sector público entre sí y con los gobiernos estatales y municipales y la iniciativa privada (Izquierdo Rafael, 1995; p. 76).

Durante el desarrollo estabilizador, fue muy importante la manera en la que se manejó el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En él, se trató la divergencia que existía entre el presupuesto autorizado y el ejercido. En tal periodo, ambos tipos de presupuesto fueron muy distintos entre sí. “Los montos iniciales y autorizados por el Poder Legislativo no tenían ningún tipo de relación ni reciprocidad alguna con el presupuesto que realmente se empleó. En el gobierno federal, el presupuesto ejercido excedente respecto al original fue en 1959 de 50.9%, en 1965 de 105.6% y de 87.2% para 1970. En el transcurso de este periodo se gastó 78% más de lo autorizado” (Tello Carlos, 2014; p. 219).

En la siguiente tabla se muestra la diferencia entre el presupuesto autorizado y el ejercido.

**Cuadro 16. Diferencias entre el presupuesto autorizado y el ejercido.**

	1959	1965	1979
Presupuesto original (a)	9 385	17854	28134
Presupuesto ejercido (b)	14158	36716	52679
Diferencia entre a y b	4773	18862	24545
Sobre ejercicio en los ramos			
Inversiones Financieras	1631	4796	4438
Erogaciones Adicionales	1291	6238	9181
Deuda Pública	1938	8896	10421
Suma parcial del ejercicio	4860	19930	24040
Sobre (-Sub) ejercicio del resto de los ramos	(-87)	(-1068)	505

FUENTE: Gráfico extraído de la Tesis de Alejandra Osorio Tafuya, p. 109.

Se muestra que el presupuesto ejercido de todos los años es mayor al presupuesto original. La mayor disparidad entre ellos se dio en 1959. Respecto a la deuda pública que cubrió gran parte de éstos, aumentó significativamente de 1959 a 1970.

### 3.11 Uso del gasto público

Durante el periodo de estudio, el gasto público presenció un alto crecimiento acompañado con grandes cambios. Durante 1959, el gasto del gobierno federal representó el 8% del PIB, mientras que para 1970 subió a 11%. Por su parte, también se modificó la composición y distribución del gasto. En el próximo cuadro se muestra la distribución del gasto por tipo de actividad.

**Cuadro 17. Distribución del gasto.**

	Económico	Social	Militar	Administración
		%		
1955	50.5%	12.8%	8.0%	28.7%
1958	51.0%	16.4%	7.3%	25.3%
1965	45.1%	21.6%	4.5%	28.8%
1970	50.0%	20.3%	4.9%	24.8%

FUENTE: Gráfico extraído de la Tesis de Alejandra Osorio Tafuya, p. 111.

Se observa que hubo cambios muy importantes en la composición y estructura del gasto público: el respectivo al plano económico no experimentó cambios tan relevantes; el de tipo militar disminuyó, mientras que el social aumentó. El último aquí referido se destaca, ya que se perfiló hacia todos los cambios que involucró el desarrollo social de cualquier país, a través de una diversidad de sectores: educación, salud, vivienda, alimentación, etc. Y para ello, se buscó que el gasto público funcionara como el motor del desarrollo económico y social (Tello Carlos, 2014; p. 218).

### 3.12 Financiamiento del gasto público

Durante el desarrollo estabilizador, el gasto público cumplió la función de proteger y garantizar a grupos de altos ingresos, así como ciertas regiones del país y actividades específicas. Este programa dio respaldo a grandes empresas, a cambio de altos costos fiscales para el gobierno (Osorio Alejandra, 2022; p. 106).

El financiamiento del gasto público durante el desarrollo estabilizador no fue tan deficitario, el cual no fue tan favorable. (Cárdenas, 1994). Posteriormente, el déficit global del sector público en 1960 fue de 3.3%, mientras que para 1970 apenas alcanzó el 4.7% (Osorio Alejandra, 2022; p. 106). El siguiente cuadro expone las implicaciones del déficit del gobierno federal, en términos porcentuales, de 1965 a 1970.

**Cuadro 18. Ingresos, gastos y déficit del gobierno federal como porcentaje del PIB.**

Año	Total, de ingresos federales	Total, de gastos federales	Déficit como porcentaje del PIB
1965	7.97%	11.12%	3.24%
1966	7.77%	9.41%	1.64%
1967	7.43%	9.15%	1.72%
1968	8.06%	10.54%	2.48%
1969	8.06%	10.54%	2.48%
1970	8.09%	9.60%	1.51%
1965-1970	7.90%	9.92%	2.02%

**FUENTE:** Gráfico extraído de la Tesis de Alejandra Osorio Tafoya, p. 116.

Tal déficit se financió con recursos provenientes del ahorro interno, apoyados por instrumentos como el encaje legal y los fondos de fomento. El sector financiero

generó el encaje legal. Se usó para financiar algunas actividades como la construcción de escuelas e infraestructura. Y fue realmente importante, ya que con dicho mecanismo el gobierno pudo hacer frente al creciente gasto público. Fue en este punto donde la política fiscal y la monetaria se interceptan, sin embargo, fue el gobierno el que dependía, en gran parte, de los recursos captados por el sector monetario y financiero. Dicha situación les puso en una posición de ventaja, mientras que el Gobierno estuvo en una situación de debilidad ante los banqueros y empresarios (Tello Carlos, 2014; p. 219)

### **3.13 Ejes de la política fiscal**

La política fiscal comprende tres ejes fundamentales, el primero de ellos, *la política tributaria*; el segundo, *la política de deuda pública* y el tercero, *la política de gastos públicos*. La política tributaria estuvo caracterizada por dos puntos esenciales: impuestos relativamente bajos y su correspondiente regresividad (Ortiz Mena, 1998; p. 351).

La política fiscal buscó cumplir algunos cometidos: como ampliar las fuentes de financiamiento no inflacionario, tener una mayor redistribución del ingreso nacional y atender a proyectos de obras y servicios públicos. Al margen de ello, se respondió a los principios que enlistamos:

- a) modificar constantemente la estructura del sistema tributario, para que los sectores sociales que perciben mayores ingresos logren una mayor contribución;
- b) lograr una mayor progresividad tanto de los impuestos directos, como el Impuesto sobre la Renta;
- c) analizar la pertinencia de aumentar los impuestos directos que gravan el consumo suntuario de ciertos artículos, que sólo estaban al alcance de la gente que percibía mayores ingresos;
- d) mantener constantes mejoras en torno a la administración fiscal, así propiamente sus leyes y sistemas impositivos;

- e) ejercer mayor moralización para así reducir la evasión, así como mejorar el sistema de vigilancia y mayores sanciones a los delitos contra el fisco;
- f) trabajar en mejores calificaciones en las declaraciones fiscales de los causantes, otorgando mayores facilidades a contribuyentes con mejores antecedentes en sus obligaciones de ejercicio fiscal;
- g) lograr una mayor flexibilidad con tasas impositivas fácilmente ajustables a las condiciones de un gravamen;
- h) revisar bajo qué mecanismos se reparten los ingresos fiscales entre la Federación, los estados y municipios;
- i) revisar detalladamente la política de exenciones fiscales, a fin de que no sea perjudicial el apoyo a industrias nuevas y necesarias para el país, y así el Estado no deje de percibir ingresos fiscales;
- j) establecer acuerdos que no disminuyan los ingresos tributarios de México (Ortiz Mena, 1998; p. 352).

Rafael Izquierdo menciona la importancia de formular un plan de acción para llevar a cabo una carga fiscal total (en términos del PIB), pasando de 10.3% en 1960, al 15% en 1965 y del 19.8% en 1970. No obstante, el Programa de Desarrollo Económico y Social (1966-1970), se enfocó mayormente en el control del gasto corriente y de las transferencias. A su vez, la carga fiscal total se elevó en mucho menor medida de lo previsto en el referido proyecto (Izquierdo Rafael, 1995; p. 78).

La carga fiscal total mostró un lento dinamismo, dentro de sus cuatro componentes: gobierno federal; Distrito Federal; estados y municipios y la seguridad social. Para el gobierno federal, el factor decisivo en el conjunto tributario fue una estructura que tuvo como registro una ligera elevación de los impuestos directos. El cambio que aquí se vio más acentuado fue el respectivo a la pérdida de la importancia relativa de los gravámenes del comercio exterior, pasando de 25% en 1960 a 10% en 1970. De igual manera, los de exportación pasaron de 9% a 1%, con una reducción lineal en los gravámenes establecidos bajo las secuelas de la devaluación de 1954 (Izquierdo Rafael, 1995; p. 78).

### **3.14 La política de deuda**

Para que ésta contribuyese a un mayor financiamiento de obras y servicios de interés, sin que esto repercuta sobre los precios. Fue primordial que los valores del Estado se distribuyeran y colocaran entre inversionistas individuales e institucionales, preponderantemente del sector privado. Si bien, el Banco de México y la Nacional Financiera no sólo debieron coadyuvar en el sostenimiento de la deuda pública, debían también de atender la compra y venta de títulos públicos y privados, para así regular el mercado de valores. Dicha regulación fue adecuada y conveniente, mediante una política conjunta y congruente entre el Banco Central y demás instituciones nacionales de crédito, si se tiene un mecanismo adecuado de revisión a la política de regulación (Ortiz Mena, 1998; p. 252).

El presupuesto anual de ingresos del Gobierno Federal debe garantizar el equilibrio en la cuenta pública, por razones monetarias y financieras, respondiendo a la necesidad del Estado de ayudar a solucionar problemas fiscales. (Ortiz Mena, 1998; p. 253).

### **3.15 La reforma fiscal**

El objetivo central de la política fiscal y tributaria es que fuera equitativa y con un mayor dinamismo, lo cual no se pudo llevar a cabo en aquella realidad mexicana. Entonces, aunque en la Secretaría de Hacienda se tuvieran las mejores intenciones, no fue viable establecer el sistema tributario deseado. A partir de ello se llevó a cabo el debido proceso mediante las siguientes etapas:

- La recomendación que presentó Antonio Ortiz Mena al presidente Adolfo López Mateos, en el Plan Económico Nacional, la cual giraba alrededor de establecer una reforma tributaria completa y detallada.
- Ese “compromiso internacional” que esgrimió Ortiz Mena con la Alianza para el Progreso, el cual buscaba obtener fondos externos.
- Las recomendaciones que hizo el economista inglés, Nicholas Kaldor, quien fue contratado por la Secretaría de Hacienda, en julio de 1960, a través de

un Informe sobre la Reforma Fiscal Mexicana, emitido el 28 de septiembre de 1960.

- La creación de un grupo de trabajo integrado por abogados y por economistas, que contribuyeran con recomendaciones desde la Secretaría de Hacienda. No obstante, se dio el desacuerdo de los economistas por una propuesta integral de reforma tributaria, mediante un informe emitido en octubre de 1961. Ortiz Mena se decanta por la propuesta de los abogados, la cual denominó como “proceso de reforma”, en donde se apunta hacia el registro federal de causantes, la tasa de ingresos acumulados (TIA), la depreciación acelerada, lo cual dejó los esbozos de la futura reforma estructural.
- En 1965-1970, se priorizó la lucha contra la evasión y así realizar los ajustes pertinentes. De nuevo, se deja de lado promover la reforma tributaria. Los puntos más destacados en función de combatir la evasión, dieron lugar a una “irritación” anual con modificaciones fiscales marginales. Es decir, la pronunciación de este aspecto fue mayormente sólido. Tampoco se pudo efectuar la sustitución del sistema del impuesto sobre ingresos mercantiles, a través del impuesto más apropiado del impuesto al valor agregado. Cabe destacar que esto se pudo concretar hasta finales del año de 1978, mediante las dudas expresadas por el sector privado (Izquierdo Rafael, 1995; p. 80).

El debate sobre la Reforma fiscal fue muy interesante durante el desarrollo estabilizador. De acuerdo con Leopoldo Solís (otro personaje pilar en la época), existieron dos escuelas fiscalistas: la primera de ellas consideraba un sistema fiscal como instrumento de política para estimular la producción. Dentro de ésta, se llevó a cabo un sinnúmero de propuestas en torno a los estímulos de inversión, por depreciación acelerada. Se pretendía favorecer la reinversión de utilidades y mantener un rumbo idóneo en los rendimientos del ahorro financiero. No obstante,



Víctor Urquidi realizó fuertes críticas a tal escuela, enfatizando el tema de las exenciones para las industrias nuevas y necesarias (Suárez Dávila, 2005; p. 253).

La segunda escuela, favorecía plenamente el desarrollo del sistema fiscal, con base en una mejor distribución del ingreso y la ampliación del mercado interno. Cabe destacar que los representantes de las descritas escuelas simpatizaban enormemente con la idea de generar recursos por el sistema tributario mexicano (Suárez Dávila, 2005; p. 254).

Uno de los economistas importantes con excelentes aportaciones al logro de reformas fiscales en México fue Víctor Urquidi, con sus trabajos *“El papel de la política fiscal y monetaria en el desarrollo económico (1951)”* y el *“Impuesto sobre la Renta en el desarrollo económico de México (1956)”*. También participó en las discusiones de reforma tributaria, durante el periodo de Antonio Ortiz Mena (Suárez Dávila, 2005; p. 255). Otra de las figuras renombradas fue Ifigenia Martínez quien posteriormente sería directora de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Su trabajo giró alrededor de la necesidad de impulsar el Impuesto sobre la Renta (Suárez Dávila, 2005; p. 256).

### **3.16 La propuesta de Nicholas Kaldor**

Antonio Ortiz Mena era consciente de lo necesario que era establecer una Reforma Fiscal, para lo cual contrató al célebre economista inglés, Nicholas Kaldor, en septiembre de 1963. La propuesta de Kaldor dejó entrever el escaso avance que se tuvo durante el año de su contratación. Para ello, elaboró un importante documento titulado *“Las reformas al sistema fiscal en México”*, en el cual hace hincapié en apostar por una reforma radical y general del sistema impositivo mediante dos puntos centrales: los ingresos provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades de la comunidad con un claro y expansivo crecimiento demográfico. Como segunda línea, de carácter eminentemente político, enfatizó sobre la desigualdad económica entre las diferentes clases sociales (Suárez Dávila, 2005; p. 258). Para Kaldor, el sistema impositivo era injusto, ya que éste favorece más al ingreso proveniente del capital, que del que proviene del trabajo mismo.

Dentro de las propuestas de Kaldor tenemos las más destacables: “un impuesto sobre la renta global del individuo; un impuesto sobre las utilidades de las sociedades anónimas, con una tasa de 40%, pero con una rebaja de 20% a las empresas pequeñas, con reciente operación; gravar los ingresos del capital, así como enajenación de inmuebles, intereses sobre valores y la abolición del anonimato” (Suárez Dávila, 2005; p. 259).

Ante lo comentado, Antonio Ortiz Mena siguió toda una estrategia de negociación en torno a la reforma fiscal. Así fue como aprovechó la recomendación de la Alianza para el Progreso, mediante la necesidad de reformas fiscales en los países del continente. A su vez, se buscó elevar la carga fiscal del PIB, de 10.3% en 1960; de 15% en 1965 y de 20% en 1970 (Suárez Dávila, 2005; p. 259).

Víctor Urquidi, miembro fundamental en el grupo de trabajo que fue designado por Antonio Ortiz Mena para colaborar con Kaldor en las actividades de evaluación y ejecución de la política tributaria nacional de la época descrita, relató y explicó con más detalle los temas tratados en algunas de aquellas reuniones llevadas a cabo en Cuernavaca, en las que estuvo presente Kaldor bajo un ambiente de incertidumbre, con suma privacidad y confidencialidad (Izquierdo Rafael, 1995; p. 82).

Agustín López Munguía (subdirector General de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda de aquel momento), contó que el evento tuvo la presencia de la radio y televisión, dentro de las oficinas del secretario de Hacienda en Palacio Nacional. En ésta hubo actitudes de descontento por parte de economistas, quienes manifestaron su molestia por haber contratado a un economista extranjero, afirmando que en México había también especialistas en materia fiscal, que podrían perfectamente verter resultados satisfactorios a las encomiendas solicitadas (Izquierdo Rafael, 1995; p. 83).

Las recomendaciones de Kaldor quedaron asentadas en septiembre de 1960, de la siguiente manera: el sistema tributario era insuficiente e ineficiente, por lo que urgía modificarlo. Por la pésima recaudación, (siendo también de las más bajas a nivel mundial), obligaba a frenar el gasto social, educación y salubridad, y a imponer

restricciones a la política monetaria. Entonces, se persiguió con ahínco compensar el déficit gubernamental y cuidar la estabilidad cambiaria. El crédito no podía seguir siendo tan caro, ya que obstruía gravemente todo desarrollo económico y financiero. La insuficiente base gravable era el problema eje, puesto que ésta era resultado del trato dispar que recibía el ingreso nacional. El tema con los ingresos personales por concepto de rentas, intereses y dividendos, además de atravesar por una difícil acumulación, en la práctica el criterio de progresividad no se hacía efectivo (Izquierdo Rafael, 1995; p. 84). En las sesiones realizadas en Cuernavaca, se hizo mucho énfasis en alentar la inversión productiva en las empresas, buscando con ello frenar el consumo suntuario de algunas personas (Izquierdo Rafael, 1995; p. 85).

### **3.17 Las recomendaciones del grupo de economistas**

El día 20 de noviembre de 1961, un grupo integrado por cinco economistas presentaron a Ortiz Mena el *“Informe Confidencial sobre la Reforma Fiscal”*. Dicho grupo tomó como punto de referencia el informe emitido por Kaldor, además de algunos ejes clave desarrollados durante el año anterior por el grupo integrado por abogados y economistas, tan característico durante la política tributaria de la época. Llegaron a la conclusión de que el gasto público, abocado al monto de ingresos corrientes, no fue lo suficientemente fuerte para impulsar el desarrollo deseado. El papel del Gobierno Federal sería menester en el desarrollo económico y la necesidad de disponer de recursos suficientes, en función de una política definida (Izquierdo Rafael, 1995; p. 86).

En otro tenor, los autores del informe en cuestión proponían también modificar la estructura tributaria que se tenía hasta ese instante, porque el endeudamiento interno y externo aún era muy limitado. La preocupación de corto plazo estaba muy presente (Izquierdo Rafael, 1995; p. 87). Una vez que Kaldor terminó con su trabajo y entregó el documento que le fue solicitado (el cual contenía las propuestas fiscales en México, así como su pertinente evaluación), dio lugar y espacio a una cita entre él y Antonio Ortiz Mena. Allí, el economista inglés expuso, de manera más detallada,

cada uno de los puntos de su investigación, mismos que el secretario de Hacienda prometió valorar con detenimiento (Romero Sotelo, 2021; p. 78).

Kaldor se fue de México; sin embargo, en la Secretaría de Hacienda continuaron los trabajos que tomaron como referencia su análisis. Para esto, la comisión estableció una división de dos grupos: los economistas Rafael Urrutia Millán, Agustín Murguía, Ernesto Fernández Hurtado, la referida Ifigenia Martínez y el propio Víctor Urquidi, quienes elaboraron su propuesta. Ésta se vio rechazada por el grupo de abogados, a finales de 1961 (Romero Sotelo, 2021; p. 81).

### **3.18 Clark Reynolds: consideraciones sobre la política fiscal de 1965-1970**

Clark Reynolds, mencionó que la política fiscal (entre los años de 1965 a 1970), se vio caracterizada por lo siguiente:

- Favoreció a la inversión privada, con incentivos fiscales y gastos públicos en infraestructura e industrias básicas;
- Los ingresos adicionales provinieron de impuestos indirectos y de préstamos internos y externos; alimentos básicos fueron subsidiados a través de la CONASUPO, los cuales se vendieron a precios menores que los de mercado; se propusieron más reformas fiscales;
- Se tuvo una tasa de interés (entre 6% y 7%), para incrementar el ahorro;
- La acumulación de deuda externa ponía en peligro la estabilidad cambiaria, y, por tanto, hubo un fuerte descontento social. (Reynolds, 1977; p. 1004).

### **Conclusiones del capítulo 3**

Después de haber estudiado el papel que jugaron los instrumentos e instituciones monetarias y financieras del lado de la política monetaria en el modelo estabilizador, este capítulo final se enfoca en la política fiscal desde la Secretaría de Hacienda. Fue de suma importancia en el gasto público, ya que emergió una serie de inversiones a las diversas industrias con base en incentivos fiscales importantes.

Los ajustes fiscales debían de ser prudentes y consecuentes con la reasignación del gasto público, en función de poder apoyar a los sectores productivos de la economía mexicana, así como déficits presupuestarios equilibrados que

permitiesen elevar los índices macroeconómicos más favorablemente. El financiamiento fue otra parte central en el quehacer de la política económica, la cual vislumbró detalladamente para estimular el crecimiento.

Reducir el gasto improductivo y proteger la inversión pública fue de suma importancia en el reflejo de finanzas públicas sanas, sostenibles y que ayuden a mantener los índices macroeconómicos. El crecimiento económico si bien, no fue acelerado, pero sí se mantuvo fluido durante el desarrollo estabilizador. Y ello creó el ambiente óptimo en la estabilidad que se persiguió, regulando la actividad fiscal y tributaria nacional. De dicha manera, los hogares y familias vieron mejoras en la calidad de vida durante algunos años, prácticamente cuando el modelo comenzó a agotarse.

Durante el sexenio de Adolfo López Mateos la política fiscal tuvo reestructuraciones centrales, puesto que la Secretaría de Patrimonio Nacional fue la entidad encargada de administrar y operar los recursos financieros de las empresas y organismos del sector estatal, mientras que la Secretaría de Industria y Comercio se avocó en la determinación de aranceles, lo que da cuenta del protagonismo que tuvo el gasto público.

Debido a que se buscó fortalecer el proceso de industrialización en México, se hizo una reforma fiscal que permitiera hacer frente a los desequilibrios que se tuvieron al inicio y durante los primeros años del periodo. Se tuvo una serie de dificultades en las metas tributarias, por lo que se le llamó al economista Kaldor para que propusiera mejoras al respecto. Al final del día sólo quedó en proyecto, ya que nada de lo que propuso se efectuó. Sin embargo, todo apuntó a dar atención a los sectores más productivos del momento, a la par de que el aprovechamiento y la cantidad de los recursos fuera empleado de la mejor manera posible.

## **Conclusiones**

El estudio de un periodo desde la historia económica requiere de una serie de elementos, de objetivos, de datos, de políticas, de instrumentos, de análisis. La envergadura de este proyecto ha permitido conocer el trasfondo total de una política económica, desde la perspectiva histórica.

A través del concepto de mexicanización, el sector empresarial tuvo mucha injerencia en capital y elementos tecnológicos, lo cual dio pie a fomentar el desarrollo industrial, gracias a que el mercado se expandía y la población aumentaba. Por ende, en términos demográficos el desarrollo estabilizador presenció un importante fenómeno urbano que trajo consigo una serie de instrumentos en favor de la vivienda social.

La estabilidad macroeconómica llevó consigo implicaciones, que van desde el crecimiento mediante nuevas inversiones y giros comerciales, hasta el aumento de los empleos y del crédito como acciones financieras del sector cambiario. Con ello se favoreció a la iniciativa privada y la creación de infraestructura.

La participación del capital extranjero fue amplia. Por su parte, el desarrollo estabilizador pasó de dar fomento al sector agrícola, para en una segunda fase impulsar el desarrollo industrial. Desde el modelo de sustitución de importaciones, se orientó tanto a los bienes de consumo final, como bienes de inversión.

Autores como Enrique Cárdenas, antepusieron que el desarrollo estabilizador fue un modelo que se compuso por fases. En la primera de ellas, el crecimiento sano (1950 a 1962), mientras que el segundo se caracterizó por una debilidad estructural (1963-1970), que explica el agotamiento que experimentó el modelo a finales de los sesenta.

Ortiz Mena estableció esa distinción de que los objetivos e instrumentos de política debían de ser congruentes con las instituciones que los manejaron. Se refiere a él como el inventor del concepto. Justamente, por eso mismo creyó que la industrialización y el crecimiento económico sólo se lograría estableciendo objetivos de largo plazo.

Desde mi perspectiva, el desarrollo estabilizador fue un modelo de época que persiguió fines en el corto plazo y medianamente los consiguió. Fue una política económica en donde la mancuerna entre los temas monetarios, financieros y fiscales tuvieron la misma injerencia. Tanto la Secretaría de Hacienda como el Banco de México, en correcta sintonía de sus personajes que estuvieron al frente

de éstas se pudo lograr la estabilidad macroeconómica y la baja inflación. Y más allá de ser sólo un modelo.

La propuesta que se plantea en esta investigación es particular, ya que hace un recorrido histórico desde la vinculación entre las políticas monetaria, financiera y fiscal de este periodo en particular. El valor agregado recae en mostrar cómo se sostuvo tal mancuerna desde una visión instrumental, institucional e intelectual, a partir de las ideas económicas y las metas de política que cada uno de los artífices involucrados puso sobre la mesa. Y este tipo de trabajos aportan en la comprensión de un fenómeno histórico, económico, social, urbano y político, ya que mediante las diversas variables se puede llegar a la conclusión de que el manejo del rumbo económico en un país va más allá de simples modelos y teorías. De igual manera, ningún elemento trabaja de manera aislada o individual, todos deben de hacer equipo y abonar en la consecución de los retos planteados. Tal fue el caso de Rodrigo Gómez y Antonio Ortiz Mena, con sus respectivos equipos de trabajo que vislumbraron lo mejor para la economía mexicana, y poco a poco lo fueron trazando. Como todo, los modelos y las propuestas siempre están sujetas a prueba y error, por lo que en algún momento la fórmula tendría que ir adaptándose a más variables en el esquema. Pero más que adentrarse en la parte crítica, nos enfocamos en estudiar esa relación que tuvo la política monetaria, financiera y fiscal en la política económica del periodo, mediante el manejo institucional e instrumental que éstas ejecutaron.

Reitero, la política fiscal fue vital en el periodo porque la inversión y el gasto público fueron la columna vertebral en los objetivos de crecimiento y bienestar de la población. No obstante, la Secretaría de Hacienda tuvo una participación más global, ya que el tema de inversión pública fue mayor en la búsqueda del proceso de industrialización por el que México atravesó a partir de ese instante. Y para ello, se requería invertir fuertemente en infraestructura que posibilitara los canales de comunicación y de expansión demográfica, así como bienes y servicios que poco a poco iban en aumento. El sector de los transportes fue otro de los rubros que repercutió en que la Secretaría de Hacienda tuviera una participación capital durante

el desarrollo estabilizador. Y el sector industrial concibió una nueva organización en partidos políticos, movimientos sindicales y diversidad del quehacer obrero y en el mercado de trabajo. El Estado pudo hacer frente a muchos de ellos, dejando entrever la complejidad que envuelve a una política económica en cualquier parte del mundo, en la que trabajadores, empresas y empresarios deben de interactuar entre sí para poder mantener y alimentar diversos sectores de la economía, y el funcionamiento sea lo más dinámico posible. En este sentido, el PRI tuvo una impronta significativa, ya que tuvo el control principal de importantes entes sindicales en favor de los dirigentes que les manejaron.

El nuevo esquema de desarrollo se vio fuertemente influenciado por ejercicios de recaudación, mediante los impuestos, ingresos y endeudamiento, tanto exterior como interior. El déficit público era grande, por lo que instrumentos como las tasas de interés, el encaje legal y el crédito fueron mecanismos muy poderosos en la estabilidad macroeconómica y de inflación. Y ello apoyó a pequeñas y medianas empresas que buscaron consolidarse durante aquella época. Entonces, tanto la Secretaría de Hacienda como el Banco de México se coordinaron fuertemente en que lo descrito pudiese llevarse a cabo de manera certera y concordante.

#### **Referencias:**

- BOLAÑOS GONZÁLEZ, Wilfrido Roberto, ***“El modelo de desarrollo estabilizador: Fundamentación teórica, histórica y metodológica”***, Tesis de Grado de Maestría, Instituto Politécnico Nacional, México, 1982.
- CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique, ***“La política económica en México, 1950-1994”***, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Hacienda, México, 1996.
- CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique, ***“El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días”***, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 2015.



- CARTENS CARTENS, Agustín, **“Los últimos 60 años de política monetaria y el papel del Banco de México”**, en “Los avances del México contemporáneo 1955-2015”, coordinado por Raúl Martínez Almazán, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública INAP, 60 años al servicio de México, México, 2015.
- CASO-RAPHAEL, Agustín / Jorge Miranda, **“Patrones de política monetaria y gasto público en México. El desarrollo estabilizador”**, El Trimestre Económico, Jstor, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- CASO-RAPHAEL, **“El Banco de México durante el desarrollo estabilizador”**, El Economista, México, 2020. Recuperado el 13 de noviembre de 2023. Sitio web: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/El-Banco-de-Mexico-durante-el-Desarrollo-Estabilizador-20201213-0049.html>
- CASO-RAPHAEL, **“Los fideicomisos durante el desarrollo estabilizador”**, El Economista, México, 2020. Recuperado el 13 de noviembre de 2023. Sitio web: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Los-fideicomisos-durante-el-Desarrollo-Estabilizador-20201206-0026.html>
- CASTELLANOS JIMÉNEZ, Paulino, **“La política del desarrollo estabilizador (antecedentes y consecuencias)”**, Tesis Profesional de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982.
- CLARK W, Reynolds, **“Por qué el “desarrollo estabilizador“ de México fue en realidad desestabilizador (Con algunas implicaciones para el futuro)”**, El Trimestre Económico, Universidad de Stanford, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- DE MARÍA Y CAMPOS, Mauricio, **“Recordando a Víctor Urquidí en el centenario de su nacimiento. El debate económico actual”**, El Trimestre Económico, Vol. LXXXVI (3), Núm. 343, México, 2019.
- FUJIGAKI CRUZ, Esperanza, **“Pensamiento sobre la industria en México. Apuntes desde la historia económica”**, DGAPA, FE, UNAM, México, 2015.

- HUERTA, Monserrat / Chávez Presa / María Flor, **“Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años”**, Revista Análisis Económico, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, 2003.
- IZQUIERDO, Rafael, **“Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970”**, FCE, México, 1995.
- J. LÓPEZ, Pablo, **“Nacional Financiera durante la industrialización vía sustitución de Importaciones en México”**, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 2011.
- MACÍAS TELLO, Carlos, **“Estado y desarrollo económico: México 1920-2006”**, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- MACÍAS TELLO, Carlos, **“La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014”**, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014.
- MORENO-BRID, Juan Carlos / Jaime Ros Bosch, **“Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana”**, FCE, México, 2012.
- ORTIZ MENA, Antonio, **“Desarrollo Estabilizador. Una década de estrategia económica en México”**, El Trimestre Económico, Vol. XXXVII (2), México, 1970.
- ORTIZ MENA, Antonio, **“El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época”**, FCE, COLMEX, México, 1998.
- OSORIO TAFOYA, Alejandra, **“Las raíces fiscales de la desigualdad en México: un estudio sobre la política fiscal y sus repercusiones sociales durante la época del desarrollo estabilizador (1958-1970)”**, Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, México, 2022.
- RAMÍREZ SAUCEDO, José, **“Del eclecticismo ortodoxo a la estabilidad económica como palanca para el cambio gradual: la obra de Antonio**

**Ortiz Mena**”, Secretaría General de Educación y Cultura del Gobierno de Chihuahua, Chihuahua, 2008.

- ROMERO SOTELO, María Eugenia, **“Rodrigo Gómez y Gómez: el fomento económico y la estabilidad, dos caras de una misma moneda”**, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2019.
- ROMERO SOTELO, María Eugenia, **“Rodrigo Gómez y Gómez (1897-1970). Un banquero central desarrollista”**, FE, UNAM, México, 2021.
- SUÁREZ DÁVILA, Francisco, **“Un gran debate económico a través de nuestra historia, los liberales frente a los keynesianos desarrollistas”**, ECONOMÍAUnam Vol. 15, núm.45, Facultad de Economía, UNAM, México, 2018.
- SUÁREZ DÁVILA, Francisco, **“Dos visiones de la política económica de México: Un debate en la historia (1946-1970”**, en Historia del pensamiento económico en México “Problemas y tendencias (1821-2000)”, Ma. Eugenia Romero Sotelo, coordinadora, Editorial Trillas, México, 2005.
- TURRENT y Díaz, Eduardo, **“Política tributaria: el arte de lo posible (entrevista con Antonio Ortiz Mena)”**, Análisis Económico No. 40, Vol. XIX, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Ciudad de México, México, 2004.
- TURRENT y DÍAZ, Eduardo, **“Las Tres Etapas de la Autonomía del Banco Central en México”**, Documento de Investigación, Banco de México, México, 2007.
- TURRENT y Díaz, Eduardo, **“Historia del Banco de México. Los fundamentos de una política exitosa, Vol. VII”**, Documento de Investigación, Banco de México, México, 2017.
- TURRENT y Díaz, Eduardo, **“Historia del Banco de México. Esfuerzos para el desarrollo (1954-1970), Vol. IX”**, Documento de Investigación, Banco de México, México, 2021.
- URQUIDI BINGHAM, Víctor Luis, **“El impuesto sobre la renta en el desarrollo económico de México”**, en Obras escogidas de Víctor Urquidi.

“El fracaso de la reforma fiscal de 1961”, Luis Aboites Aguilar / Mónica Unda Gutiérrez, El Colegio de México, Ciudad de México, 2011.

- URQUIDI BINGHAM, Víctor Luis, **“El papel de la política fiscal y monetaria en el desarrollo económico”**, en Obras escogidas de Víctor Urquidi. “El fracaso de la reforma fiscal de 1961”, Luis Aboites Aguilar / Mónica Unda Gutiérrez, El Colegio de México, Ciudad de México, 2011.