

OBRAS ESCOGIDAS
DE
VÍCTOR L. URQUIDI



ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA

SAÚL TREJO REYES
EDITOR

EL COLEGIO DE MÉXICO

OBRAS ESCOGIDAS *de* VÍCTOR L. URQUIDI

ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA

Comité Editorial
Obras Escogidas de Víctor L. Urquidí

Carlos Marichal, Claudio Stern,
Andrés Lira, Javier Garcíadiego,
Francisco Gómez, Graciela Salazar

OBRAS ESCOGIDAS *de* VÍCTOR L. URQUIDI

ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA

Saúl Trejo Reyes

Editor



EL COLEGIO DE MÉXICO

330.972

Ob131

Urquidi, Víctor L.

Ensayos sobre economía / [Víctor L. Urquidi] ; Saúl Trejo Reyes, editor.
-- 1a ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, 2008.

395 p. ; 22 cm. -- (Obras escogidas de Víctor L. Urquidi).

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 968-12-1251-7 (obra completa)

ISBN 968-12-1328-9

1. Urquidi, Víctor L. 2. México -- Condiciones económicas -- Siglo XX.
3. México -- Relaciones internacionales -- Siglo XX. I. Trejo Reyes, Saúl, ed.
II. ser.

Primera edición, 2008

DR © El Colegio de México, A.C.

Camino al Ajusco 20

Pedregal de Santa Teresa

10740 México, D.F.

www.colmex.mx

ISBN 968-12-1251-7 (obra completa)

ISBN 968-12-1328-9

Impreso en México

CONTENIDO

La obra económica de Urquidi, <i>Saúl Trejo Reyes</i>	11
---	----

México ante la globalización: una economía disfuncional. Ensayo en honor de Víctor L. Urquidi, <i>Saúl Trejo Reyes</i>	23
--	----

VISIÓN INTEGRAL

• Una visión general del desarrollo económico de México	47
• El progreso económico de México: problemas y soluciones	67
• Tres lustros de experiencia monetaria en México: algunas enseñanzas	91
• Problemas fundamentales de la economía mexicana	127
• México en la encrucijada: la perspectiva del país	159
• Las causas internas de la crisis mexicana	167
• Economía de mercado y economía intervenida	177

PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

• Incidentes de integración en Centroamérica y Panamá, 1952-1958	189
• Apuntes complementarios sobre la investigación económica en América Latina	205
• El cambio estructural y la política monetaria en América Latina: Posibles lecciones para otros países en vía de desarrollo	219
• Cuestiones fundamentales en la perspectiva del desarrollo latinoamericano	241
• La visión desarrollista	269

PROBLEMAS CRÍTICOS A FUTURO

- Prólogo a la edición en español. Allende el año 2000 293
- Perspectivas más amplias para los problemas del desarrollo 299
- Perspectivas sobre población y empleo en la frontera 307

ALGUNAS PROPUESTAS

- El papel de la política fiscal y monetaria en el desarrollo económico 317
- Una propuesta para establecer un sistema de pago parcial,
en moneda local, de los intereses sobre la deuda externa 331
- Una introducción la exportación de manufacturas en México 337

GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO

- Reconstrucción vs. desarrollo: el FMI y el Banco Mundial 347
- México en la globalización: avances y retrocesos 375
- La globalización de la economía: oportunidades e inconvenientes 383

LA OBRA ECONÓMICA DE URQUIDI

La obra económica de Víctor Urquidi es amplísima: abarca más de seis décadas completas, desde su regreso a México al terminar sus estudios en la London School of Economics en 1940 hasta su fallecimiento en 2004. En este volumen se presenta sólo una breve selección, que tal vez da el sabor, pero no el alcance completo, del trabajo de Urquidi en los diversos temas de economía que abordó a lo largo de dicho periodo. La selección que aquí se presenta se ha basado en varios criterios. En general, se han omitido trabajos publicados donde la participación de Urquidi fue conjunta o donde es difícil la atribución específica, aunque en varios de éstos se ha reconocido claramente su aportación. Se ha buscado presentar trabajos que fueron pioneros por su enfoque, por su tema o que permanecen vigentes por el interés de los temas que abordan. Muchos de los temas tratados por Urquidi en los años cuarenta o cincuenta siguen aún sin resolverse; es triste admitir que en muchos de ellos no ha habido avances significativos. De tal manera, el lector joven que inicia su interés por estos temas podrá percatarse de que no son nuevos, ni resultan de algún enfoque recién llegado del exterior. Por el contrario, representan la esencia de la problemática nacional.

El enfoque de Urquidi es, en muchos casos, significativamente distinto a los que están de moda hoy día. Su profesionalismo lo llevaba a estudiar temas que en la época eran poco ortodoxos o francamente no bienvenidos, pero lo hacía siempre desde una óptica muy objetiva. Pueden carecer de elementos que en la actualidad se consideran importantes. Sin embargo, la validez de sus enfoques es evidente. Igualmente, su contribución siempre fue relevante para el debate público.

En estas seis décadas, las transformaciones de la economía mexicana fueron muy amplias. De ahí que también hayan evolucionado de manera clara los intereses profesionales de Urquidi. En una primera época, tenían importancia prioritaria los problemas de la estabilidad de precios y el crecimiento cuantitativo de la economía. Éstos eran los temas de mayor interés para los pocos economistas mexicanos de la época. Después de todo, a lo largo de más de dos décadas, en los años veinte y treinta, el país no había encontrado la fórmula

para un crecimiento económico sostenido, primera condición del mejoramiento social y personal que la Revolución había planteado.

La llegada de Urquidi a México coincide con el inicio de un periodo de rápido crecimiento económico, que duraría más de 30 años. Su vida profesional tiene un paralelo con la evolución del desarrollo de México. Urquidi regresa justo en un momento de gran optimismo nacional. En los años de la guerra y la posguerra inmediata privaba un enorme optimismo y una sensación de que el logro de elevados niveles de ingreso era solo cuestión de tiempo y de perseverancia en las políticas en marcha. Esta época duró hasta 1968. Se reconocían graves problemas, pero al mismo tiempo el pensamiento de la mayoría de los economistas, y de los sectores pensantes dentro y fuera del país, era en el sentido de que México transitaba por la vía correcta al desarrollo. Es la época de la juventud y madurez profesional de Urquidi.

El optimismo internacional de la posguerra se ve claramente reflejado en los trabajos del joven Urquidi. Pero también se vislumbra una clara conciencia de los obstáculos y las limitaciones al avance. Corresponde a Urquidi vivir como economista profesional un largo ciclo de la historia moderna de México. Se inicia pensando que todo estaba por hacerse, pero que todo era posible. Sus trabajos profesionales en la década de los cuarenta planteaban la necesidad de mejores decisiones de política y exploraban los requerimientos para ello. Posteriormente, exploraría nuevos temas, conforme la evolución internacional o de México lo requiriera. Y en sus últimas décadas termina explorando las causas del estancamiento posterior a 1982, siempre optimista, siempre explorando nuevas alternativas de política.

Los artículos publicados en la posguerra inmediata expresan el temor y la cautela ante las acciones gubernamentales sin coordinación y sin sustento analítico. Urquidi recién había regresado del exterior y, a pesar de su juventud, era ya una voz clara, y tal vez incomoda, ante las acciones gubernamentales movidas por consideraciones de corto plazo e intereses privados. Es por ello que unos años después, como él mismo lo señala, dejaría el Banco de México para buscar espacio en organismos internacionales o en otras instituciones. Primero fue la CEPAL, después la Secretaría de Hacienda y El Colegio de México.

En los años cuarenta, las posiciones de Urquidi reflejaban la ortodoxia internacional, pero con un fuerte contenido nacional. Así, subrayaba la importancia de la estabilidad monetaria, el equilibrio fiscal y una mejor distribución del ingreso. Por contraste, en esos años en México se agudizaba la concentración del ingreso. El crecimiento industrial se promueve bajo esquemas de elevada inflación.

A lo largo de muchos años, en México los temas “seguros” en el estudio de la economía han sido siempre los de carácter macroeconómico. Y el enfoque segu-

ro ha sido el eminentemente técnico. Por supuesto, sería difícil que algún economista pudiera estar en contra de la estabilidad o promoviera la inflación como objetivo. Urquidi inició su carrera como economista profesional con estos intereses tradicionales. Era una época en que había muy pocos economistas profesionales y los rendimientos marginales de los trabajos que realizaba eran elevados. Sin embargo, su evolución profesional lo llevaría a explorar temas nuevos, los cuales precisamente por ello despertaban recelos. Después de todo, la ortodoxia gubernamental sostenía que todo estaba bien y que la incorporación de todos los mexicanos a los beneficios del progreso era sólo cuestión de tiempo, no de cambiar las políticas de crecimiento o de instrumentar nuevos tipos de acciones.

En su trabajo profesional, Urquidi siempre cuestionaba la ortodoxia, pero siempre planteaba opciones. Por lo general, abandonaba un campo de estudio cuando percibía que existían ya suficientes economistas trabajando en él. Entonces exploraba nuevos horizontes. Los avances en cuanto a disponibilidad de información cuantitativa y el crecimiento en el número de economistas llevaron a una mayor especialización en la disciplina, así como a una creciente fragmentación de los campos de estudio de los economistas profesionales, sobre todo a partir de los años sesenta. A diferencia de muchos economistas, que una vez que se han ubicado en un campo de especialización permanecen ahí, exploraba continuamente lo que para él eran los problemas de mayor importancia en la economía mexicana o los que cobraban relevancia creciente como resultado de los cambios en el ámbito internacional. Evidencia de ello es su interés temprano por problemas de financiamiento del desarrollo y acumulación de capital. Igualmente, puede citarse su interés pionero por el desarrollo de la demografía en México, a principios de los sesenta, y por los límites ecológicos al crecimiento, en los años setenta. Posteriormente vendrían temas como la economía de la ciencia y la tecnología, el empleo, el endeudamiento externo, la educación y la economía ambiental.

Un breve repaso de algunos de los trabajos incluidos en este volumen permite ilustrar la evolución profesional de Urquidi.

Desde su primera época como economista, en los años cuarenta¹ aboga por una política económica sana, que considere el cambio en los tiempos, en particular el final de la guerra. Por lo tanto, señala, debe cuidarse la estabilidad monetaria, controlar la expansión del circulante y cuidar la productividad y la distribución del ingreso.

¹ “El progreso económico de México: problemas y soluciones”, *El Trimestre Económico*, vol. XIII, núm. 1, enero-marzo de 1946, pp. 1-33. Éste es el segundo de los artículos incluidos en este volumen.

En sus trabajos de esta época sobresale la argumentación a favor de políticas de largo plazo, realistas y que eviten los espejismos o la inercia. Ubica a México en el contexto internacional y señala la necesidad de buscar la competitividad por medio de una mayor productividad, educación e inversión productiva. Debe subrayarse que estos trabajos se publicaron en una época en la cual aún prevalecía la noción, aplicada en países latinoamericanos importantes como Brasil y Argentina, de que la inflación podía promover el desarrollo.

Es igualmente agudo su análisis de la década de los treinta y de la posguerra, publicado en 1946.² Ya entonces abogaba por un sistema fiscal adecuado a los fines del desarrollo, pues eran evidentes las deficiencias en este campo.³ En este trabajo analiza las dificultades y los peligros que enfrenta la economía, entre la deflación y la inflación. Al terminar la guerra, debe señalarse, era ésta una preocupación compartida en todo el mundo. La experiencia de la gran depresión de los años treinta marcaba las preocupaciones de los economistas de la época. El temor a la deflación llevaba a pensar en una expansión monetaria; sin embargo, el gran volumen de liquidez acumulado hacía temer una inflación acelerada. De ahí que Urquidi fuera una voz de cautela que abogaba por esquemas de financiamiento sanos para el déficit público y lamentaba las oportunidades perdidas para llevar a cabo una reforma fiscal de fondo, aprovechando los años de auge que había vivido el país durante la guerra. Señalaba, presintiendo el resultado: “La inflación produce... [un ahorro forzado]; pero fomenta importaciones más allá de lo conveniente y deforma la distribución del ingreso nacional, concentrando los ahorros en manos de la población de alto ingreso individual. ...Se merma, entonces, la futura capacidad de consumo de la población trabajadora. ...No es mucho pedir que en los próximos años haya mayor coordinación y cordura en las cuestiones monetario-fiscales”. Desafortunadamente, si bien era poco pedir, era mucho esperar. Justo las acciones que temía Urquidi produjeron, apenas dos años más tarde, la devaluación drástica del tipo de cambio, de 4.50 a 8.65 pesos por dólar, entre 1948 y 1949.

² “Tres lustros de experiencia monetaria en México: algunas enseñanzas”, en *Memoria del Segundo Congreso Mexicano de Ciencias Sociales*, vol. II, 1946, pp. 423-473. Éste es el tercero de los artículos incluidos en este volumen.

Estos temas ya los había tratado, por ejemplo, en “La posguerra y las relaciones económicas internacionales de México”, *El Trimestre Económico*, vol. X, núm. 2, julio de 1943, pp. 320-344, así como en “Espejismos económicos actuales”, *Revista de Economía*, vol. VII, núm. 11-12, México, 31 de diciembre de 1944.

³ Por cierto, la participación de Urquidi en las discusiones acerca de la reforma fiscal en 1961 y 1962 es un capítulo sumamente interesante muchos años después.

Estos trabajos muestran una continuidad; son partes integrantes de una preocupación por la estabilidad económica como condición del desarrollo. Desde su regreso a México y su incorporación al Banco de México, Urquidi tuvo una participación muy directa en los temas de importancia nacional. En esa época, quizá el más importante era el mantenimiento de la estabilidad económica y monetaria bajo las condiciones impuestas por la segunda guerra mundial. A partir de 1943, su participación como asesor en misiones internacionales le permitió entrar en contacto con los planes económicos y monetarios para la posguerra, así como incorporarse a las discusiones centrales sobre la política monetaria.⁴ Desde entonces estableció contacto también con algunos de los economistas más relevantes de la época, tanto de Estados Unidos como de Gran Bretaña. Y desde esa época orientaba su atención a las cuestiones fundamentales para la viabilidad de la economía mexicana.

En el ensayo de 1961 que incluimos en este volumen, Urquidi retoma hilos de las dos décadas anteriores,⁵ enfocando su atención en los problemas centrales de la economía nacional y plantea una certera visión de la economía en esa época. Sin duda, en una época caracterizada por el optimismo oficial y privado, tanto en México como fuera del país, era difícil ser incisivo y señalar los problemas que se avizoraban para las décadas siguientes. Sin embargo, Urquidi lo hace de manera precisa. En una breve reseña histórica, resalta la importancia de las transformaciones en la época posrevolucionaria. En particular, liga el rápido crecimiento durante la segunda guerra mundial y la etapa posterior con las transformaciones de los años veinte y treinta, tanto en lo que toca a las inversiones en infraestructura para la producción como en las transformaciones institucionales.

Pero al discutir “la encrucijada” en la que se encuentra la economía mexicana subrayó de manera clara problemas profundos que no habían cambiado, y que permanecen aun hasta nuestros días. Así, al señalar el cambio demográfico tan importante que había tenido lugar, también menciona la necesidad que ello implicaba de crear más empleos, pues el ritmo de crecimiento industrial era insuficiente para absorber la creciente población. En esa época, la ortodoxia oficial, nacional e internacional, era considerablemente más optimista. Se pensaba que el crecimiento industrial absorbería la mano de obra expulsada por el aumento en la productividad agrícola. Como salida, Urquidi veía la necesidad de acelerar el desarrollo industrial. Abogaba por profundizar la sustitución de

⁴ Al respecto, puede verse el interesante artículo de Eduardo Turrent, “Victor Urquidi en el Banco de Mexico”, *Comercio Exterior*, agosto de 2005, pp. 662-675.

⁵ “Problemas fundamentales de la economía mexicana”, *Cuadernos Americanos*, vol. cxiv, núm.1, enero-febrero de 1961, pp. 69-103.

importaciones. Era la moda de la época, después de todo, y se puede entender la respuesta hoy pasada de moda. Sólo a mediados de los sesenta, y sólo en el ámbito internacional, se empezó a cuestionar la viabilidad de este tipo de modelo, pues la profundización de la sustitución de importaciones requería a su vez más importaciones. En México, por contraste, fue sólo hasta la crisis petrolera de 1982 que se abandonó en definitiva dicha política; todavía, cuando en 1980 se rechazó la posibilidad de ingresar al GATT, se pensaba que la riqueza petrolera de México permitiría continuar un proceso de sustitución de importaciones, por ineficiente que fuera, como base del crecimiento económico.

Al mismo tiempo, en dicho trabajo Urquidi subraya la importancia de la tecnología y de la capacitación de la mano de obra para el desarrollo industrial. Y aboga por un Estado fuerte, promotor del desarrollo económico. Pensaba que el Estado era capaz de hacer lo que el sector privado no podía. Claro, hablaba del sector privado nacional. Hasta hoy, éste sigue siendo pequeño ante la magnitud de los retos del desarrollo y la competitividad internacional. También menciona el retraso de la administración pública. Casi podría estar escribiendo hoy día: “El haber descubierto, como ha ocurrido en los últimos años, que nuestros problemas de crecimiento son cada día más complejos y de difícil solución, no nos ha llevado con igual rapidez a la formulación de una política de desarrollo que sea integral y se exprese en metas cuantificables y medios de acción asequibles a la opinión pública, que el ciudadano común y corriente comprenda con facilidad” (p. 90).

Para Urquidi, la distribución del ingreso es un obstáculo al crecimiento del mercado interno, y por ende al crecimiento. Es un problema del todo actual, por supuesto. En cuanto a la política monetaria, señala sus limitaciones y la necesidad de una política fiscal que incremente el ahorro público, para compensar la insuficiencia del privado. Por si faltara algún elemento para asegurar la relevancia de este análisis, la experiencia del periodo de gobierno 2000-2006 lo muestra de manera contundente. La inflación se ha controlado y en 2005 fue la menor desde 1968, pero el crecimiento en el periodo fue claramente insatisfactorio.

La influencia de la economía mundial sobre México era muy clara para Urquidi en esa época. Ello era simplemente el reconocimiento de una realidad. Por contraste, sin embargo, las políticas públicas enfatizaban la búsqueda de la “autodeterminación” y la soberanía económica, como si fuera posible aislar a un país de la evolución económica mundial. También retoma el argumento de la CEPAL en cuanto al deterioro secular de los precios de las materias primas. Agrega la creciente autosuficiencia de las economías avanzadas, pues requieren menos materias primas, sea por la sustitución o por el cambio en la composición de la producción. Subraya el deterioro de las exportaciones primarias. Al respecto, es

pertinente señalar que la observación empírica del deterioro de los precios de las exportaciones primarias prácticamente se ha satanizado, como si su simple señalamiento constituyera un error, más que un hecho observable y que requiere algún tipo de medidas gubernamentales compensatorias como respuesta.

Señala el rezago del sector agrícola, pues sólo después de la segunda guerra se logró un mayor dinamismo, pero sólo en el sector productor para la exportación, sustentado principalmente en la agricultura de riego. De nuevo, la visión de largo plazo está presente, pues se considera dicho rezago como un resultado lógico de la falta de políticas adecuadas para el sector, sobre todo para el grueso de la población campesina. Igualmente, enfatiza la urgencia de una reforma fiscal. Puede apreciarse que, 45 años después, estos “problemas fundamentales” continúan vigentes. Ahora, por supuesto, en una época de globalización, la urgencia de resolverlos es mucho mayor, pues el país se rezaga en relación con el resto del mundo. No existe ya, ni siquiera en el ámbito intelectual, la posibilidad, tan cara para algunos, de pensar que “como México no hay dos” o que lo que pasa fuera de México no tiene por qué afectarnos.

En 1983 publica un breve ensayo⁶ para discutir la crisis de la deuda externa de México y retoma algunos de los temas tratados 22 años atrás, en el trabajo referido. Empieza señalando que, a pesar de la gran admiración que suscitaba México internacionalmente en las décadas de los cincuenta y sesenta, no se tomaron las medidas apropiadas para corregir los problemas estructurales de la economía mexicana. El crecimiento superior a 6% anual en cierta forma ocultaba los problemas subyacentes, tales como la desigual distribución del ingreso, la orientación excesiva hacia el interior en materia de energía y el retraso tanto del sector agrícola como de las pequeñas y medianas empresas.

La crisis de la deuda externa de 1982 se gestó frente a este telón de fondo, por decirlo así. El rápido crecimiento de la economía en 1978-1982 se había basado en buena medida en el endeudamiento externo y en los ingresos petroleros. El descuido en la formulación de políticas tuvo como resultado lo observado en muchos países petroleros, como Venezuela; sobrevaluación del tipo de cambio, inflación, restricciones a las empresas nacionales. Es lo que más tarde se conocería como “la enfermedad holandesa”. Es decir, que la sobrevaluación del tipo de cambio modificaría los precios relativos en contra de la competitividad de los sectores económicos no petroleros y ocasionaría exceso de importaciones e inflación.

⁶ “The domestic causes of the Mexican crisis”, en *The Mexican Debt and Payments Crisis*, Ginebra, Center for Applied Studies in International Negotiations-International Center for Monetary and Banking Studies, 1983.

Asimismo, Urquidi veía la posibilidad de una elevada migración de Centroamérica hacia México, como en efecto ha sucedido en las últimas décadas. Naturalmente, desde la perspectiva global actual, es lógico esperar estos flujos, por más que en la formulación de las estrategias económicas se ignore con frecuencia la dimensión regional internacional. Después de todo, en la búsqueda de mayores niveles de bienestar, las personas difícilmente reconocen fronteras. Pero todavía hace algunas décadas no se consideraba el problema migratorio en un contexto latinoamericano, sino esencialmente como una característica de la relación bilateral México-Estados Unidos. En éste, como en otros casos y a diferencia de los países desarrollados, los temas no han cambiado en muchos años.

Las preocupaciones de Urquidi permanecieron constantes a lo largo de los años. Así, en un breve ensayo publicado en 1993,⁷ discute la evolución de la economía en el periodo inmediato anterior, sobre todo a partir de la crisis de 1982. Señala: “Los resultados de la nueva política económica coyuntural emprendida desde 1989 no han sido plenamente satisfactorios... no obstante algunas mejoras salariales en los sectores de empleo formal, se ha agravado la desigualdad social”. Continúa señalando que “mientras exista desigualdad económica aguda entre las familias, como en la mayoría de los países en desarrollo... el argumento de la equidad no puede soslayarse, tanto por razones político-sociales como inclusive por motivos económicos. ...el libre juego de mercado puede asimismo perjudicar a los sujetos económicos que se encuentran en las escalas más bajas de ingreso”. Y concluye que, en los años venideros, aumentará la necesidad de que el sector público provea niveles básicos de satisfactores sociales (salud, educación, etc.) a los sectores que no encontrarán empleo en la economía formal, a pesar del auge de la misma.

En los noventa, sin embargo, al propugnar Urquidi una mejor distribución del ingreso, mayor empleo y equilibrio en las cuentas internacionales, resultó incómodo para la ortodoxia nacional, que si bien defendía objetivos sociales de manera formal, en la práctica privilegiaba al mercado, al capital internacional y en última instancia una mayor concentración del ingreso.

Por otra parte, una constante de la trayectoria profesional de Urquidi fue su interés por la integración económica de América Latina. Un interesante ensayo publicado en 1998 repasa buena parte del periodo temprano de su experiencia en México, en los años cuarenta, cuando participaba activamente en las reuniones internacionales sobre el tema.⁸

⁷ “Economía de mercado y economía intervenida”, *El Economista Mexicano*, julio-septiembre de 1993.

⁸ “Incidentes de integración en Centroamérica y Panamá, 1952-1958”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, octubre de 1998, pp. 259-267.

El trabajo comienza con un prólogo autobiográfico, de gran interés personal y profesional, pues recoge algunas de las reflexiones y memorias de un estudioso que murió a los 85 años y que participó activamente en los debates, las tareas de gobierno y los diálogos públicos a lo largo de más de seis décadas. En ese tiempo, Urquidi tuvo la oportunidad de ser un participante activo, como integrante de las representaciones de México, en la formación de instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otras. También colaboró activamente en los organismos ligados a la integración de América Latina, como la CEPAL y la ALALC. De tal manera, conoce y trabaja amistad con muchos de los representantes de otros países. Pudo así observar de cerca todo ese proceso, lo cual le dio una perspectiva latinoamericana que mantuvo y fortaleció a lo largo de su vida. Ello tiene un alto valor, sobre todo si se considera que para muchos economistas mexicanos, tan cercanos a Estados Unidos, a veces resulta difícil comprender el potencial que encierra la integración económica de América Latina, pero también los grandes obstáculos que enfrenta. Éstos no han cambiado mucho a lo largo de los años: falta de capital, comunicaciones, infraestructura, financiamiento, arreglos institucionales adecuados y por supuesto la presencia dominante del Norte.

En este sentido, tiene gran importancia conocer el origen de organizaciones como la CEPAL. Ésta ha debido enfrentar, sin duda, fuerte oposición a lo largo del tiempo. Su origen se da estrictamente dentro de los cánones de la ortodoxia, como expresión regional de las preocupaciones internacionales al término de la segunda guerra. El proceso de aprendizaje institucional fue muy importante, pues en esa época se pasaba de una situación totalmente circunscrita al ámbito nacional en la mayoría de los países a los primeros intentos por desarrollar estrategias continentales.

El repaso de los incidentes que dieron lugar a la formación de la CEPAL muestra de manera clara la importancia de personajes como Raúl Prebisch, quien fuera durante largo tiempo secretario ejecutivo de la CEPAL. El primero en el cargo fue Gustavo Martínez Cabañas, economista mexicano. A principios de los cincuenta, Raúl Prebisch fue nombrado para el puesto (dominaba las discusiones y los planteamientos sobre el desarrollo de América Latina). Evidentemente, había conflictos entre las políticas proteccionistas que defendía y las políticas propuestas por Estados Unidos, país que buscaba el libre comercio, pero sobre todo la apertura total para sus exportaciones.

Como reflexión sobre el proceso de integración latinoamericana, es revelador el comentario hacia el final: “Hace uno o dos años vi en la televisión a los cinco presidentes de Centroamérica hablando de la nueva integración centroamericana; eran las mismas frases, las mismas palabras, con que se expresaban

en los años cincuenta y sesenta los presidentes y funcionarios de aquella época. *Plus ça change...*”.

En suma, el desempeño profesional de Urquidi abarca buena parte del periodo moderno de la economía mexicana, más de seis décadas. Ello en sí es extraordinario, pues le permitió una amplia visión de la evolución económica nacional. Su amplia experiencia internacional le confirió una perspectiva global; nunca cayó en la tentación de ver el caso mexicano como único, o como caso especial. Por el contrario, siempre ubicaba a México en el contexto latinoamericano, enriqueciendo su análisis con las experiencias internacionales. Los análisis de Urquidi, por otra parte, siempre se orientaron hacia la propuesta de políticas públicas. No practicaba la economía como mero virtuosismo analítico, sino como ciencia social aplicada. De ahí que si bien su obra es limitada en el sentido estrictamente académico, mantiene al mismo tiempo la vigencia que le confiere la permanencia de los problemas económicos fundamentales de México. Así lo quiso Urquidi; le emocionaba siempre la posibilidad de contribuir a mejorar las políticas públicas que incidían sobre el bienestar nacional, más que los planteamientos abstractos sin aplicación inmediata.

Por otra parte, tras haber iniciado su vida profesional en el Banco de México, muy pronto estableció como su prioridad la investigación y la publicación de sus resultados. Sin duda, ello lo alejó de una trayectoria de rápido ascenso burocrático, como fue el caso con muchos otros economistas que con posterioridad salieron al exterior a realizar estudios de posgrado. Esta característica da un mayor valor a la obra de Urquidi; en sus investigaciones fue siempre un pionero, en búsqueda de nuevas o mejores explicaciones, o del entendimiento de nuevos problemas, y no simplemente de la defensa de puntos de vista oficiales o del estudio de temas ya conocidos y avalados por la ortodoxia del banco central.

De ahí que la obra de Urquidi, desde un principio, deba verse en el contexto de la problemática nacional de cada época. En los cuarenta, las experiencias inflacionarias eran muy recientes, por lo que el estudio de dicho problema revestía gran importancia.

A diferencia del gran optimismo de los años cuarenta, hoy se aprecia que la evolución económica de México en el siglo xx es una historia de promesas y desencantos, de penurias provocadas por conflictos internos, de optimismo y desilusión. Durante las primeras décadas del siglo no hubo prácticamente estudios económicos analíticos sobre la problemática nacional. Sin duda, existía preocupación por el acontecer nacional; sin embargo, no existían economistas profesionales. Fue sólo hasta los años treinta que se empezó a formar un cuerpo de funcionarios profesionales con alguna educación de posgrado, aunque su

experiencia era predominantemente práctica. Víctor Urquidi fue uno de los primeros economistas mexicanos que contaban tanto con una formación académica en el exterior como con un serio interés y compromiso con el estudio de la problemática económica nacional. A su regreso a México en 1940, se vuelve uno de los primeros estudiosos de la realidad económica nacional, con las herramientas analíticas de la época. Su ingreso al Banco de México, institución joven en ese tiempo, fue entonces el suceso catalizador que orienta su trabajo profesional hacia el estudio de los problemas macroeconómicos del desarrollo. Ésta habría de ser una constante a lo largo de su vida profesional.

SAÚL TREJO REYES
Julio de 2006

MÉXICO ANTE LA GLOBALIZACIÓN:
UNA ECONOMÍA DISFUNCIONAL.
ENSAYO EN HONOR DE VÍCTOR L. URQUIDI

Saúl Trejo Reyes

EVOLUCIÓN DE LARGO PLAZO DE LA ECONOMÍA MEXICANA

En el presente trabajo se realiza un análisis de la evolución económica de México a lo largo de las décadas posteriores a la crisis petrolera de 1982. El objetivo consiste en ubicar el grave problema del bajo crecimiento económico del país desde una perspectiva amplia de largo plazo y, sobre todo, en plantear la crisis que incide en la formulación de políticas económicas acordes con la etapa actual de la economía mundial. Pensamos que ello permitirá ubicar en un contexto adecuado la obra de Víctor Urquidi en materia económica.

Urquidi es un ejemplo de lo que con frecuencia falta hoy día entre muchos economistas de países en vías de desarrollo. Aprendió “el método” de la economía en el exterior (en la London School of Economics) y se propuso aplicarlo a los problemas de México y Latinoamérica, pero de ninguna manera vino simplemente a aplicar las “recetas” aprendidas en condiciones muy distintas a las nuestras. Desde un principio, se enfrentó a los problemas reales observados en la economía y buscó plantear soluciones y recomendaciones de política. En esa época se contaba con poca información cuantitativa, de manera que el análisis descansaba mucho en la observación acuciosa de una realidad no del todo comprendida, pero muy diferente a la de los países avanzados. Para Urquidi, la preocupación por aportar una nueva, y continuamente renovada, visión a la problemática de México permaneció constante. Era un territorio al que siempre volvía.

EVOLUCIÓN ECONÓMICA RECIENTE

La globalización acelerada de los últimos 20 años puso en jaque, literalmente, el modelo tradicional de desarrollo seguido por México hasta entonces. La incapacidad para transformar el modelo básico de desarrollo y orientarlo de manera eficiente hacia la búsqueda de una economía generadora de empleo y altamente productiva ha caracterizado al país a lo largo de muchos años. Hasta los años cincuenta, el desempeño era aceptable. Las expresiones eran otras en el

pasado; sin embargo, durante el siglo xx la economía mexicana no fue capaz de transformarse al ritmo exigido por la evolución internacional, excepción dada de algunos periodos. Urquidi dedicó buena parte de su carrera como economista profesional a explorar las causas, los costos y las razones de esta problemática.

A lo largo de casi cinco décadas, de 1933 a 1981, la evolución de la economía mexicana fue exitosa en términos de crecimiento económico. Hacia 1935 apenas se había recuperado el ingreso per capita promedio de 1909. Al igual que los últimos 25 años, el periodo de 1910 a 1934 fue un cuarto de siglo de estancamiento del ingreso per cápita. Sin embargo, el buen desempeño a partir de mediados de los años treinta, y hasta principios de los años ochenta, dio lugar a que se hablara, inclusive en el ámbito internacional, del “milagro mexicano”. En cambio, la evolución económica de los últimos 25 años ha sido mucho menos positiva, lo cual se explica no sólo en función de los acontecimientos surgidos en el periodo de referencia, sino también por la herencia de una serie de rigideces y fallas gestadas a lo largo de las décadas anteriores, las del “milagro”.

La pregunta básica que se hace hoy día es ¿por qué la economía mexicana no ha sido capaz de crecer en los últimos 25 años? La segunda pregunta consiste en determinar qué debe cambiar a fin de que la economía pueda recuperar una trayectoria de crecimiento en los próximos años. Es cierto que en la última década se logró el control de la inflación, que ha disminuido a niveles similares a los de Estados Unidos, nuestro principal socio comercial. También lo es que el equilibrio en las finanzas públicas ha significado un elemento central de este logro. Sin embargo, no ha sido en forma alguna una estrategia satisfactoria o políticamente sostenible. Prueba de ello es el cambio de partido en el gobierno en 2000, motivado en buena parte por la percepción social sobre la incapacidad gubernamental para generar logros económicos y sociales ampliamente compartidos. Ello también es el caso hoy día: el gobierno actual enfrenta una amplia insatisfacción por la falta de avance económico y de oportunidades para una población creciente.

Hace algunos años, hasta la década de los setenta, la percepción dominante dentro y fuera del país era que México tenía la capacidad para sostener una tasa de crecimiento económico entre 6 y 7% anual. Ello no es el caso en la actualidad pues, como veremos más adelante, la tasa potencial de crecimiento económico ha disminuido significativamente a una cifra estimada en alrededor de 3 a 3.5 por ciento.¹

Una reflexión sobre las últimas seis o siete décadas de la evolución económica de México lleva a concluir, sin duda alguna, que se han perdido grandes oportu-

¹ Disminución de la tasa de crecimiento potencial de la economía mexicana. Ebrima Faal, "GDP Growth, Potential Output, and Output Gaps in Mexico" (Washington, D.C., International Monetary Fund, Western Hemisphere Department, May 2005).

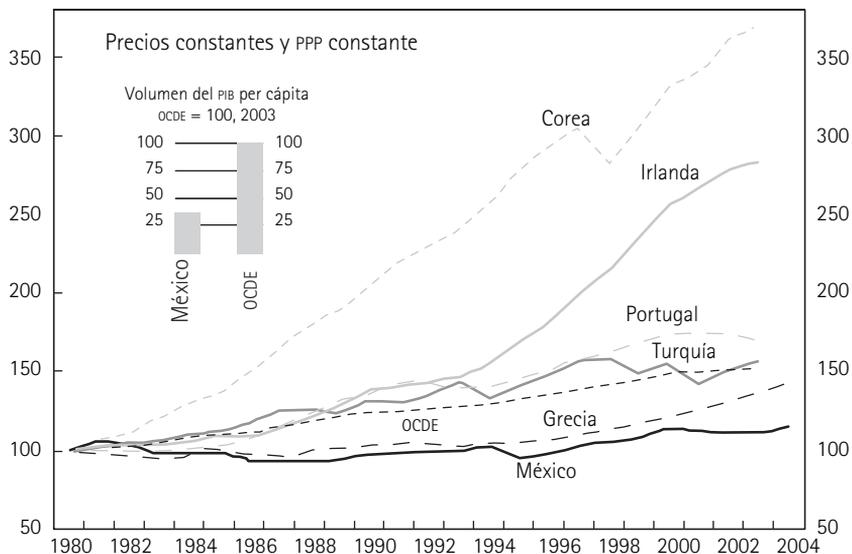
nidades tanto de avance cuantitativo como de transformación. Han prevalecido los intereses de corto plazo en la formulación de políticas públicas, lo cual ha impedido efectuar los cambios necesarios en el rumbo económico cuando la evolución del mundo o de la economía nacional así lo requerían. En distintas etapas se ha privilegiado ya sea el crecimiento o la estabilidad, olvidando tanto los equilibrios de corto plazo como la sustentabilidad económica y social de largo plazo. Ello, por desgracia, es el caso hoy día, situación que se agudiza aún más por el hecho de haber descuidado los aspectos ambientales y distributivos del desarrollo.

Los resultados están a la vista, el país no brinda oportunidades de desarrollo personal a sus ciudadanos por medio del empleo remunerado: pocas oportunidades y demasiados obstáculos para crear nuevas empresas, la riqueza excesivamente concentrada, el medio ambiente en deterioro constante, la pérdida de competitividad de la economía y de posicionamiento en los mercados mundiales y el desaliento que se apodera de grandes sectores sociales.² La migración a Estados Unidos es en la actualidad un fenómeno mucho más importante que en años anteriores. Desde el ámbito gubernamental, las respuestas se concentran en la estabilidad de precios lograda desde finales de la década pasada y en el equilibrio de las finanzas públicas, como si con ello se agotara la responsabilidad política y social de un gobierno o las oportunidades para alcanzar mayor competitividad internacional. Se trata de condiciones sin duda necesarias para el crecimiento sostenido, pero de ninguna manera suficientes para lograrlo.

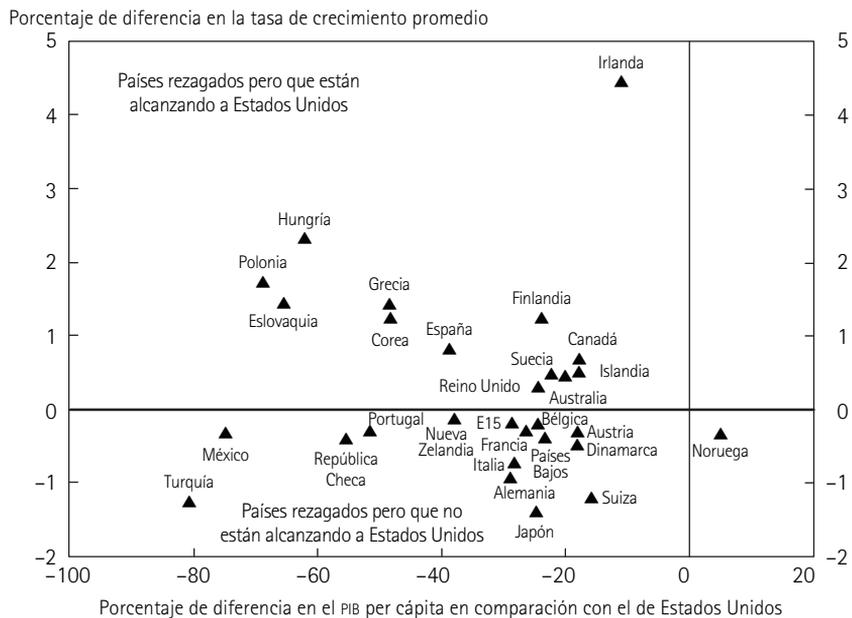
Es claro el fracaso de la economía mexicana en las últimas dos décadas (es decir, de 1982 a la fecha) en términos de crecimiento anual. Desde ese punto de vista, la economía mexicana ha sido de las menos favorecidas por la globalización. La comparación con países de la OCDE es enorme. Las gráficas 1 y 2 lo muestran de manera dramática. De 1980 a la fecha, el Producto Interno Bruto (PIB) per capita de México apenas ha crecido. Bajo los supuestos más optimistas, incorporando un ajuste por la paridad del poder adquisitivo, el PIB per capita de México ha aumentado menos de 15% en casi 25 años.³ En cambio, el de Corea del Sur ha crecido de un índice de 100 a más de 370, el de Irlanda se ha triplicado y aun el promedio de la OCDE, que incluye los países de mayor

² Estos problemas han persistido a lo largo de muchos años. Los primeros estudios cuantitativos en cuanto a la distribución del ingreso datan de los años cincuenta. Véase Ifigenia Martínez de Navarrete *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México*. Instituto de Investigaciones Económicas/Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1960. En cuanto al déficit de creación de empleo y la problemática al respecto, el problema fue identificado por el autor desde 1971 y publicado en 1973. Véase *Industrialización y empleo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

³ De acuerdo con información del PIB, por supuesto, apenas se observa un crecimiento de unos cuantos puntos porcentuales, no más de seis o siete, en el PIB per cápita a lo largo de 25 años.



Gráfica 1. PIB per cápita, 1980 = 100



Gráfica 2. PIB per cápita: comparación con Estados Unidos (1)

Cuadro 1. OCDE: crecimiento del producto interno bruto

	<i>Nivel PIB 2005</i>		
	<i>1980 = 100</i>	<i>Población</i>	<i>PIB/cápita</i>
Corea	532.9	128.6%	4.14
Irlanda	364.8	120.8%	3.02
Luxemburgo	341.3	131.9%	2.59
Turquía	287.3	157.7%	1.82
Australia	221.7	139.8%	1.59
Estados Unidos	216.9	132.2%	1.64
España	212.3	107.9%	1.97
Noruega	204.9	113.3%	1.81
Total OCDE	201		
Islandia	199.1	132.4%	1.50
Nueva Zelanda	197.6	132.2%	1.49
Canadá	197.2	135.8%	1.45
Reino Unido	193.2	107.9%	1.79
Portugal	192.1	108.8%	1.76
Alemania	188.3	105.2%	1.79
Japón	182	109.1%	1.67
Finlandia	179.8	109.6%	1.64
Austria	178.5	108.6%	1.64
Países Bajos	177.8	117.2%	1.52
Área del euro	177		
México	173.5	158.3%	1.10
Suecia	171.5	108.7%	1.58
Grecia	170.8	111.0%	1.54
Dinamarca	168.2	106.7%	1.58
Francia	165.9	118.3%	1.40
Bélgica	165.8	105.5%	1.57
Italia	154.4	103.0%	1.50
Suiza	144.4	118.3%	1.22

nivel de ingreso, ha crecido casi 50%. En comparación con países como Grecia, Turquía y Portugal, México sale muy mal librado.⁴ El rezago económico de México frente al resto del mundo es evidente, así como en épocas pasadas podía señalarse la evolución favorable. Sin embargo, a juzgar por las optimistas declaraciones gubernamentales, tal problema no existe; el país avanza de manera satisfactoria. Por otra parte, desde la oposición política hay una carencia de planteamientos integrales; sólo se observa la crítica de la pobreza o la búsqueda de resultados específicos favorables a este o aquel sector o grupo de interés.

⁴ La información gráfica proviene de OCDE, *Economic Survey of Mexico 2005*, capítulo 1, 12 de septiembre de 2005.

En la segunda gráfica se presenta, por otra parte, el rezago o acercamiento dinámico de los países miembros de la OCDE con respecto al desempeño de los Estados Unidos. Se aprecia con claridad la situación desfavorable de México. Por una parte, es de los países con menor nivel de ingreso (sólo Turquía tiene un menor ingreso per cápita). Al mismo tiempo, continúa ese rezago si se lo compara con Estados Unidos, a un ritmo superado por Turquía. Es evidente entonces que en materia económica sea urgente replantear las políticas económicas en México. Así como las comparaciones internacionales muestran de manera clara el rezago en materia de crecimiento económico, tanto el crecimiento explosivo del sector informal como el de la migración a Estados Unidos en las últimas dos décadas muestran el fracaso en materia de creación de empleos productivos y sobre todo de oportunidades para las mayorías.

No es suficiente un análisis coyuntural, debe existir una mirada de largo plazo. El crecimiento del producto a lo largo de las décadas, desde los años cuarenta hasta 1981, no implica en forma alguna que esas décadas puedan caracterizarse como un éxito de largo plazo. Muchos de los logros de dicho periodo son atribuibles a reformas y acciones de la época anterior, a partir de mediados de los años veinte. Los fracasos de las últimas décadas se explican, en parte, por la falta de decisiones o por decisiones erróneas, en especial de los años cuarenta a la época actual.

DECISIONES DE LARGO PLAZO Y OPORTUNIDADES PERDIDAS

En una perspectiva de largo plazo, es útil considerar las decisiones que incidieron de manera positiva o negativa en el desarrollo del país. La creación de instituciones gubernamentales en los años veinte y treinta fue sin duda un elemento favorable que ha sido señalado ampliamente. Asimismo, los acuerdos políticos logrados en esa época fueron de gran importancia para sustentar el crecimiento posterior, aunque los efectos de dichos avances se vieron sólo en el largo plazo.⁵ Ello llevó a menospreciarlos y a suponer de alguna forma que el crecimiento podría ser casi automático a partir de la estabilidad macroeconómica. De igual forma, la dificultad actual para adoptar decisiones retrasará por muchos años el crecimiento económico, pues las decisiones necesarias, que van mucho más allá de las comúnmente mencionadas “reformas estructurales”, tendrán resultado sólo en el largo plazo.

⁵ Véase, del autor, *El futuro de la política industrial en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Un recuento de las oportunidades perdidas a partir de 1940 permite comprender mejor la falta de competitividad actual. Quizá, en su momento, muchas de las decisiones tomadas, o aplazadas, parecieron las más convenientes en términos coyunturales. Y ciertamente muchas decisiones aplazadas deben haber parecido de menor importancia, políticamente inconvenientes o no del todo necesarias. Sin embargo, la acumulación de resultados está a la vista, hoy día, en la incapacidad de la economía mexicana para crecer satisfactoriamente en las condiciones actuales de la competencia internacional. Los rezagos nunca se han resuelto, a lo largo de los años han quedado como características de la economía nacional con las que vivimos, conscientes de sus efectos adversos, pero sin que merezcan mayor atención por parte de los responsables de las políticas públicas.

1. *Efectos de un crecimiento demográfico excesivamente rápido.* A pesar de que los resultados del censo de población de 1960 mostraban de manera inequívoca el cambio en las tendencias demográficas que se había iniciado en la década de los cuarenta y prefiguraban de manera clara la explosión demográfica que el país enfrentaría a la vuelta de algunos años, no se actuó de manera decidida. De hecho, ya el censo de 1950 mostraba el cambio radical que se estaba dando en las tendencias, como se muestra en el cuadro a continuación. Sin embargo, no fue sino hasta mediados de los años setenta que se iniciaron las primeras acciones gubernamentales, de manera tibia. El elevado ritmo de crecimiento de la población ha presionado a las finanzas públicas de manera permanente y ha generado crecientes desigualdades y carencias en la sociedad nacional. El crecimiento explosivo de la población económicamente activa a partir de los años setenta ha aumentado directamente los requerimientos de creación de empleo, que han rebasado la capacidad de la economía.

Cuadro 2. Población en México de acuerdo con los censos de población

<i>Año</i>	<i>Población</i>	<i>Crecimiento anual</i>
1921	14 435 000	
1930	16 653 000	1.60%
1940	19 654 000	1.86%
1950	25 791 000	3.07%
1960	34 923 000	3.43%
1970	48 256 000	3.66%
1980	66 847 000	3.69%
1990	81 249 000	2.19%
2000	99 550 000	2.28%

2. *Carencia de una política sistemática de desarrollo científico y tecnológico.* Desde los años cuarenta, el país fracasó en la instrumentación de una política de este tipo. A pesar de esfuerzos tempranos aislados, que reflejaban una conciencia del problema, no se logró la permanencia de dichos intereses. Hoy día, ésta es una carencia cada vez más importante. Si bien durante la época de sustitución de importaciones y economía cerrada podían subsistir e inclusive prosperar empresas ineficientes y tecnológicamente obsoletas, en una época de competencia global ello no es posible. La carencia de una base tecnológica impide a la mayoría de las empresas mexicanas ser plenamente competitivas, a la vez que limita el incremento de la productividad y el rendimiento y las remuneraciones de los factores de la producción. Asimismo, ubica a las empresas mexicanas lejos de los sectores de punta, en los que pueden obtenerse mayores utilidades mediante una posición de liderazgo en los mercados.⁶ México invierte menos de 0.5% del PIB en investigación y desarrollo tecnológico.

3. *Concentración geográfica excesiva.* Por tradición o por inercia, más que por intención explícita, las políticas públicas fomentaron la concentración del crecimiento económico en el área metropolitana de la Ciudad de México y el abandono de grandes áreas del país, a pesar de que se reconocía la necesidad de lograr un mejor equilibrio espacial para el desarrollo. Ello no sólo ha significado elevados costos por la concentración, sino la pérdida de oportunidades de creación de nuevos polos de desarrollo en otras regiones. A partir de la década de los setenta ha habido conciencia de este problema y se crearon polos de desarrollo como Ixtapa, Cancún y Lázaro Cárdenas. Sin embargo, las acciones emprendidas poco han servido para revertir las tendencias hacia una mayor concentración y sobre todo para resolver la carencia de condiciones mínimas para el desarrollo en muchas regiones del país. Las tendencias en general son hacia una mayor concentración o, en el mejor de los casos, al mantenimiento de la participación del área metropolitana de la Ciudad de México en el total. Ello llevaría a una población de entre 23 y 27 millones para el año 2030 en el área metropolitana de la Ciudad de México (AMCM).⁷

⁶ De acuerdo con cifras de la OCDE, en el año más reciente disponible (1999) México tiene el menor porcentaje del PIB como gasto en investigación y desarrollo tecnológico, en comparación con todos los países miembros. Véase también *El Universal*, 12 de marzo de 2006: "El rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Juan Ramón de la Fuente, consideró aquí que el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada fracasó en impulsar a la ciencia y la tecnología y, como consecuencia, disminuyó la competitividad de México a nivel internacional".

⁷ Virgilio Partida Bush y Carlos Anzaldo Gómez, "Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de México", en *La situación demográfica de México*, México, Consejo Nacional de Población, 2003, pp. 53-57.

4. *Centralización política.* El centralismo político y gubernamental ha ido aparejado con la elevada concentración de la actividad económica e incide de manera directa en las limitadas perspectivas de crecimiento económico de diversas regiones. La centralización representa hoy día un obstáculo fundamental en materia fiscal, dado que se ha limitado tanto la capacidad como la responsabilidad de generación de recursos por parte de los estados y municipios. Asimismo, en la búsqueda del mejor aprovechamiento de las ventajas competitivas de cada región, la carencia de intermediarios financieros regionales o de capacidad científica y tecnológica en las universidades estatales son obstáculos importantes. La centralización presupuestal se ha vuelto un obstáculo para la toma de decisiones óptimas en el ámbito local, pues se depende en exceso de los recursos fiscales del gobierno federal.

5. *Retraso en la apertura comercial.* En los años sesenta y setenta se retrasó la apertura comercial y se profundizó el modelo de sustitución de importaciones, a pesar de las tendencias internacionales y de las investigaciones que subrayaban tanto la dificultad para profundizar dicho modelo como sus limitaciones inherentes. Desde los años cincuenta, países como Taiwán y Corea del Sur tenían en el crecimiento de la exportación la base de sus estrategias de crecimiento, muy al contrario de México, que lo hizo con el endeudamiento externo y la sustitución de importaciones. No fue sino hasta mediados de los años ochenta que México se incorporó al GATT. Sin embargo, a raíz de la apertura de la economía mexicana, no se modificaron las políticas públicas para lograr una elevada competitividad. Por el contrario, persisten los obstáculos a la competitividad en materia de ineficiencia y altos costos gubernamentales, excesivas regulaciones burocráticas, así como carencias de infraestructura y la protección de sectores privilegiados que representan elevados costos para la economía, como el sector financiero y el de telecomunicaciones. Al mismo tiempo, la apertura se llevó a cabo en forma desordenada, sin políticas de reconversión del aparato productivo y sin una idea de los cambios necesarios para lograr la competitividad en condiciones de apertura comercial.

6. *Debilidad fiscal del sector público.* Desde los años cuarenta, pero sobre todo a partir de los sesenta, se han perdido numerosas oportunidades para llevar a cabo una reforma fiscal profunda. Existía conciencia del problema, se hicieron numerosos estudios y sin embargo no se llegó a concretar un cambio, aun en las épocas en que un partido político dominaba tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo. La debilidad fiscal es un hecho fundamental hoy día. El sistema fiscal descansa cada vez más en un pequeño sector de causantes cautivos, mientras que una proporción creciente de la actividad económica, ya

sea por sus características informales o por evasión simple y llana, está al margen del sistema fiscal. La reacción gubernamental, exprimir cada vez más al sector de causantes cautivos, significa un pesado lastre para la actividad económica en México. Inhibe la flexibilidad, la innovación y la eficiencia, a la vez que eleva los costos operativos de las empresas. En la época actual, la lucha política ha imposibilitado el logro de acuerdos en la materia. Según las más recientes comparaciones de la OCDE en 2002, México, con una participación de los ingresos fiscales en el PIB de 18.1% (aun incluyendo más de cinco puntos del petróleo), está a más de seis puntos porcentuales por debajo del siguiente país, Corea del Sur.⁸

7. *Baja productividad del sector público.* El bajo nivel de eficiencia y productividad del sector público ha representado un elevado costo para la economía nacional. Se trata de un problema secular de largo plazo. En ningún momento se ha enfrentado a fondo, pues siempre se ha privilegiado la conciliación y el mantenimiento de esquemas considerados convenientes en lo político. Inclusive en épocas en que nominalmente se presta mayor atención a la eficiencia gubernamental, los avances han sido muy limitados. El elevado crecimiento del gasto corriente del sector público en la última década resta recursos de la inversión, a la vez que carga el sistema productivo con un aparato burocrático cuyos objetivos no incluyen el crecimiento económico de manera explícita.

8. *Corrupción.* El fenómeno ha estado presente en alto grado en México a lo largo de su historia, si bien tradicionalmente se ha soslayado su importancia para lograr la eficiencia del proceso de crecimiento y se le ha llegado a considerar como un “lubricante”. Sin embargo, la corrupción en el proceso de privatización bancaria y en el posterior rescate del sistema financiero, así como en el manejo de la banca privatizada, hizo que la deuda pública casi se duplicara en unos cuantos años e incluso creció al doble de lo acumulado históricamente hasta 1982. Ello representa hoy día un costo financiero y una carga permanente sobre las finanzas públicas, que impide al gobierno cumplir con sus responsabilidades sociales y económicas. En particular, reduce de manera directa la disponibilidad de recursos para inversión pública. A raíz de la apertura política, la corrupción se ha incrementado, reduciendo la productividad de la inversión, tanto pública como privada.

9. *Falta de un sistema educativo de excelencia.* A partir de la década de los setenta, un giro en la estructura del gasto educativo privilegió la masificación de la educación superior y el abandono gradual de los objetivos de exce-

⁸ OCDE, *Main Economic Indicators*, 2005, pp. 258-261.

lencia y calidad en la educación pública, a pesar de la importancia de este factor para el desarrollo, ya reconocida entonces. Sin duda, en el momento se consideró indispensable la apertura del sistema educativo para hacer frente a la demanda creciente de una población joven. No obstante, el abandono de las metas de excelencia ha incidido directamente en la calidad de los egresados universitarios y la capacidad de crecimiento del país. Aunado a la carencia de estrategias y recursos para la actividad científica y tecnológica, ello amplía el rezago del sistema educativo frente a los requerimientos del país y frente a los imperativos de la competencia mundial. El deterioro secular de la educación pública en los niveles elemental e intermedio, como resultado de privilegiar la cobertura masiva y de reducir el gasto en calidad educativa, es un problema de difícil solución, dadas las estructuras de control ya anquilosadas y de suyo corruptas. Con ello se fomenta la división extrema entre la educación privada y la educación pública. Y no puede decirse que la privada sea de calidad internacional en ciencias y matemáticas. Los resultados de las comparaciones efectuadas por la OCDE permiten apreciar la magnitud del problema.⁹

10. *Ineficiencia y dispendio en la inversión de los excedentes petroleros.* El fracaso para invertir los excedentes petroleros de manera productiva a partir de finales de los años setenta ha significado un desperdicio y una enorme pérdida de oportunidades para el desarrollo, como fue transformar el perfil de eficiencia de la economía mexicana; en lugar de ello, se utilizaron los recursos petroleros para aumentar los subsidios de diversa índole y perpetuar esquemas ineficientes.

11. *Distorsiones de precios.* A lo largo de la etapa de sustitución de importaciones, la distorsión de los precios de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal, conjuntamente con las distorsiones de precios ocasionadas por las políticas proteccionistas, representaron un elevado costo para la eficiencia económica y una menor tasa de crecimiento. Asimismo, obstaculizaron el crecimiento y propiciaron la concentración del ingreso. Sin embargo, aun después de la apertura económica, se han acentuado importantes distorsiones en precios clave, como el costo del crédito, las telecomunicaciones y los energéticos, lo cual representa un lastre a la eficiencia y el crecimiento.

12. *Monopolios.* El mantenimiento de sectores con estructuras monopólicas y oligopólicas, como electricidad, petróleo y gas, telecomunicaciones y

⁹ Es ilustrativo el caso de Alemania, donde los resultados de los estudios transversales de la OCDE han llevado a un replanteamiento profundo. Véase "Wasting brains", *The Economist*, 9 de febrero de 2006.

banca comercial, ha representado un elevado costo para los consumidores y una merma de la capacidad competitiva del país. Dado que se trata de ramas cuyos productos son de gran importancia como insumos para la producción de casi el total de la actividad económica, su calidad y precio inciden sobre la eficiencia, la rentabilidad y la competitividad de todo el aparato productivo. El costo que representan estos elementos tampoco es una consideración explícita en la formulación de políticas públicas. A lo largo de la etapa de sustitución de importaciones, salvo el caso del sistema financiero, se trataba de entidades del sector paraestatal. Hoy día, a pesar de la privatización, persisten dichas estructuras e incluso se han acentuado.

13. *Bajo ahorro nacional para inversión.* A lo largo de varias décadas, de los cuarenta hasta los setenta, la tasa de ahorro nacional creció de manera continua. En cambio, a partir de los años ochenta, la disminución en la tasa de ahorro ha significado una creciente dependencia del ahorro externo y un creciente endeudamiento. El problema no ha recibido atención explícita, más bien, se ha dejado a la evolución no planeada. Según cifras de la OCDE, en 2004 México ocupaba el lugar 17, entre 30 países, con una tasa bruta de formación de capital de 20.2%. A lo largo del periodo 1970-2004, la tasa promedio de formación de capital en México ha permanecido prácticamente estancada. En promedio, México ocupa el lugar 12 en ahorro; en crecimiento, el país ocupa el lugar 19. Ello es indicativo de una baja eficiencia en la utilización del ahorro.¹⁰

14. *Nacionalización de la banca.* La nacionalización bancaria, como respuesta a fugas de capitales y especulaciones financieras, produjo no sólo elevados costos, sino corrupción e ineficiencia en el manejo del sistema bancario por parte de la burocracia del sector financiero. Se deterioró la capacidad de éste para intermediar el ahorro de la sociedad y canalizarlo hacia los fines con mayor productividad. Como resultado, a lo largo de varias décadas, el país ha carecido de un sistema eficiente y eficaz para la intermediación financiera y, en particular, para canalizar el ahorro nacional hacia las actividades de mayor eficiencia y rentabilidad.

Hoy día, de acuerdo con comparaciones internacionales, el costo de la intermediación financiera es de los más elevados entre los países miembros de la OCDE. México y Turquía encabezan la lista de costos fijos del sistema bancario con 7% de activos, en contraste con Irlanda, con 1%. México está en segundo lugar en cuanto a margen de interés, con 6.5%, Irlanda tiene una cifra ligeramente superior a 1.3% y Luxemburgo inferior a 1%. Lo anterior a pesar de

¹⁰ OECD Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics, OCDE, 2006.

que en México la banca extranjera tiene la segunda penetración más alta, cerca de 70%, superada solamente por la República Checa.¹¹

15. *Sistema financiero*. La pérdida de un sistema financiero bajo control nacional para un país del tamaño de México implica un freno a las posibilidades de desarrollo, al limitar de manera absoluta la creación de nuevas empresas y obstaculizar la actividad innovadora. Asimismo, trasladar las decisiones en materia de financiamiento de las empresas nacionales a centros de decisión en el extranjero limita seriamente la posibilidad de desarrollo de éstas. Tanto la creación de nuevas empresas como la posibilidad de desarrollo de las existentes son factores esenciales de competitividad en la nueva economía global. Sin embargo, son dimensiones ausentes en la toma de decisiones estratégicas. Al mismo tiempo que el control del sistema financiero ha salido del país, se carece de un sistema financiero para apoyar la creación de nuevas empresas, sobre todo en sectores con mayor capacidad de innovación.

16. *Debilidad del sistema de justicia*. En todos los niveles, el atraso del sistema judicial es uniforme. Ello crea un alto grado de inseguridad jurídica, tanto para las personas como para la defensa de los derechos de propiedad. No es sólo un problema de recursos, sino de la relación del sistema de justicia con el poder y sobre todo de la responsabilidad exigible al mismo ante la sociedad.

Esta lista no es en modo alguno exhaustiva. Se trata solamente de enumerar algunas de las principales oportunidades perdidas a lo largo de los últimos 65 años para lograr una economía de suyo dinámica. El avance económico no sólo es importante en sí; la falta de avance ha generado retrasos sociales de gran importancia. En el momento histórico en que se aplazaron muchas decisiones no se vio la demora como obstáculo fundamental al desarrollo de largo plazo. Salvo en la falta de un sistema fiscal adecuado, en los demás casos no había consenso acerca de la importancia de las reformas. Y en ningún caso se ha visto el problema como crítico, es decir, como condición esencial para el desarrollo. Esta falla puede caracterizarse como una miopía de las clases dirigentes, por una parte, y como el resultado del juego de las fuerzas políticas y sociales, por la otra. Pero sin duda se trata de un fracaso de liderazgo que el país paga muy caro en la actualidad. Las comparaciones internacionales son muy claras.

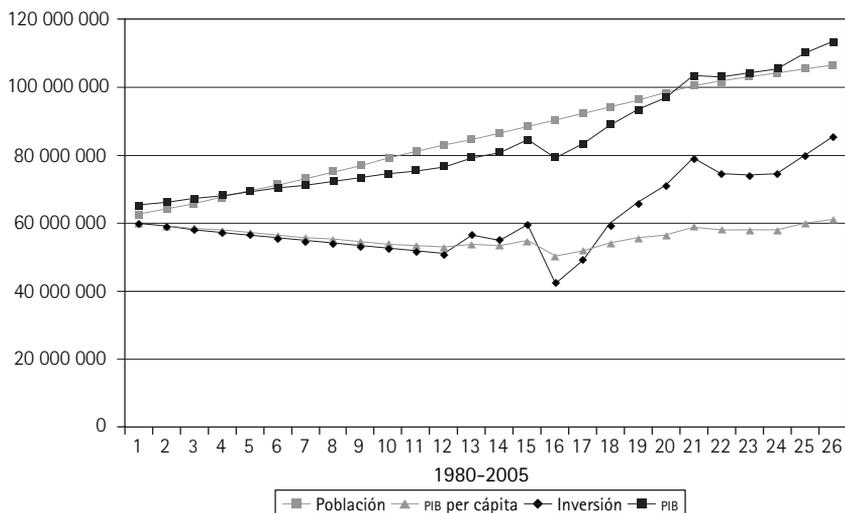
Por lo general, el efecto de los factores aquí señalados sobre la tasa de crecimiento económico no se ha cuantificado de manera directa. Sin embargo, al plantear los requerimientos de una economía competitiva sobresalen la flexibilidad, la capacidad de responder a cambios en el entorno y la eficiencia como base para la competitividad.

¹¹ OECD, *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, 2006.

RIGIDEZ Y ESTANCAMIENTO ECONÓMICO

El origen de las rigideces que enfrenta la economía nacional no se encuentra sólo en el ámbito económico, ya que se trata de fenómenos altamente políticos. En general, es ahí donde los economistas mexicanos no han profundizado en la búsqueda de explicaciones. A lo largo de varias décadas, hasta mediados de los años sesenta, la ortodoxia económica prevaleciente, dentro y fuera del país, planteaba que México, por fin, había encontrado el camino hacia el desarrollo sostenido. Sin embargo, esta percepción tendría un duro encuentro con la realidad en el movimiento estudiantil de 1968. Éste mostró que la insuficiente capacidad de respuesta en materia de oportunidades de avance económico, por medio del empleo productivo, iba aparejada con una clara insatisfacción en la esfera de participación política.

A lo largo de la época ininterrumpida de gobiernos priistas, el temor a protestas sociales, al rompimiento de los consensos fundamentales entre los diversos grupos sociales o a la defensa de intereses de grupo retrasó numerosos cambios en las políticas públicas. En los últimos 20 años, la imposibilidad de forjar consensos básicos entre las distintas fuerzas y grupos políticos ha generado una parálisis legislativa y rigideces estructurales en la política de desarrollo. La incapacidad gubernamental de los últimos años ha significado un estancamiento profundo, pues el crecimiento del PIB apenas supera al de la población. De



Gráfica 3. Población y PIB per cápita

hecho, el PIB per cápita casi no ha crecido en los últimos 25 años. Los intentos autoritarios por lograr cambios “modernizadores” y liberalizar la economía deben juzgarse, a final de cuentas, como fracasos. Se rompieron los consensos políticos y no se logró un sistema productivo más eficiente. Se perdió la capacidad productiva incorporada en empresas que no lograron adaptarse a las nuevas condiciones de la competencia global y se crearon nuevas rigideces y esquemas monopólicos. Tampoco se logró avanzar en cuanto a la desregulación y a elevar la eficiencia del aparato gubernamental.

La falta de capacidad de la economía mexicana para retomar el crecimiento después de la crisis petrolera y de la deuda externa de 1982 es una historia de fracaso intelectual de las políticas públicas, pero sobre todo de falta de visión de largo plazo de la clase política. Era evidente, ya a finales de los años setenta, que el modelo de sustitución de importaciones había llegado a su límite. Sin duda, la política de la época, basada en el uso de la abundancia petrolera para profundizar la sustitución de importaciones y pagar los costos de la ineficiencia, en lugar de usar la abundancia para pagar los costos de la transición a un esquema basado en la eficiencia y orientado hacia la competitividad, fue un error de dimensiones históricas.¹² Ello fue señalado por diversas voces en su momento, sin embargo, en los años siguientes el problema no se corrigió de manera estructurada.

La liberalización y apertura económica sin un programa ordenado de transición tuvo como resultado una enorme pérdida de capital. El análisis de la formación de capital, tanto pública como privada, muestra con claridad los costos de la transición, en términos de crecimiento perdido (cuadro 3). El crecimiento medio per cápita en el periodo de 1980 a 2003 fue de sólo 0.9%. En cambio, para el periodo comparable, los años de 1960 a 1981, fue de 3.4%. La tasa de formación de capital en ambos periodos muestra cómo, en términos agregados, se perdió gran parte del ahorro nacional. Las políticas públicas no consideraron la posibilidad o necesidad de reconversión de la capacidad productiva nacional. Las empresas no competitivas bajo las nuevas condiciones simplemente cerraron sus puertas, con la consecuente pérdida de capital, en el aspecto individual y sobre todo social.

¹² El tema fue ampliamente discutido por Víctor Urquidi y el autor en conversaciones privadas y en documentos inéditos hacia finales de los años setenta, en el contexto de una amplia discusión acerca del uso óptimo de los excedentes petroleros. Entre las demandas de los distintos grupos de interés y sectores de la administración pública, el autor concluía que desafortunadamente el resultado más probable sería la explosión proporcional del gasto público, conservando en esencia la misma estructura. Ése, de hecho, fue el resultado.

Cuadro 3. Crecimiento promedio y producto interno bruto (PIB) per cápita en varios países (ajustado por paridad de poder adquisitivo)

	1960-1979	1980-2003	1995-2003
México	3.4	0.9	2.4
América Latina			
Argentina	2.1	0.2	-0.3
Brasil	4.9	1.0	1.4
Chile	2.1	3.2	3.7
TLC			
Estados Unidos	2.9	2.1	2.7
Canadá	3.1	1.8	2.8
Asia			
Corea del Sur	6.0	5.6	4.3
Singapur	9.0	4.2	3.0
Tailandia	5.0	4.7	2.7

Fuente: A. Heston, R. Summers y R. Aten, 2002, *Penn World Table Version 6.1*, y World Economic Outlook.

La reducción en la eficiencia del capital invertido en la economía mexicana a lo largo de las últimas décadas tiene varios orígenes y profundas implicaciones. Entre los orígenes deben citarse los siguientes:

1. La pérdida neta de capital generada por la apertura económica, al hacer obsoleta una parte importante del acervo de capital nacional que no era competitivo con las importaciones. Sin duda, éste era un costo esperado de la transición a un sistema competitivo; sin embargo, fue excesivamente alto dada la carencia de políticas de ajuste para facilitar la transición.

2. El cambio en la estructura de la inversión hacia una menor inversión pública. La falta de infraestructura complementaria para la productividad del capital privado tiende a reducir su rentabilidad.

3. La mayor intensidad promedio de capital en los sectores que han logrado mayor crecimiento en la economía mexicana. En general, las PYMES han perdido importancia relativa, al igual que la agricultura.

4. La falta de inversión en desarrollo tecnológico, lo cual reduce la rentabilidad de la inversión. Como consecuencia de la globalización, y en México de la apertura comercial, la tecnología es un factor de creciente importancia para la competitividad y el logro de un alto valor agregado en la producción. La posición de México es muy débil.

5. La ineficiencia productiva resultante de la carencia de seguridad jurídica, la burocracia gubernamental y la falta de un sistema financiero capaz de

intermediar el ahorro y canalizarlo hacia las actividades más productivas de manera ágil y económica.

La consecuencia más importante de estos factores es la incapacidad de la economía mexicana para generar un proceso de crecimiento de la producción y el empleo que asegure la estabilidad sostenible. En las últimas dos décadas, de manera creciente, la estabilidad económica y social se ha basado en la migración a Estados Unidos. Por una parte, la posibilidad de emigrar, de manera temporal o permanente, documentada o indocumentada, ha funcionado como válvula de escape para una población económicamente activa (PEA) joven y dinámica. Por otra, las remesas enviadas por los migrantes constituyen un ingreso de gran importancia. A nivel agregado, representan la tercera fuente de divisas para el país. A escala familiar, en muchos casos son la diferencia entre el bienestar y la pobreza.

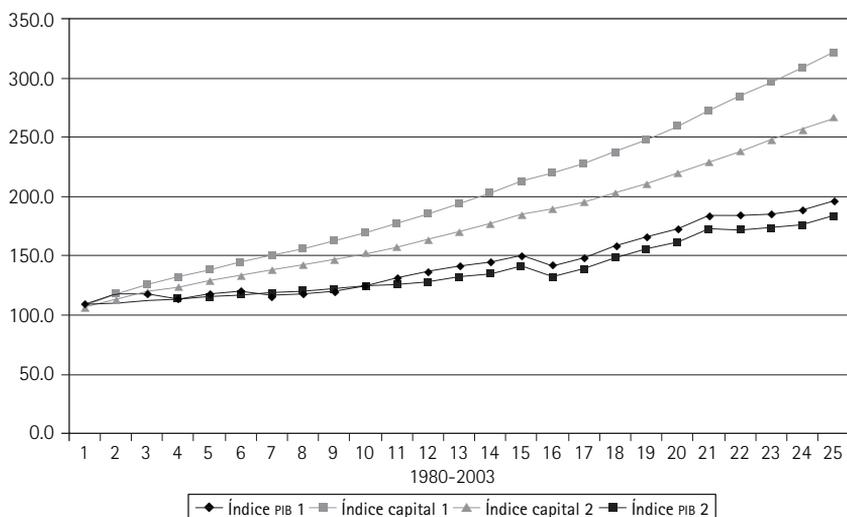
COYUNTURA ACTUAL

Al repasar las características esenciales de la economía mexicana en las últimas décadas, es sorprendente cuán poco han cambiado sus problemas fundamentales:

- i.* La insuficiente capacidad para crear empleos y oportunidades de mejoramiento personal para la creciente población.
- ii.* La desigual distribución del ingreso y la riqueza.
- iii.* La escasa actividad tecnológica y por ende la incapacidad de la mayoría de las empresas mexicanas para competir internacionalmente.
- iv.* La insuficiencia del ahorro nacional, público y privado.
- v.* La carencia de un sistema de financiamiento acorde con las necesidades de la actividad económica. Hoy día, el crédito es varias veces más caro, en términos reales, que hace 40 años.
- vi.* La incapacidad gubernamental para diseñar un sistema fiscal moderno, acorde con la estructura de la economía nacional.
- vii.* La debilidad de las instituciones públicas y la carencia de un Estado de derecho moderno que otorgue certidumbre a largo plazo.

En una perspectiva de largo plazo, puede apreciarse que estos problemas estaban vigentes ya en 1940. Puede decirse que son definatorios del subdesarrollo. A diferencia de otros países, que en ese lapso y bajo distintos sistemas políticos han superado problemas mucho más serios de atraso y pobreza, una elevada proporción de la población de México sigue padeciéndolos.

En el aspecto económico, la cuestión fundamental es el crecimiento y la eficiencia en cuanto a la formación de capital. Un análisis somero de las cifras



Gráfica 4. PIB y formación de capital

posteriores a 1980 muestra de manera clara la evolución. Es cierto que existen problemas con la medición del producto de 1980 a la fecha. Las cifras más optimistas muestran que, de 1980 a 2004, el producto creció entre 89 y 100%. Sin embargo, el acervo de capital, de acuerdo con cifras de cuentas nacionales, debe haber crecido entre 166 y 220 por ciento.¹³

CONSECUENCIAS DEL ESTANCAMIENTO

Vale la pena señalar muy someramente las consecuencias más importantes del estancamiento en los ámbitos personal, social e internacional, pues con frecuencia dicho costo se pierde en la abundancia de cifras y declaraciones oficiales llenas de optimismo.

De haberse logrado un crecimiento del PIB per cápita de 3% anual en las últimas dos décadas, el nivel de 1980 se habría duplicado para 2004, en lugar de permanecer casi constante. Y con las tasas optimistas de crecimiento que se planteaban en la campaña presidencial del 2000, el PIB per cápita se duplicaría

¹³ Según la metodología utilizada. Dado el elevado crecimiento de renglones como el sector informal, la migración a Estados Unidos y las remesas, así como la apertura comercial, la medición de los cambios en el producto en el periodo comentado está sujeta a un amplio margen de error.

en menos de 15 años. Con respecto al bienestar personal, ésta es la consecuencia más directa de la falta de crecimiento. Si a ello se agrega la creciente concentración del ingreso y el empobrecimiento absoluto de amplias regiones, la gravedad del atraso es evidente.

Un segundo efecto del lento crecimiento es la imposibilidad de generar los empleos requeridos por la creciente población joven. Ello significa que, en el ámbito personal, millones de jóvenes no han podido integrarse a la economía y a la sociedad, y han quedado estancados en los márgenes, por decirlo así, en condiciones de subempleo o empleo informal ocasional, sin acceso a la seguridad social y a oportunidades de mejoramiento social, económico y familiar.

En tercer lugar, debe tenerse en cuenta la dependencia creciente respecto de Estados Unidos, no sólo en el aspecto comercial, sino como válvula de escape para los mexicanos que no encuentran oportunidades de vida en el país ante la incapacidad de la economía para crear empleos al ritmo necesario. Es un fenómeno preocupante; en tanto no se instrumenten políticas públicas orientadas a su solución, la inercia lleva hacia un agravamiento de las tensiones en la relación bilateral. También, la elevada cantidad de ilícitos a lo largo de la frontera acentúa dicho potencial de conflicto y las presiones ocasionadas por el paso de drogas a través de México son irritantes de consideración en las relaciones México-Estados Unidos. A lo largo de los últimos 25 años, esta problemática ha aumentado, en parte importante como resultado del creciente flujo de mexicanos hacia el norte y de la creciente desigualdad económica.

Si bien el crecimiento económico no resuelve todos los problemas de una sociedad, el estancamiento provoca problemas que pueden afectar seriamente las perspectivas futuras de crecimiento. México ha registrado cierto crecimiento económico durante los últimos 25 años, sin embargo, éste apenas ha sido suficiente para mantener el producto per cápita promedio en un nivel que apenas rebasa los de 1980. A lo largo de este periodo, la población ha crecido 67%, en paralelo con el incremento del producto, como se aprecia en la gráfica 3. Por otra parte, la concentración del ingreso se ha acentuado en este lapso, como resultado de diversos factores.

Las razones expuestas subrayan la prioridad de diseñar y aplicar una estrategia de rápido crecimiento para los próximos años. Este objetivo es la máxima prioridad. Sin una elevada tasa de crecimiento económico se observará un deterioro en diversas variables clave. Las más importantes son el empleo, la distribución del ingreso, las finanzas públicas, la migración indocumentada a Estados Unidos y los niveles de bienestar de los mexicanos. En el ámbito social, los conflictos internos continuarán siendo materia fácil de provecho político. Y en el ámbito internacional, la relación con Estados Unidos tendrá un alto poten-

cial de conflicto, aun con las mejores intenciones y la mayor habilidad por ambas partes. A pesar de lo anterior, es notoria la carencia de una estrategia explícita de crecimiento a lo largo de más de una década. Parecería que se ha perdido de vista que el crecimiento es condición esencial de estabilidad para México.

En resumidas cuentas, el desempeño poco satisfactorio de la economía nacional en las últimas décadas se confirma al analizar comparaciones tanto con países de la OCDE como con las demás naciones latinoamericanas: ambos muestran el mismo resultado, es decir, el rezago creciente de México frente al mundo. Dada la importancia del tema, es necesario plantear varias hipótesis para explicar esta evolución.

1. La pérdida de capital que significó la apertura económica a mediados de los ochenta fue sumamente elevada. El efecto ha sido duradero en la medida que la competencia del exterior, sobre todo de China, desplaza cada día más actividades productivas.

2. La disminución en la tasa de inversión ha recaído de manera desproporcionada sobre los sectores con mayor capacidad de generar empleo y producción. El sector público ha elevado su gasto corriente de manera desproporcionada, olvidando las inversiones complementarias para la inversión privada.

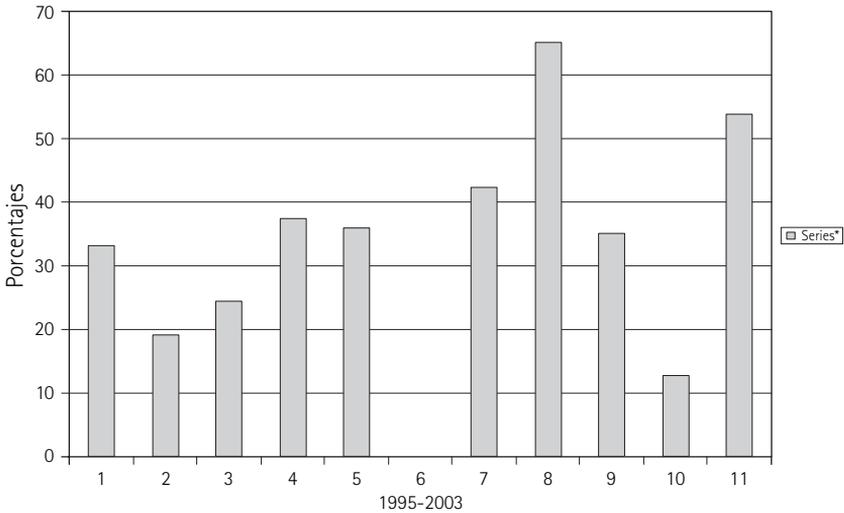
3. La formación de capital se ha orientado al consumo, a sectores como el de la vivienda, más que a sectores que producen bienes y servicios comerciales. De tal manera, el efecto de un monto dado de inversión sobre el crecimiento es menor.

4. Las nuevas distorsiones de precios ocasionadas por el sistema financiero y el exceso de trámites y regulaciones gubernamentales contrarrestan la mayor eficiencia económica derivada de la apertura. A pesar de ésta, la economía mexicana no ha logrado niveles de eficiencia y competitividad más elevados.

5. El bajo nivel de actividad tecnológica y la ausencia de reformas laborales han significado una menor productividad en las empresas.

Estas explicaciones de la menor tasa de crecimiento del PIB a partir de 1980 son congruentes con la menor tasa de incremento en la productividad de los factores, mano de obra y capital que identifica un estudio del Fondo Monetario Internacional.¹⁴ A nivel agregado, éste es el resultado observado; los determinantes de tal reducción son de la mayor importancia.

¹⁴ Ebrima Faal, "GDP growth, potential output, and output gaps in Mexico", Washington, Fondo Monetario Internacional, Western Hemisphere Department, mayo de 2005. Martin Dietz, "Capital income taxation, new firm creation, and the size distribution of firms", Universidad de St. Gallen, 2005. El autor encuentra que la carga fiscal afecta de manera adversa a nuevas empresas y la posibilidad de crearlas. En cambio, las firmas grandes no parecen verse afectadas.



* 1. PIB total; 2. Agropecuario; 3. Minería; 4. Manufacturas; 5. Construcción; 6. Electricidad, gas, agua; 7. Comercio; 8. Transporte, comunicaciones; 9. Servicios financieros; 10. Servicios sociales; 11. Servicios financieros imputados.

Gráfica 5. Crecimiento sectorial: grandes divisiones

El sector más afectado es el agropecuario; durante los últimos 15 años se ha estancado el producto sectorial (gráfica 5). Ello significa que ha dejado de crear empleos, lo cual presiona de manera directa al sector urbano y a la migración hacia Estados Unidos. Esta tendencia natural hacia la expulsión de la PEA agrícola se ha visto acompañada de un aumento en el empleo urbano, lo cual ha permitido un incremento en la productividad media de la mano de obra al cambiar los trabajadores de un sector de baja productividad, el primario, hacia sectores urbanos con mayores niveles de productividad. Sin embargo, este patrón histórico se ha suspendido en México. Como resultado de la globalización, la PEA agrícola expulsada del campo no ha encontrado empleo en el sector formal urbano en las últimas décadas. Sus únicas salidas han sido el sector urbano informal o la migración hacia Estados Unidos. Este fenómeno se ha agudizado en los últimos 25 años, como resultado de la crisis de 1982, primero y, con posterioridad, como uno de los efectos del bajo crecimiento de las oportunidades de empleo formal en México.

Estas salidas, que en periodos anteriores podrían haberse considerado como temporales o transicionales, hoy día se han convertido en situaciones permanentes. Ello tiene profundas implicaciones que no se han enfrentado en la formulación de las políticas públicas. Por desgracia, éstas se han anclado en las inercias del pasado.

Desde el punto de vista de la sociedad mexicana, el crecimiento desmedido del llamado sector informal es altamente corrosivo para la participación y el compromiso social por parte de los afectados. La incertidumbre en cuanto a ingresos, servicios de salud y bienestar posterior a la edad económicamente activa, es decir, en la época del retiro de la persona, ocasiona resentimientos sociales y actitudes de dependencia respecto del sector público. Asimismo, fractura la solidaridad social al no encontrar la persona un empleo con ubicación formal, y sobre todo con derechos y obligaciones bien definidos. Así, deja de sentir obligación hacia la sociedad o inclusive respeto hacia las instituciones establecidas.

Más grave aún es el fenómeno migratorio provocado por la inexistencia absoluta de oportunidades aceptables de empleo. La pérdida de confianza en el país y su liderazgo es un fenómeno acumulativo y ocasiona dificultades para el éxito de cualquier estrategia social y económica.

Si a ello se agrega el alto grado de distanciamiento de muchos responsables de la formulación de políticas económicas con respecto a la sociedad, el reto para el futuro es mayúsculo. Así, el país carece de una política impositiva acorde con la magnitud y naturaleza de sus problemas. A la vez, las políticas educativa, laboral, tecnológica y crediticia, y la eficiencia gubernamental son totalmente antifuncionales frente al objetivo de lograr la máxima competitividad internacional de manera compatible con el logro de metas sociales de mejoramiento de la población nacional.

CONCLUSIONES

A lo largo de este ensayo, se ha presentado un esbozo de algunas de las principales causas y consecuencias del estancamiento relativo al crecimiento demográfico que afecta a la economía mexicana hace ya más de dos décadas. No hemos entrado en detalle en ningún sector; se trataba sólo de presentar un panorama global. Sin embargo, las perspectivas para el futuro económico son preocupantes, y es en función de ello que deben analizarse más a fondo los temas aquí presentados.

La globalización acelerada de los últimos 20 años puso en jaque el modelo tradicional de desarrollo seguido por México hasta entonces. La incapacidad para cambiar el modelo básico de desarrollo y orientarlo de manera eficiente hacia la búsqueda de una economía generadora de empleo y de elevada productividad parece ser de tipo secular. Las expresiones eran otras en el pasado, pero es claro que a lo largo del siglo xx la economía mexicana no fue capaz de trans-

formarse al ritmo exigido por la evolución internacional. Urquidi dedicó una buena parte de su carrera como economista profesional a explorar las causas, los costos y las razones de esta problemática. Enfocaba su análisis de la economía mexicana en la época en que muchos de estos problemas se gestaban, o inclusive se hacían más graves ante el fracaso gubernamental para afrontarlos de manera plena, en factores de fondo o “estructurales”.

El análisis presentado indica la urgencia de efectuar cambios de fondo en la estrategia de desarrollo, a fin de compatibilizar la solución de las demandas sociales y económicas de la población con las nuevas condicionantes y oportunidades de la globalización. México ha quedado rezagado a un alto costo, presente y futuro. No sólo se han perdido valiosas oportunidades de crecimiento desde 1980, sino que el futuro económico y social se ha vuelto más incierto. La ausencia de reformas en México, aunada a la consolidación de ventajas competitivas por parte de nuevos actores en la economía global, como China, India y los países de Europa Oriental, acentúan la imposibilidad de continuar con la inercia de las últimas décadas. El reto político y económico es evidente.

VISIÓN INTEGRAL

UNA VISIÓN GENERAL DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE MÉXICO*

I

México es un país que, en los últimos 30 años, ha conseguido tanto el crecimiento como el desarrollo. El crecimiento se ve reflejado en los indicadores usuales, como la producción, y el desarrollo se muestra en cambios importantes en la estructura de la economía, en el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, en aumentos de la productividad y en la creación de instituciones capaces de llevar adelante el proceso de cambio. Al mismo tiempo, muchos problemas graves permanecen sin resolver o lo están sólo parcialmente y son enfocados de manera inadecuada; asimismo, han surgido nuevas cuestiones, como resultado de los múltiples cambios, que apenas están siendo reconocidas con claridad. El desarrollo mexicano es una “historia de éxito” entre los países menos desarrollados del mundo, pero sólo en comparación con las muchas “historias de fracaso” en otros lugares de América Latina, o en Asia o África; y México sólo es un éxito si se toma en cuenta la tendencia natural de los gobiernos y otros grupos interesados, en el interior y el exterior, de exagerarlo y olvidar que cualquier índice de desarrollo no es sino un promedio de lo bueno y lo malo y que los fenómenos sociales y económicos no siempre se interrelacionan de manera armónica.

La tasa de crecimiento del PNB en términos reales ha sido en promedio ligeramente superior a 6% anual desde 1940, lo que ha significado un aumento per cápita de casi 3% (la tasa de crecimiento de la población ha aumentado gradualmente a cerca de 3.5% en el presente). La participación de la producción de manufacturas en el PNB se ha incrementado de alrededor de 18% a casi 25%, mientras que la de la producción agrícola ha disminuido de 23% a menos de 17%. Se han observado ganancias proporcionales en las participaciones de los sectores eléctrico y petrolero, así como en el de los servicios, y una caída en la importancia relativa de la producción minera. Sin embargo, dentro

* Ensayo publicado originalmente en inglés en *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 101, cuaderno 1, Kiel, Institut für Weltwirtschaftliches-Universidad de Kiel, 1968, pp. 2-20. Traducción de Luis Tapia.

de la tasa global de crecimiento de 6%, todos los sectores han incrementado su producción como respuesta a la demanda externa, a la inversión pública y privada y al mercado nacional, cada vez con un mayor grado de integración.¹

Como era de esperarse, los cambios en la productividad no han sido uniformes y los niveles observados en diferentes sectores económicos y regiones geográficas muestran una amplia variedad. El PNB per cápita ha superado recientemente el equivalente de 500 dólares a precios corrientes. La población actual de México se estima en cerca de 47 millones de habitantes. Debido a la estructura por edades, en la que predominan los jóvenes, y la participación relativamente pequeña de las mujeres en ocupaciones remuneradas, no más de 30% aproximadamente del número total de habitantes, o cerca de 14 millones, es económicamente activo. La participación de las actividades agrícolas en el empleo agregado ha disminuido de 65 a 54% entre 1940 y 1960, mientras que la de la industria se ha incrementado de 13 a 19% y la de los servicios de 22 a 27%. Los datos sobre la fuerza de trabajo muestran así una transición de la agricultura a la industria y los servicios; no obstante, hay que reconocer que la participación de las ocupaciones agrícolas es aún muy elevada. Esto está asocia-

¹ Las siguientes referencias disponibles en inglés incluyen cuadros y análisis que, no obstante diferir en cuanto a las fuentes y las cifras exactas (debido a la naturaleza de los cálculos y la revisión frecuente de los datos básicos), sirven para documentar la presentación ofrecida en el texto: los ensayos de E. Pérez López, E. Fernández Hurtado, V.L. Urquidi y otros en *Mexico's Recent Economic Growth: The Mexican View*, Austin y Londres, 1967; Raymond W. Goldsmith, *The Financial Development of Mexico*, París, OECD, Development Centre Studies, OECD Publications, núm. 20389, 1966; Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development. The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Mass., Center for International Affairs, Harvard University, 1963; Robert J. Shafer, *Mexico: Mutual Adjustment Planning*, Syracuse, 1966; Miguel S. Wionczek, "Incomplete Formal Planning, Mexico", en Everett E. Hagen (ed.), *Planning Economic Development*, Homewood, Ill., The Irwin Series in Economics, 1963; *The Economic Development of Mexico*, Report of the Combined Mexican Working Party, Baltimore, International Bank for Reconstruction and Development, 1953; Charles N. Myers, *Education and National Development in Mexico*, Princeton, 1965; Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Banco de México, *Projections of Supply of and Demand for Agricultural Products in Mexico to 1965, 1970 y 1975*, Washington, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Israel Program for Scientific Translations, agosto de 1966; Nacional Financiera, *Statistics on the Mexican Economy*, México, 1966. Véase también L. Solís, "Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México", *Demografía y Economía*, vol. 1, núm. 1; México, 1967. V.L. Urquidi y A. Lajous Vargas, *Educación superior, ciencia y tecnología en el desarrollo económico de México*, México, 1967. Para datos de población, véase Raúl Benítez Zenteno y Gustavo Cabrera Acevedo, *Proyecciones de la población de México, 1960-1980*, México, Banco de México, Investigaciones Industriales, Estudio de los Recursos Humanos de México, 1, 1966. *Idem*, "La población futura de México —total, urbana y rural", *El Trimestre Económico*, vol. xxxiii, México, 1966.

do con el hecho de que la población de México, a pesar de las altas tasas de migración del campo a las ciudades, es todavía predominantemente rural: alrededor de 50% según la definición del censo (localidades de menos de 2 500 habitantes), pero llega a 63.5% según definiciones más rigurosas, que toman en cuenta no sólo el tamaño de la localidad sino las características socioeconómicas de sus habitantes.² Entre 1940 y 1962, el producto por persona con trabajo remunerado en la agricultura se elevó 68%, que es un aumento significativo, sólo igualado por unos cuantos países en desarrollo, pero en 1962 el nivel obtenido era únicamente la quinta parte del nivel documentado en la industria y los servicios.³ Durante el mismo periodo, el rendimiento por persona en la industria creció 30% y en los servicios 52%. Hay pruebas de que la estructura variable de la economía está llevando hacia una expansión de las actividades de servicio, en gran medida desproporcionada en relación con la expansión industrial, que normalmente sería el sostén principal del desarrollo; pero, por otra parte, el crecimiento de la agricultura comercial frente a la de subsistencia y, en particular, los aumentos extraordinarios de productividad ocurridos en la primera, junto con el rápido proceso de urbanización, se han reflejado inevitablemente en la expansión de los servicios. A lo anterior habría que agregar que las comunicaciones se han extendido a gran velocidad y que el volumen de turistas nacionales y extranjeros se ha multiplicado, creando así un crecimiento dinámico de la demanda de servicios. Sin embargo, se observa claramente el hecho de que la producción agrícola como un todo, de la que depende la mitad de la población, muestra un nivel bastante bajo de productividad.

Para completar este panorama es necesario referirse a la distribución imprecisa del ingreso y la riqueza. La modernización ha alcanzado a un sector limitado de la población de México. Existe una agricultura altamente productiva en tierras con irrigación, que beneficia a un número relativamente pequeño de agricultores y campesinos, al lado de la agricultura tradicional en áreas con condiciones naturales desfavorables, pero con frecuencia densamente pobladas. Las zonas urbanas poseen industria moderna y con bases científicas que utiliza tecnología de punta importada, que coexiste con plantas pequeñas, ineficientes y descapitalizadas, así como con una gran cantidad de industrias manufactureras de tipo artesanal y baja productividad que hay por todo el país. Hay

² L. Unikel, "Ensayo sobre una nueva clasificación de población rural y urbana en México", *Demografía y Economía*, vol. II, núm. 1, 1968. Su análisis muestra que hay características enteramente rurales en localidades que tienen hasta 5 000 habitantes (56.6% de la población) y que muchos de esos rasgos predominan en ciudades de hasta 15 000 habitantes. Unikel considera esta última como la línea divisoria para una clara separación rural-urbana.

³ Solís, *op. cit.*, cuadro 15.

servicios bancarios, de seguros y hoteleros altamente eficaces, así como modernos supermercados junto a un extenso sistema de comercio de subsistencia al por menor. El sistema educativo, a pesar de su constante expansión, todavía muestra bajos índices de matriculación, sobre todo en las áreas rurales, y esto, combinado con el efecto de la alta tasa de fertilidad y mortalidad decreciente, situación que ha imperado durante un largo periodo, se traduce en una presión constante sobre los jóvenes no calificados que pretenden ingresar por primera vez al mercado de trabajo. El resultado es que los trabajadores tienen sólo una débil capacidad de negociación y, por tanto, bajos salarios. Además, en una sociedad que cambia rápidamente la demanda de productos y servicios de más alta calidad, incluyendo mejores alimentos y vivienda, eleva el valor del comercio de distribución, de tal manera que ciertos sectores que están en posición de aprovechar la demanda de los consumidores que tienen una alta elasticidad del ingreso, por una parte, y de la oferta desorganizada por otra, son capaces de captar una proporción desmesuradamente grande del valor agregado final. Éstos son algunos de los factores que contribuyen a una distribución bastante desigual del ingreso en México.

Estimaciones recientes,⁴ basadas en una encuesta de ingresos y gastos familiares llevada a cabo en 1963, indican que 4% de las familias en el estrato superior reciben 25% de los ingresos; que 50% del ingreso va a parar a sólo 14% del número de familias encuestadas, y que nada menos que 75% del ingreso se reparte en sólo 35% de las familias. Los ingresos urbanos son más altos que los rurales y se incrementan con el tamaño de las ciudades; la distribución del ingreso es peor en las áreas rurales y entre las familias ocupadas en la agricultura, comparadas con las que se dedican a las actividades industriales y de servicios. Una parte de la desigualdad es compensada sin duda por la amplitud de los servicios públicos: educación, servicios de salud y asistencia social gratuitos, y en alguna medida también la seguridad social y subsidios para vivienda, alimentación y transporte. Sin embargo, no todos estos servicios tienen cobertura en todo el país, algunos están limitados a las áreas urbanas e incluso sólo a la capital. El efecto neto de la distribución de los ingresos y gastos gubernamentales no ha sido estudiado. Un país en el que la carga fiscal total, incluso teniendo en cuenta los impuestos de la seguridad social y los peajes del uso de carreteras, apenas supera el 14% del PNB, no está en posición de contrarrestar firmemente la desigualdad del ingreso mediante gasto público dirigido

⁴ Solís, *op. cit.*, p. 78 y ss., con datos obtenidos de una encuesta de ingresos y gastos familiares llevada a cabo por el banco central: Banco de México, Oficina de Estudios sobre Proyecciones Agrícolas, *Encuesta sobre ingresos y gastos familiares en México 1963*, México, 1966.

a los grupos de menores ingresos. Debe también añadirse que el sistema impositivo es en cierta forma regresivo y que depende en gran medida de los impuestos indirectos, al mismo tiempo que el manejo de los rangos del impuesto sobre la renta es, en la práctica, francamente favorable a los individuos con altos ingresos no salariales (sin mencionar el elevado grado de evasión).

Al examinar la distribución del ingreso, con frecuencia se ha argumentado que la desigualdad es necesaria para estimular el ahorro, a partir del cual se aumentará la inversión de los negocios. En países con una estructura económica como la de México, el grado de desigualdad y la distribución de la población por niveles de ingreso, con una gran proporción por debajo del nivel razonable de subsistencia, sugieren un mercado interno tan restringido, limitado a las clases medias urbanas, que el argumento clásico a favor de la desigualdad no advierte la necesidad de crear incentivos comerciales adecuados mediante la expansión de los mercados. Además, dado el papel que desempeñan la inversión pública y la promoción del desarrollo realizada por el sector público, parecería que el requisito más importante sería la transferencia del ahorro al sector público vía impuestos y el fortalecimiento del ahorro de las empresas, en lugar de la concentración del ahorro personal en manos de individuos de altos ingresos que son propensos a permitirse el consumo ostentoso, tanto en el país como en el extranjero.

En el caso de México, la distribución del ingreso debe considerarse también en relación con el modelo de concentración de la riqueza. Alrededor de 40% de las tierras de cultivo en México no es de propiedad privada absoluta, sino parcelas comunales o ejidos o, en menor medida, pertenece a las autoridades públicas. La mayor parte de esta propiedad comunal se tiene en forma de pequeños terrenos individuales, que pueden ser explotados pero no hipotecados ni vendidos por sus beneficiarios. A menos de que tengan condiciones excepcionalmente buenas para el cultivo, estas parcelas ejidales son terrenos muy pequeños que apenas permiten la subsistencia. El restante 60% de las tierras agrícolas, de propiedad privada, para cultivo, pastoreo o silvicultura, está muy concentrado: 1% de las propiedades (de 1 000 hectáreas y más) comprende aproximadamente 75% de la superficie, y dos terceras partes de las propiedades, menores de cinco hectáreas poseen sólo 1% de la superficie.⁵ Por eso, a pesar de la reforma agraria, hay una gran concentración de riqueza agrícola, sobre todo en relación con las tierras de pastoreo para producción de ganado,

⁵ Carlos Tello, "Agricultural Development and Land Tenure in Mexico", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. CL, 1968, II, p. 21 y ss., especialmente el cuadro 1. Sus datos proceden del censo agrícola de 1960.

que en las zonas áridas requiere grandes extensiones. Además, no obstante que la ley impone límites a las tierras de cultivo de propiedad individual privada, no hay restricciones a la propiedad de terrenos colindantes bajo nombres diferentes, ni a la acumulación de propiedades bajo el mismo nombre en lugares diferentes. Como resultado de la Revolución de 1910, que significó la disolución de las grandes haciendas, una parte de lo que se conservó de las riquezas de los propietarios fue transferida con el tiempo (después de su inversión inicial en el extranjero) hacia propiedades urbanas y a empresas industriales y comerciales, la banca, etc. La urbanización y el desarrollo industrial en una economía mixta, con un sistema impositivo federal y local endeble, han llevado inevitablemente a una gran concentración de la riqueza en propiedades urbanas (ahora muy bien cotizadas) y en adquisiciones bursátiles (muy pocas empresas emiten acciones al público o se cotizan en la Bolsa). Hay por lo tanto pocas oportunidades para los asalariados, aunque aumenten sus ingresos, de conseguir propiedades inmuebles u otros tipos de patrimonio. Es más, hay una fuerte propensión por parte de ellos hacia el consumo de bienes duraderos, a pesar de los altos precios y las elevadas tasas de interés de los créditos a plazo, en lugar de adquirir propiedades o valores financieros. Hay, de esta manera, una inequitativa distribución del ingreso y la riqueza, con complejas situaciones ocultas, que además de sus implicaciones sociales y políticas puede tener serias consecuencias económicas para el futuro.

Es necesario también tener presentes los grandes desequilibrios regionales del desarrollo económico de México.⁶ Los cálculos del ingreso per cápita varían de cerca de 1 000 dólares en las áreas de la frontera norte y la zona metropolitana de la ciudad de México, a apenas 100 dólares en las áreas más pobres del sur del país. La modernización no ha alcanzado cada rincón de México, ni la base de recursos está equitativamente dividida. Hay diferencias educativas y culturales considerables y algunas zonas son inaccesibles o no cuentan con sistemas de transporte comercial eficientes. Las consideraciones climáticas también explican en parte la concentración de la población en las tierras del altiplano y el crecimiento urbano, así como los servicios y comodidades asociados con él, que ejercen una fuerte atracción tanto sobre la industria como sobre la población. No falta tampoco una relación entre las disparidades regionales y la estructura global del ingreso y la riqueza.

⁶ Eliseo Mendoza-Berrueto, "Regional Implications of Mexico's Economic Growth", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. CI, 1968. Véase también Paul Lamartine Yates, *El desarrollo regional en México*, México, Banco de México, Investigaciones Industriales, [1961].

II

Sin embargo, no puede afirmarse que México no haya alcanzado en algunos aspectos un crecimiento espectacular, según un modelo que supone un cambio social considerable, acompañado de estabilidad política, fortalecimiento institucional y, durante los últimos 13 años, una razonable estabilidad de precios. El gasto público ha permitido incorporar nuevas tierras al cultivo, principalmente por medio del riego, unido a técnicas mejoradas y al crédito agrícola. Todo ello ha conducido a un rápido aumento de los rendimientos por hectárea, que han permitido que México, por ejemplo, exporte algodón y haya sustituido trigo importado por nacional, lo que contribuye, junto con otras mejoras en la agricultura, a un crecimiento sostenido de las exportaciones. La construcción de carreteras y un programa a largo plazo de desarrollo de la energía eléctrica han desempeñado un papel importante para estimular el crecimiento industrial y ampliar el mercado interno. El sector público, por medio de gastos directos e intermediarios financieros, tanto públicos como privados, ha asegurado la expansión de las industrias básicas (petróleo y petroquímica, hierro y acero, pulpa y celulosa) y, con medidas fiscales, arancelarias y otras, ha estimulado en gran medida la inversión de capital privado en muchas otras ramas (manufactura de alimentos, aparatos domésticos, textiles y vestido, productos químicos y farmacéuticos, automóviles y sus partes, industria metalúrgica, maquinaria agrícola, productos para el campo, equipos eléctricos, etc.). La creciente demanda de servicios para los turistas extranjeros ha sido plenamente satisfecha tanto por fuentes públicas como privadas con el desarrollo de hoteles y complejos turísticos; estos proyectos han contribuido a la creación de ingresos y empleos y han ejercido también una influencia modernizadora en los servicios en general.

Durante el último cuarto de siglo no han existido en México cuellos de botella graves en el desarrollo, ni en el sector interno ni en el externo, como es el caso de muchos países de Sudamérica. La economía mexicana ha sido fluida y flexible. Los ajustes de la balanza de pagos se han realizado mediante dos devaluaciones importantes (en 1948 y 1954), sin que hayan tenido ningún impacto desfavorable perceptible en las tasas de crecimiento a largo plazo, y México ha tenido un acceso cada vez mayor al capital extranjero, tanto público como privado, por medio de mecanismos de distinta índole, que incluyen la colocación de bonos gubernamentales en los mercados de capital de Estados Unidos y Europa, con el fin de complementar sus tasas de ahorro relativamente bajas y, en especial, para financiar importantes proyectos de desarrollo, así como la expansión industrial y agrícola. Siempre han prevalecido las operaciones de intercambio abiertas y libres y esto generalmente se considera que

constituye un factor importante para atraer capital y crear confianza en los negocios.

El desarrollo económico de México se lleva a cabo conforme a un tipo de planeación y una estrategia, que casi desafían cualquier definición pero que hasta ahora han funcionado razonablemente bien. La economía mexicana no es realmente ni de libre empresa ni excesivamente influida por el gobierno. La administración está sumamente centralizada, aunque, existe una fuerte autonomía económica regional. El control del sector público sobre los recursos financieros y fiscales es débil, pero el gasto público es decisivo para influir sobre la inversión privada y elevar el consumo real. Las exportaciones siguen dependiendo de un número relativamente pequeño de productos básicos (algodón, café, azúcar, metales no ferrosos, azufre, camarón, frutas y verduras, sisal, petróleo) y, sin embargo, una gran variedad de productos secundarios y bienes manufacturados constituyen ahora una porción creciente (más de 15%) de las divisas derivadas del comercio. Las importaciones están sujetas a elevados aranceles protectionistas y licencias de importación, no obstante, casi 30% del total estimado de las importaciones de mercancías entra sin mayores restricciones al país por las poblaciones de la frontera norte, zonas de ingresos más altos. Ciertos sectores de la producción están totalmente nacionalizados (petróleo, electricidad) y en otros hay una proporción considerable de empresas públicas (acero, pulpa y papel, fertilizantes, transportes y comunicaciones) y, sin embargo, con frecuencia sus programas no están en armonía con las necesidades básicas del desarrollo del país. Las autoridades monetarias ejercen un control considerable sobre el sistema bancario, tanto en lo relativo a los tipos y el crecimiento de sus pasivos como a la distribución de sus activos, y hay numerosas instituciones bancarias especializadas, oficiales y semioficiales, incluyendo cuatro para la agricultura; sin embargo, las tasas de interés son muy altas, los préstamos a mediano y largo plazos son difíciles de obtener y la agricultura se ve obstaculizada por una grave falta de créditos al sector. México hace alarde de una economía orientada al desarrollo, respaldada por planes sexenales del gobierno, pero la tasa de inversión bruta total apenas supera el 17% del PNB. El desarrollo social tiene una gran importancia, pero el gasto nacional en educación no llega a 3% del PNB, del que sólo una pequeña porción se dedica a la educación superior; los gastos en investigación científica y desarrollo son cuando mucho de 0.1% del PNB. Los servicios de salud en áreas rurales son de baja calidad, y la seguridad social, en su mayoría limitada a las áreas urbanas y no obstante incluir servicios médicos, tiene cobertura limitada.

En México no hay mecanismos formales de planificación. Las proyecciones y los objetivos a largo plazo son establecidos para algunos sectores de la

inversión pública, como el petróleo, la electricidad, la irrigación y, en cierta medida, para el transporte terrestre y los ferrocarriles. Todos los principales programas de inversión del sector público son evaluados por la Secretaría de la Presidencia y coordinados y vinculados con los recursos financieros por medio de un comité mixto de representantes de dicha Secretaría y de la Secretaría de Hacienda. En conjunto, entre ambas secretarías y el presidente de la República se adopta además un programa anual que incluye las perspectivas fiscales, monetarias y de balanza de pagos. El uso considerable de crédito externo, procedente del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, fuentes bilaterales y créditos de proveedores, sobre todo en conexión con la inversión pública en desarrollo de la energía eléctrica, irrigación, construcción de carreteras, rehabilitación de la red ferroviaria, telecomunicaciones, petroquímica y hierro y acero, ha fomentado sin duda una mejor planificación y coordinación. Pero no existe ninguna agencia gubernamental, con funciones claramente definidas, que se encargue de las proyecciones a mediano y largo plazo y de la formulación de un plan de desarrollo (sobre bases limitadas u “oscilantes”); igualmente, los mecanismos para la coordinación de las políticas, aparte de los comités antes mencionados, son bastante flexibles e informales.

Se elaboró un plan de “acción inmediata”, y fue anunciado para los años de 1962 a 1964, como resultado de las exigencias de la Conferencia de Punta del Este de 1961 y de la necesidad de estimular la inversión y hacer un mayor uso del crédito externo. Nunca se hicieron públicos los detalles del mismo ni tampoco ha sido evaluado en términos de los resultados obtenidos; de hecho, en 1964 el uso de crédito externo rebasó ampliamente los límites proyectados. Durante el periodo 1965-1970 se ha difundido escuetamente la explicación a grandes rasgos de un programa global, que supone una tasa de crecimiento “no inferior” a 6% anual y un incremento de la inversión pública y privada. Hasta donde sabemos, a fines de 1967 aún no se ha realizado ninguna evaluación ni han sido establecidos objetivos posteriores a 1970.

Puesto que el tipo de planeación de México está limitado en gran medida a los programas de inversión del sector público, no existen medios regulares ni eficaces de integrar los proyectos o programas del sector privado dentro de los objetivos generales. No hay mecanismos para evaluar los planes de inversión privada en la industria, ni para tomar en consideración alternativas, evitar graves duplicaciones de proyectos o establecer prioridades; cada caso es tratado específicamente por algún departamento gubernamental o agencia financiera. No hay metas para el desarrollo industrial general, en términos de empleo, de sustitución de importaciones o de exportación. Las autoridades tienen una gran confianza en los incentivos fiscales y la protección arancelaria y, en cierta

medida, en la política bancaria; hay un programa para estimular la exportación de manufacturas. La sustitución de importaciones está llevándose a cabo en muchas ramas de la industria, pero no hay objetivos específicos que alcanzar a futuro. Hay alguna conciencia del efecto que produce la protección arancelaria y el control de importaciones excesivos sobre la calidad y los precios internos, pero no se cuenta con políticas específicas y explícitas para asegurar bajos costos y racionalizar el desarrollo industrial. La situación se complica por la entrada creciente de inversión extranjera privada directa, frecuentemente asociada con capital mexicano, sobre todo en la industria manufacturera. Tradicionalmente y hasta la fecha, la política mexicana en cuanto a la inversión extranjera ha sido más bien de corte nacionalista, pero en la práctica no impone mayores restricciones a la mayoría de las actividades de manufactura, comercio y servicios (petróleo, electricidad y comunicaciones están excluidos del capital extranjero y la inversión en minerales y otros recursos naturales está sujeta a estrictos controles para asegurar que el capital mexicano sea mayoritario).

El desarrollo agrícola ha sido resultado de una política general, más que de una serie de planes. Las posibilidades de irrigación, que actualmente beneficia a más de 25% de las tierras de cultivo, han sido previstas desde hace largo tiempo y las obras más importantes comenzaron en los años treinta y han continuado a ritmo acelerado hasta estos días. En un país donde el agua es escasa y está sujeto a lluvias irregulares, el riego ayudó a abrir nuevas tierras al cultivo e hizo mucho más productivas las que ya lo tenían, sobre todo cuando se pusieron en marcha nuevos métodos de siembra, investigación y extensión, precios de garantía, así como créditos y organización para la comercialización de los productos. Recientemente, se ha dado mayor atención a las áreas con “buenas” lluvias y a las tierras bajas tropicales que requieren un control de las inundaciones. Sin embargo, lo anterior deja fuera una gran parte del total de las tierras de cultivo de México, particularmente donde las condiciones son menos favorables pero donde, a la vez, se ubica la mayoría de los pequeños agricultores (tanto ejidatarios como propietarios). No hay un plan de desarrollo agrícola a largo plazo, aunque existen muchos programas y proyectos referidos a áreas o cultivos específicos. Un estudio reciente⁷ —del que hablaremos más adelante— ha mostrado las primeras indicaciones de los desequilibrios a largo plazo de la oferta y la demanda agrícolas; a pesar de haber estado a disposición de las autoridades desde 1966, no hay hasta ahora un mecanismo que involucre la coordinación entre las diferentes secretarías y los bancos agrícolas, para asegurar la formulación y ejecución de un programa agrícola completo.

⁷ *Projections of Supply of and Demand for Agricultural Products, op. cit.*

La política de desarrollo de México es, en cierta medida, consecuencia de la Revolución de 1910-1921, durante la cual se idearon tres principios esenciales que fueron incorporados en la ley: que no habría grandes propiedades privadas de tierra y que las comunidades campesinas debían ser dueñas de sus tierras; que el capital extranjero no tendría derecho de propiedad de los recursos naturales, y que sería deber del Estado proteger y mejorar a los sectores más débiles de la sociedad, mediante la legislación del trabajo y la asistencia social, la educación y otros medios. Todo esto no se tradujo necesariamente en un desarrollo planificado. En realidad, el periodo posrevolucionario inicial en México estuvo marcado por el estancamiento, en vista de las presiones políticas y económicas del exterior, la fragilidad fiscal y las políticas económicas bastante ortodoxas. Durante los primeros años treinta, México sufrió lo más severo de la gran depresión, agravado por el retiro de las inversiones petroleras extranjeras y los conflictos laborales que condujeron finalmente a la expropiación de las compañías petroleras extranjeras y la consiguiente pérdida de mercados externos. Pero también durante ese periodo, México comenzó a definir y llevar a cabo una política monetaria y de cambios autónoma y fue capaz de estimular la producción agrícola e industrial. El auge de la época de guerra, a pesar de ir acompañado de inflación, dio un gran impulso al crecimiento industrial y a los ingresos tributarios, lo que a su vez permitió que se incrementase la inversión pública y fuese dirigida hacia fines productivos, en especial a la irrigación de una parte de las zonas áridas de México. En esta época se formó un importante grupo empresarial, agrícola e industrial, que recibió un considerable apoyo del sector público mediante incentivos fiscales y protección arancelaria, canalización del crédito bancario y relaciones laborales razonablemente favorables. La estrategia de México parecía contar con que el capital privado hiciese la labor, cuyos cimientos se habían colocado con gasto de capital público.

En términos generales, esto es lo que siguió ocurriendo durante el periodo de la posguerra y hasta el presente, con diferentes énfasis en cada administración respecto a los objetivos sociales. Desde principios de los años cincuenta se ha hecho un uso creciente del crédito externo de mediano y largo plazo, lo que sin duda ha permitido al sector público y, en cierta medida, a la industria privada, financiar proyectos y quitar presión sobre los recursos internos; a la vez, se ha observado un notable resurgimiento de los negocios y el ahorro personal, así como una mejor canalización de los recursos financieros a través del sistema bancario. Sin duda, el uso de préstamos del exterior ha permitido a México eludir la estricta política de restricción de importaciones e incluso mejorar gradualmente su posición de liquidez internacional, aumentando así la confianza en el país. Sin embargo, la deuda externa total a finales de 1967 excedió los

2 000 millones de dólares y el servicio de la misma, no obstante que una buena proporción es a largo plazo, ha requerido una cantidad creciente de existencias de divisas. Al mismo tiempo, la inversión extranjera privada directa —cuyo total a la fecha es de 1 600 millones de dólares aproximadamente, en su mayoría de Estados Unidos— se ha incrementado con rapidez y los pagos y el servicio de dicha deuda, han comenzado a ejercer presiones, por lo menos estadísticamente, sobre la balanza de pagos. Recurrir a los préstamos internacionales ha hecho menos urgente para México —en beneficio del sector empresarial— tener que implementar una reforma impositiva adecuada, capaz de aumentar la autoridad del sector público sobre los recursos para satisfacer los requerimientos progresivos de inversión y servicios públicos.

El desarrollo de México ha sido descrito de diversas maneras, como “milagro”, algo semejante al de Japón, y como modelo para otros países de América Latina e, incluso, de otros lugares del mundo. Sin duda, no es poco logro si se toman en cuenta los antecedentes históricos y el hecho de que muchas de las bases fueron puestas durante los años veinte y treinta, sin ayuda internacional de ningún tipo (antes lo contrario). El punto de vista oficial y el de muchos economistas es que México ha entrado en una etapa de crecimiento autoimpulsado. No es sólo un asunto de oportunidades múltiples para nuevas exportaciones, nuevas inversiones en la industria, mayor sustitución de importaciones, utilización de recursos naturales aún sin explotar y el compromiso del sector público y de las organizaciones empresariales privadas con el desarrollo; es también una cuestión de actitud por parte de la mayoría de la población, evidentemente favorable al progreso y el cambio, así como el hecho de que los mexicanos están cosechando poco a poco los beneficios de la educación, el avance tecnológico, las comunicaciones, su proximidad con Estados Unidos, la confianza en las instituciones políticas y sociales, etc. Puede ser acertado hacer todas estas suposiciones y de ahí derivar un modelo de crecimiento viable. Se ha afirmado, oficialmente incluso, que la tasa “natural” de crecimiento de México es actualmente de 6 a 6.5% por año, muy por encima del 3.5% de crecimiento de la población, y que dadas las presentes condiciones puede esperarse confiadamente que esta tendencia continúe *sine die*. Pero dicha tasa de crecimiento no supone necesariamente una tasa suficiente de cambio estructural, que pueda asegurar que el desarrollo —en su concepción más amplia— siga llevándose a cabo a un ritmo y de una manera que resulten satisfactorios para la mayoría de la población. Lo que resta de este ensayo será dedicado a llamar la atención, en pocas palabras, sobre algunas de las dificultades de fondo.

III

El primer asunto es el crecimiento demográfico, ya que, sin importar lo que pase, el número de habitantes en México seguirá aumentando con rapidez. Aunque durante el periodo 1910-1921, de revolución y disturbios en todo el país, se estima que la población decreció como resultado de la alta mortalidad y la emigración y, quizá, por una caída en la tasa de natalidad, el índice de crecimiento se recuperó poco tiempo después. La tasa de natalidad nacional aumentó a 43.8 por millar en 1930 y 46.0 por millar en 1960; mientras tanto, la tasa global de mortalidad disminuyó de 26.6 por millar a 11.5. La esperanza de vida promedio al nacer ha aumentado de 33.26 en 1930 a 58.96 en 1960 y ahora se calcula en alrededor de 62. Estimaciones recientes muestran que los censos de 1950 y 1960 reportaron cifras de población 3% más bajas que las reales, sobre todo en el grupo de edad de 0 a 4 años. Aproximadamente, 45% de la población de México es menor de 15 años. La migración del campo a las ciudades ha tenido como resultado un crecimiento de la población urbana de casi 5% anual desde 1940 (en la definición censal de localidades urbanas se consideran aquellas de más de 2 500 habitantes), mientras que la población rural ha aumentado 1.5% cada año. No hay evidencia de que la fertilidad esté disminuyendo con la urbanización. La fertilidad urbana ha sido siempre más baja que la rural, pero ambas son altas y la migración del campo a las ciudades lleva consigo altas tasas de fertilidad. Las proyecciones a 1980 indican que, incluso en el supuesto de una disminución de 5% de la fertilidad después de 1970 y otra de 5% de 1975 a 1980, la tasa global de crecimiento demográfico permanecerá cerca de 3.5% anual. Lo anterior supone que continúe la caída de los índices de mortalidad durante el periodo. La población rural seguramente aumentará en cifras reales a una tasa no inferior a 1.5% por año. La proporción de personas menores de 15 años permanecerá más o menos estable.

Hasta hace poco tiempo, el crecimiento de la población no había entrado en ningún cálculo ni idea relacionados con el desarrollo, excepto como mera cifra, con la consideración de que un incremento potencial en la fuerza de trabajo es un factor favorable. El análisis demográfico, al poner de relieve muchos rasgos hasta ahora insospechados de la población mexicana,⁸ particularmente

⁸ El Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México está empeñado en un programa exhaustivo de investigación sobre las consecuencias económicas y sociales a largo plazo del crecimiento y cambio de la población en México. Para un estudio breve de la política de población y los programas de planificación familiar, cf. Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México, *Demographic Research and Planning in Mexico*, ensayo escrito por Susana Lerner y presentado ante el 11th Pacific Science Congress, Symposium on Population Problems in the Pacific, documento núm. 10, Tokio, agosto de 1966.

en cuanto a las proyecciones, ha hecho que los funcionarios públicos, planificadores y grupos privados estén poco a poco más preocupados por las tasas actuales de crecimiento. A pesar de que el gobierno no ha adoptado aún ninguna política respecto a la planificación familiar y evita la discusión pública del problema, no se ha opuesto a la acción de grupos privados, sobre todo los formados por los médicos y profesionales de la salud pública, y el uso de los anticonceptivos modernos va en aumento entre todos los estratos de la población. Es dudoso, sin embargo, que se perciba ningún efecto significativo en la tasa de natalidad durante un largo tiempo; la ignorancia y los patrones culturales (más que la influencia religiosa) son los obstáculos que hay que superar y el avance de la planificación familiar será particularmente lento en las áreas rurales.

Un país que tiene actualmente casi 47 millones de habitantes (estimación corregida), que aumentará a no menos de 51 millones para 1970 y a 72 millones para 1980 (más quizá, a medida que la investigación sigue descubriendo factores que por lo visto favorecen una fertilidad extraordinariamente alta), debe necesariamente detenerse y pensar sobre las perspectivas de desarrollo durante el próximo tercio de siglo y replantear la eficacia de las políticas seguidas hasta ahora, que han hecho ingresar a México al “club de los más de 500 dólares per cápita”, pero que no parecen ser tan eficientes para ayudar a sus habitantes a superar la marca de 1 000 dólares en el presente siglo. Con las actuales tasas de crecimiento, harán falta 26 años para duplicar el producto per cápita de México. Para alcanzar esa meta en sólo 17 años (1985), el producto per cápita tendría que crecer 4.2% anual, lo que supone, a las tasas probables de crecimiento de la población, un incremento del PNB de 8% anual, que está más cerca de la tasa de los países “milagro”.

La diferencia entre un crecimiento de 6% y uno de 8% puede resultar ciertamente formidable, dadas las actuales condiciones. Pero entre muchas de las razones del porqué 6% no parece ya ser suficiente, además del simple aumento de población, está la gran magnitud del desempleo disfrazado existente y de algunos indicios de desempleo abierto, aunque no se ha llevado a cabo ningún estudio sistemático de este fenómeno. El sistema educativo continúa creciendo, con índices de matriculación en aumento en todos los niveles, pero la tasa de deserción es aún tan alta que por cada 100 estudiantes que ingresan a la escuela primaria, sólo alrededor de nueve se inscriben en el primer año de secundaria y únicamente dos llegan al primer año de educación universitaria; aquí, de nuevo, hay una reducción cuyo resultado es una tasa de graduación de sólo 12%. En 1965, la proporción de inscritos entre 6 y 14 años de edad fue 64% en la totalidad de las escuelas primarias; pero en las áreas rurales, donde la educación escolar después del cuarto grado no es generalmente accesible, significó

sólo 4% de la matriculación total. En educación secundaria, limitada en su mayoría a ciudades medianas y grandes, la proporción de inscritos en el grupo de edades de 14 a 18 años fue 28%. En la educación superior, en el grupo de 19 a 24 años, fue de cerca de 3%. No obstante que más de 145 000 estudiantes se inscribieron en universidades en 1967, el número de graduados ese año fue de alrededor de 18 000.⁹ Todo esto indica que, desde temprana edad,¹⁰ quienes desertan de las escuelas ejercen una presión sobre la fuerza de trabajo y, como seguramente carecen de preparación, devengan el salario mínimo e incluso menos y sólo pueden encontrar empleos parciales o esporádicos. Incluso en los niveles de educación más altos, la oferta de aspirantes poco capacitados que entran a la fuerza de trabajo tiende a rebasar la demanda. Por otra parte, debido a las deficiencias de la formación universitaria, la demanda de personal altamente capacitado tiende a quedar insatisfecha. En general, parece que el desarrollo industrial no es lo suficientemente rápido como para “amaninar” el exceso de oferta en el mercado laboral, que, como ha sido mencionado antes, se ve muy afectado por la migración del campo a las ciudades. Como ya se indicó, las industrias de servicio han absorbido un buen porcentaje del aumento de la fuerza de trabajo, pero esto no es de ninguna manera la solución, ni puede afirmarse tampoco que sea adecuado para crear una estructura económica balanceada en el futuro. Las continuas mejoras del sistema educativo tienden, por un lado, a mantener a los aspirantes alejados del mercado de trabajo y, por otro, a capacitarlos para que puedan ingresar más tarde y mejor preparados, así que están haciéndose esfuerzos en esa dirección; hay todavía dudas, sin embargo, en cuanto a la intensidad de dichos esfuerzos y la calidad de los mismos, dentro del conjunto de limitaciones fiscales en las que está operando México. La atención a la educación primaria y secundaria y, en especial, a la educación rural, está imponiendo un rezago en la asignación de recursos para la educación superior.

La producción agrícola ha venido incrementándose durante los últimos 25 años a una tasa promedio superior a 4% anual, aunque ha habido considerables fluctuaciones en las cosechas de un año a otro. La agricultura, incluyendo la producción ganadera, no es por tanto el sector más dinámico de la economía, pero se ha mantenido por encima del crecimiento de la población y ha podido abastecer tanto las demandas internas como los mercados de exporta-

⁹ Cf. Urquidi y Lajous Vargas, *op. cit.* Estoy en deuda con el señor Lajous Vargas por los datos adicionales contenidos en su disertación aún no publicada, *Aspectos de la educación superior y el empleo de profesionistas en México, 1959-1967*, México, Escuela Nacional de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1967 (copia mimeografiada).

¹⁰ J.B. Morelos, “Entradas a la actividad, salidas y vida media activa en México, 1960-1965”, *Demografía y Economía*, vol. II, núm. 1, 1968.

ción. Entre 1941 y 1950, 52% del incremento de la producción de las cosechas se debió a un mayor rendimiento por hectárea; durante la década 1951-1960, un crecimiento adicional de los rendimientos significó dos terceras partes del aumento de la producción.¹¹ El resto fue debido, sin duda, a la expansión de las superficies de cultivo. Ha habido, de esta manera, un considerable progreso técnico como resultado del riego, el uso de fertilizantes, mejores métodos de cultivo, investigación en semillas mejoradas, etc. Los avances fueron especialmente notables en los cereales. Por ejemplo, en 1951-1960 la producción de trigo creció a una tasa anual promedio de 8.7%, con rendimientos que aumentaron a una tasa de 5% anual. La producción de maíz, un cultivo de primera necesidad para consumo humano en México, se incrementó a una tasa anual de 2.8%, con rendimientos que crecieron 2.5% por año; los anteriores son promedios nacionales, pero en dos áreas donde se establecieron nuevos programas, que comprendían casi una cuarta parte de la superficie cosechada en 1960, el incremento fue del orden de 12 y 8% anual, con rendimientos que crecieron 7 y casi 2% cada año.¹² Aumentos de producción similares se alcanzaron en caña de azúcar, frijol (también de primera necesidad), arroz, papa, hortalizas, frutas y verduras, oleaginosas, café, cacao, tabaco y nada menos que algodón. El crecimiento de este último ha sido más rápido en la década 1940-1950, pero el algodón, hasta el día de hoy, es el principal producto de exportación individual de México y los rendimientos promedio por hectárea están entre los más altos del mundo.

Sin embargo, están ocurriendo cambios importantes en la estructura de la demanda, debidos a la migración del campo hacia las ciudades, al aumento de los ingresos y otros factores culturales variables. Así, la elasticidad-ingreso de la demanda de maíz y frijol se encontró que era negativa, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, y para el trigo de sólo 0.2 en las áreas urbanas.¹³ Se detectaron bajas elasticidades en áreas urbanas para el arroz y otras féculas, azúcar, algunas frutas y café. Por otra parte, se percibieron elasticidades altas para la carne, productos lácteos, verduras, grasas y aceites, tabaco, algunas frutas y alimentos procesados. Se hicieron proyecciones de oferta y demanda para productos específicos y se sumaron. Las proyecciones totales revelaron que mientras podía esperarse un equilibrio razonable para 1970, en 1975 el aumento proyectado de la producción sería insuficiente para satisfacer la demanda interna y la externa sumadas. Un crecimiento de 7% del PNB en 1971-1975 requeriría que la tasa de aumento de la producción agrícola en ese lapso fuese de 4.5%

¹¹ *Projections of Supply of and Demand for Agricultural Products, op. cit.*, cuadro III-5.

¹² *Ibid.*, cuadros III-35 y III-36.

¹³ *Projections of Supply of and Demand for Agricultural Products, op. cit.*, cuadro II-10.

anual; el incremento proyectado para ese periodo, tomando en cuenta factores relacionados con las áreas de cultivo disponibles, mayores aumentos de rendimiento y posibilidades regionales específicas, indica que la producción podría aumentar únicamente alrededor de 3% por año, mientras que la demanda de productos agrícolas se espera que crezca más de 4% anualmente. Así, el desequilibrio para 1975 puede ser serio si no se modifican las actuales políticas.

Dadas las presentes tendencias, México va en dirección de contar con grandes excedentes de trigo, maíz, arroz, frijol y café (en todos los casos, ya son un hecho), así como considerables insuficiencias en la oferta interna de granos para ganado, oleaginosas, frutas y verduras, tabaco y, sobre todo, carne y productos lácteos, más que nada carne de res y puerco (la carencia de estas dos últimas es ya crítica). Las consecuencias de estas proyecciones, en la medida en que son indicadores razonablemente buenos, es que México necesita cambios importantes en la política agrícola, que pueden expresarse en términos de: *a*] menos instrumentos de peso para estimular la producción, o sea, una política mucho más selectiva respecto a la sustitución de cultivos, consideraciones acerca de costos, subsidios de precios diferenciados por regiones y esfuerzos organizados para cambiar de la agricultura de subsistencia y bajo rendimiento a cultivos orientados hacia el mercado; *b*] organización agrícola enfocada hacia los esfuerzos cooperativos, para hacer más productivos a los pequeños propietarios, incluyendo la operación conjunta entre los ejidatarios y los propietarios privados en muchas regiones, con montos considerables de inversión fija que pudiera canalizarse hacia los sectores descapitalizados, y *c*] un programa de desarrollo ganadero a largo plazo, bien planificado, que incluya la reubicación del pastoreo, mejoramiento del ganado y de la salud animal, mejores programas de alimentación y comercialización más eficaz. Éstas son sólo las principales líneas para trazar una nueva política, que supone actitudes mucho más racionales, cálculos cuidadosos y, sobre todo, el abandono de algunos mitos relacionados con la reforma agraria tal como se entendía 50 años atrás.

Es dudoso que el mejoramiento agrícola, aunque continúe, sea suficiente para retener a la gente trabajando la tierra (a pesar de que eso podría ocurrir en cierta medida, si se llevara a cabo un desarrollo forestal en gran escala en ciertas áreas). Por el contrario, el éxodo de las tierras improductivas, o de zonas densamente pobladas donde las parcelas individuales son demasiado pequeñas, seguramente continuará. De este modo, se necesitará realizar un esfuerzo mucho mayor y organizado para estimular y acelerar el paso de la industrialización. La complejidad de la estructura industrial y la necesidad de exportar productos manufacturados requerirá, como en el caso de la agricultura, un uso más refinado de los instrumentos de la política. El proteccionismo no podrá seguir

siendo indiscriminado; la protección selectiva deberá ir acompañada por políticas de reducción de costos, lo que comprende prestar mayor atención a las ventajas de la ubicación y la escala, sobre todo respecto a algunas de las industrias básicas de alto costo. La participación de México en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) va en la misma dirección, o sea, la necesidad de establecer capacidades competitivas y participar en un modelo de desarrollo de bases más amplias. Por lo menos en las principales ramas industriales hay la necesidad de una mayor armonía entre los objetivos públicos y privados y de la coordinación de proyectos dentro de un todo interrelacionado. La política gubernamental necesita desplazarse gradualmente del uso pasivo (y optimista) de los incentivos fiscales y otros hacia una política activa y positiva de crecimiento industrial planificado, en la cual la empresa privada, incluyendo el capital extranjero, forme parte de compromisos a largo plazo con el sector público en relación con el desarrollo, en lugar de mirar únicamente hacia las ventajas inmediatas de los mercados a corto plazo protegidos.

Como ocurre en muchos otros países, México necesitará paulatinamente definir una política sobre la inversión extranjera directa, que no esté basada sólo en el nacionalismo, sino que pueda tomar en cuenta los factores tecnológicos.¹⁴ A este respecto, México, no obstante haberse beneficiado tecnológicamente de la aceptación o la asociación con el capital extranjero en la manufactura, se ha colocado también en la posición de ser tecnológicamente dependiente, quizá mucho más allá de lo necesario. Esto ha tenido obviamente consecuencias en forma de pagos de concesiones y envío de ganancias, que ya han comenzado a pesar sobre la balanza de pagos. Una política hacia la inversión extranjera en la que los criterios tecnológicos y económicos sean aplicados a conciencia puede resultar difícil de llevarse a cabo, sobre todo en vista del cómodo hábito de los empresarios mexicanos de asociarse con empresas extranjeras para obtener nuevas tecnologías y su casi total indiferencia para apoyar la investigación científica y tecnológica nacional en la industria. Detrás de esto hay ciertos hábitos, pero también las deficiencias de la enseñanza científica en las universidades, que a su vez están relacionados con la necesidad, apenas descubierta, que tiene México de una mejora cualitativa generalizada de la enseñanza universitaria.

Si no todos, algunos de estos nuevos asuntos se suman a la necesidad de que el sector público cuente con más recursos a su disposición por medio de una reforma fiscal y de una mejor administración. Sin duda, una reforma fiscal bien

¹⁴ Para una discusión de este tema en relación con América Latina en general, tomando en cuenta la brecha del comercio, del ahorro y de la tecnología, cf. Urquidí, "Some Implications of Foreign Investment for Latin America", en C. Véliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, bajo los auspicios del Royal Institute of International Affairs, Londres, Nueva York y Toronto, 1965.

concebida e implementada podría ser equitativa y al mismo tiempo eficaz para frenar las disparidades excesivas de ingresos; podría usarse también para estimular el ahorro de las empresas y la reinversión y para apoyar el desarrollo sectorial. También sería útil para compensar las desigualdades regionales. Pero, sobre todo, se debe permitir al sector público la expansión de sus programas de educación, salud, asistencia social y vivienda, y reducir lo que ahora parece una pesada dependencia de los préstamos del exterior para financiar la inversión pública, la expansión industrial e, incluso, el crédito agrícola a mediano plazo. Lo anterior tiene consecuencias obvias para la estabilidad monetaria, que ha sido un firme objetivo de las autoridades mexicanas durante los últimos 13 años.

Si en el pasado México ha llevado a cabo una combinación razonablemente acertada de políticas no siempre bien coordinadas, estas políticas —en vista del aumento de la población, de incertidumbres en cuanto al aumento de las exportaciones a una tasa razonable y de los nuevos y complejos asuntos que surgen del propio crecimiento, así como a las cambiantes aspiraciones sociales y políticas de la población— requieren ser actualizadas y, en algunos casos, revisadas a fondo. Para moverse en la dirección del 8% de crecimiento, que quizá sea la tasa mínima necesaria para que una población joven en aumento sea absorbida por el empleo productivo, la tasa de inversión tendrá que ser más alta y la reforma fiscal deberá ayudar, junto con otras medidas, a llenar el vacío del ahorro en un contexto de inevitables presiones sobre la balanza de pagos. Las políticas agrícola e industrial deberán ser más racionales. La educación y otros gastos sociales necesitarán ser más intensivos y tener mayor sentido. La ciencia y la tecnología requerirán un fuerte impulso, dentro de las alternativas realistas abiertas a un país menos desarrollado. Habrá que remediar las evidentes desigualdades de ingreso y riqueza. Será necesario idear políticas para el desarrollo urbano y sobre cómo enfrentar los problemas que se aproximan, propios de una megalópolis, que traerán consigo crisis en la vivienda y las comunicaciones, bajo la presión adicional de la migración masiva del campo a la ciudad y el crecimiento descontrolado de asentamientos irregulares. La pobreza secular no puede verse agravada por la pobreza moderna y la injusticia producidas por el hombre. Los desequilibrios regionales deben abordarse con seriedad, mediante planes correlacionados con programas de desarrollo global y con objetivos a largo plazo. El gobierno debe enfrentar las cuestiones y crear el mecanismo de planificación necesario para asegurar la utilización óptima de las múltiples tendencias y experiencias en desarrollo, indudablemente positivas, que México tiene. Una simple continuación del pasado, con los puntos de vista del pasado, está destinada a fracasar, por muchos éxitos que puedan haberse alcanzado durante los últimos 30 años.

EL PROGRESO ECONÓMICO DE MÉXICO: PROBLEMAS Y SOLUCIONES*

Hoy día se habla mucho de industrialización, y hasta de industrialización como medio único de elevar el nivel de vida de los mexicanos; hace cien años también se hablaba de industrialización. Hace una generación, es probable que más bien se hablará de reforma agraria y obras de riego como medios de hacer progresar económicamente a los habitantes que constituyen la gran masa de la población. También se oye hablar en la actualidad de inversiones de capital extranjero como factor auxiliar en nuestro progreso; y es posible que esto provoque sonrisas irónicas en quienes hayan vivido el ambiente de fines del siglo pasado y de principios del presente. Por otro lado, a partir de 1936 se puso en boga en México la idea de que una política monetaria de expansión deliberada del circulante era la mejor forma de acelerar el desarrollo económico; y hoy que vivimos en medio de una inflación como las que sufren los países que han sido teatro de la guerra, hay algunos escépticos.¹

Ante cierta tendencia que existe actualmente a simplificar con demasía los problemas económicos y sociales, acentuando tal o cual aspecto de los mismos, es oportuno plantear el problema general del desarrollo de México, como seguramente se habrá hecho tantas veces antes en la historia de nuestro país. Al hacer este planteamiento, sin embargo, no se pretende que sea fruto de largos años de estudio y meditación; en realidad, es muy discutible la validez de un trabajo como éste, que no es la culminación de incontables lecturas ni de extensos viajes por nuestro territorio. Pero cabe insistir en que estamos en un momento en que semejante examen general de los problemas no podía ser más oportuno y en que la falta de documentación pueda quizá excusarse si se compensa

* Este artículo se basa en tres conferencias que, con el mismo título, se dieron en los Cursos de Invierno de la Escuela Nacional de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, febrero de 1946. Fue publicado en *El Trimestre Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946.

¹ Naturalmente que también han influido en la situación mexicana algunos factores externos incontrolables; permítaseme referir al lector a un trabajo titulado "Tres lustros de experiencia monetaria en México: algunas enseñanzas", que aparece en la *Memoria del Segundo Congreso Mexicano de Ciencias Sociales*, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1946, vol. II, pp. 423-473.

por un intento de hacer un análisis sereno y lo más completo posible, aunque necesariamente un tanto teórico.

Al afirmar que el momento actual es de gran significación, se quiere decir, por una parte, que las épocas de gran agitación social como la que atraviesa actualmente el mundo, y las condiciones de gran expansión monetaria como la que padece hoy México, constituyen un ambiente propicio a la especulación, y no sólo a la especulación con dinero, sino también con el destino del pueblo. Las perturbaciones económicas de los últimos años, particularmente en una economía sujeta a pocas medidas de control, como la de México, han deformado el orden social (y el ingreso nacional) a favor de ciertos sectores económicos para quienes el porvenir se presenta muy fácil o que se interesan en prolongar lo más posible el ambiente expansionista sin parar mientes en los demás grupos de la población. Algo de eso ocurre hoy día, cuando la palabra mágica “industrialización” adquiere significados que jamás podrá tener y cuando casi se la representa como sinónimo de “panacea”.

Por otro lado, la guerra ha terminado en el mundo y es de suponer que todos los pueblos, más o menos consciente y racionalmente, desde el soviético hasta el indonesio, anhelan dedicar sus esfuerzos al fin tan proclamado de elevar su nivel de vida. Habrá sin duda un periodo de transición y un lapso de simple reconstrucción. Pero tan pronto como se pueda, se determinará, por procedimientos democráticos o no, la manera de aumentar el bienestar económico. Ante todo, esto significa cambiar de psicología. Lo que durante el periodo bélico pudo estar muy justificado, no por fuerza lo está ahora; la política económica debe hoy partir de una base distinta a la de los últimos seis años. Esto, por desgracia, no se aprecia en todos lados; no lo aprecian quienes se han beneficiado con la situación acarreada por la guerra. Cabe repetirlo: la guerra ha terminado y el esfuerzo humano debe ahora convertirse, no en pertrechos, sino en todo aquello que sirva para elevar progresivamente los niveles de vida. Si México no aprovecha esta nueva oportunidad que se le presenta, si no actúa con sentido, con calma y a la vez con decisión, su progreso a la larga será inferior al de los países que sí actúen en esa forma.

El objeto de este trabajo no es, pues, otro que el de llamar la atención sobre el problema —que lo es— del progreso económico, tratar de demostrar en qué consiste y señalar cuáles pueden ser sus soluciones y cómo pueden coordinarse. Aunque el tratamiento del tema se mantiene en un terreno más bien teórico, está pensado en función de las condiciones de México. Su justificación sólo la dará la medida en que incite a otros estudiosos a meditar sobre el mismo asunto.

II

Si se va a escribir sobre progreso económico, lo primero que conviene hacer, aun cuando entrañe repetir una serie de perogrulladas, es definir lo que se entiende por ese término.

Hagamos a un lado desde luego un problema que quizá tenga un gran contenido filosófico, pero que exigiría una digresión interminable: el de ¿qué es progreso? No sería remoto que la población del mundo pudiera dividirse por partes iguales, independientemente de sexo, edad, raza, etc., en creyentes y no creyentes en el progreso; en quienes prefieren pasarse el resto de la vida saboreando frutas tropicales a la sombra de una palmera y quienes aspiran a poseer algún día un aparato telefónico que opere a base de energía atómica. Es, a no dudar, cuestión de fe.

Lo que sí puede discutirse es el uso del vocablo “económico”. Según el profesor Pigou, “el bienestar económico es aquella parte del bienestar total que puede medirse, directa o indirectamente, en dinero”.² Esto no quiere decir que un bien sólo es económico cuando se *cambia* por dinero, sino que basta que sea susceptible de evaluarse, aun cuando sea comparativamente, en dinero. Ahora bien, la contrapartida del bienestar económico medido en dinero es un conglomerado de cosas reales, tangibles o intangibles, o sea la suma total de bienes y servicios de que dispone de un modo inmediato la totalidad de la población. Es también el “disfrute total” que semejante suma de bienes y servicios origina. Otro modo de denominarlo consiste en llamar a esa suma el ingreso real de la comunidad.

La justificación para definir bienestar e ingreso económicos en la forma mencionada estriba en que de otra manera no se podrían cuantificar, caso en el cual no se podría comparar el ingreso de una comunidad con el de otras, ni el de una misma a través del tiempo. Esto no significa negar que ciertos acontecimientos no computados en el ingreso real no aumenten el bienestar colectivo, ni que deba excluirse del problema la dirección del esfuerzo humano hacia el logro de ese tipo de sucesos; pero no hay manera de valorizarlos objetivamente, en forma cuantitativa. Por ejemplo, el bienestar de un país puede mejorar cuando la población aprenda a leer y escribir y se adapte a normas científicas de alimentación e higiene. Mas no sería posible cuantificar, sobre una base comparable con la producción de bienes y servicios, el efecto que este tipo de progreso (social) pueda tener en la productividad futura de la población ni en el valor corriente de la misma, no obstante que a la larga tenga repercusiones que, a través de mayor productividad, se consideren de carácter económico. O bien, la

² A.C. Pigou, *The Economics of Welfare*, p. 31.

generalización de métodos más democráticos de gobierno, la sistematización del sufragio libre, una mayor tolerancia ideológica, son factores que pueden tener un efecto profundo en la productividad de la población, pero son tipos de progreso (político) cuya repercusión económica no es posible cuantificar. Así pues, no puede decirse que en México, en 1945, haya representado progreso *económico*, en el sentido que aquí se da al término, el hecho de que una parte de la población haya enseñado a la otra a leer; ni que en Brasil o Perú lo hayan significado las elecciones más libres; ni que en Argentina haya habido *retroceso* económico porque se estableciera una dictadura.

El progreso económico es, en resumen, una parte del progreso general, y para determinar si existe o no es preciso reducirse a tomar una medida total de los actos de una comunidad que, en un periodo dado de tiempo, puedan expresarse directa o indirectamente en dinero, y comparar esa medida a través del tiempo en términos reales, es decir, haciendo abstracción de los cambios en el valor del dinero; en otros términos, es necesario sumar el valor de la producción de bienes y servicios y compararlo en diversas fechas excluyendo de él las fluctuaciones generales de los precios.

Mas semejante definición deja aún mucho que desear, y debe refinarse y concretarse de diversas maneras. Sin desviarse uno hacia la discusión de qué bienes y qué servicios incluir o no en el cómputo, pues eso conduciría al terreno todavía muy tormentoso de la metodología de los cálculos del ingreso y el producto nacionales, puede hacerse una serie de aproximaciones que, sin ser muy exactas, sirvan para tener un concepto útil y práctico de lo que es progreso económico referido a un país de la naturaleza de México.

1] Es evidente que si la producción total aumenta, se progresa económicamente. Pero debe tenerse en cuenta el número de personas a que dicha producción se refiere y que son capaces de disfrutar de ella. En consecuencia, la primera aproximación sería hablar de ingreso real *per capita*.

2] Mas no todo el mundo trabaja, por razones de edad, de sexo, de incapacidad o por características sociales de la economía. Si de un año a otro, el ingreso real total aumentara 5 por ciento, pero la parte de la población que trabaja tuviera un incremento de 10 por ciento, la producción por habitante ocupado económicamente sería menor y no se podría hablar de progreso económico.

3] Más aún, si la producción y la población ocupada aumentan en igual proporción, pero el número de horas trabajadas aumenta en proporción más grande, no se ha progresado, porque el ingreso real por habitante ocupado por hora es más bajo.

4] Entonces, la mejor señal de progreso económico es un aumento de la productividad media por habitante ocupado por hora (desde el punto de vista

del consumo, del ingreso real medio por habitante ocupado). El ideal sería que se obtuviera el mayor ingreso real posible con el trabajo de la menor proporción posible de la población y en el menor tiempo posible; en estas circunstancias estarían quizá de acuerdo quienes prefieren desde ahora reposar bajo las palmeras y quienes aspiran a hacerlo cuando la energía atómica sustituya a la humana.

5] Aun así, sin embargo, tenemos apenas un concepto burdo. Hay dos categorías principales de bienes y servicios: los de producción y los de consumo (omitiendo subcategorías, tales como bienes de consumo duraderos y semiduraderos, etc.). Para simplificar, se les puede llamar arados y pan. El fin último de la actividad económica es producir bienes de consumo (pan). Pero es obvio que si en un año todo el esfuerzo de la población ocupada se dedicara a producir pan y ninguno a producir arados, no sería posible aumentar la producción y consumo totales en años sucesivos (dados los conocimientos técnicos). La única forma de aumentarlos sería distraendo parte del esfuerzo humano para producir arados, con menor producción transitoria de pan, y con aumento de la proporción de la población ocupada o mayor número de horas de trabajo, o ambas cosas.³ Con el tiempo, se producirá más pan gracias a la mayor producción de arados, y se obtendrá un total más grande de ambos. Sin profundizar más, basta señalar por ahora que esto quiere decir que a los refinamientos anteriores es preciso añadir éste: la proporción que, a través del tiempo, representa, dentro de la producción total de bienes, la de bienes de producción. Si el consumo de un país es manifiestamente bajo, sólo podrá aumentar si esa proporción crece, y cuanto mayor sea ésta, mayor será el progreso y mayor el nivel de consumo ulterior.⁴

6] Otra aproximación al concepto de progreso económico la da la consideración de lo que un autor llama la “morfología de la evolución económica”.⁵ La actividad económica puede dividirse burdamente en tres categorías: *a*) la primaria, que comprende agricultura, silvicultura, ganadería, caza y pesca; *b*) la secundaria, que abarca la industria de transformación, las construcciones, las obras públicas, la minería y la generación de energía, y *c*) la terciaria, que com-

³ En Benham, *Curso superior de economía*, pp. 130-132, se encuentra un ejemplo admirablemente sencillo de este proceso de acumulación de capital real.

⁴ La producción de bienes de producción puede también llamarse “inversión”, “formación de capital” o “capitalización” (o “acumulación de capital real”). Los bienes de producción pueden igualmente llamarse “bienes de inversión” o de “capital”. Más adelante se vuelve a considerar la capitalización, junto con el hecho de que los países no viven como comunidades aisladas, sino que exportan e importan bienes de producción y de consumo.

⁵ Colin Clark, *The Conditions of Economic Progress*, pp. 337-344.

prende comercio y distribución, transporte, servicios domésticos, personales y profesionales y administración pública. Está demostrado⁶ que el ingreso real por habitante ocupado es alto en los países en que es elevada la proporción de la población activa que trabaja en actividades terciarias. En Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, la proporción es alrededor del 50 por ciento. En cambio, el ingreso real es bajo en aquellos en que una gran proporción de la población ocupada trabaja en actividades primarias; por ejemplo, en la mayor parte de Asia, del sudeste de Europa y de América Latina fluctúa alrededor del 70 por ciento (en México, fue de 60 por ciento en 1940, según datos del censo de población). Se ha demostrado también que en los países de más alto ingreso real por habitante ocupado, el aumento del ingreso ha marchado parejo con un desplazamiento de la población de las actividades primarias a las secundarias y de éstas a las terciarias.⁷ En consecuencia, debe tenerse también en cuenta, además de la productividad de cada tipo de actividad, la proporción de la población activa que hay en ella y la dinámica de dicha población.

7] Un factor adicional que debe considerarse es que, en la industria de transformación, puede haber mucha o poca especialización entre diversas empresas de una misma industria. Esta especialización intraindustrial ha sido en el pasado uno de los principales factores de progreso económico en los países hoy industrializados.⁸

8] No puede dejar de mencionarse el problema de la calidad de la mano de obra, que tiene su contrapartida en la calidad del equipo técnico. Elementos tales como una baja proporción de mano de obra calificada de determinadas clases necesarias para actividades de fomento de la economía, la distribución por edades, las condiciones de salud, el nivel de educación y los conocimientos técnicos, influyen en el ritmo del progreso económico. La posibilidad de aplicar mejores técnicas —la utilización de métodos más eficientes de combinar el trabajo y el capital— es de igual importancia. Asimismo lo es el grado en que se prevenga la depreciación del equipo productor del país, o sea la medida en que se mantenga, se repare y se sustituya el capital real.⁹

⁶ *Ibid.*, p. 182.

⁷ Según Clark, *op. cit.*, “el concomitante más importante del progreso económico [es] el movimiento de la población, ocupada de la agricultura a la manufactura y de ésta al comercio y los servicios” (p. 176).

⁸ *Ibid.*, p. 11.

⁹ El deterioro del capital real puede, a la corta, permitir un mayor nivel de consumo y también una mayor producción de bienes de inversión; pero, a la larga, el no mantener intacto dicho capital significa un retroceso. Durante la guerra, los principales países industriales, sobre todo Inglaterra, han sacrificado el mantenimiento de su capital para obtener una mayor producción

9] Por último, importa considerar si un país es deudor o acreedor, es decir, si el capital extranjero invertido en él es superior al nacional invertido en otros países, o viceversa. Si una parte de la producción anual tiene que destinarse al pago de servicios de capital extranjero prestados anteriormente, ese hecho retrasa el progreso económico si los servicios prestados no fueron de tal naturaleza que, sin ellos, el progreso habría sido más lento. El mero hecho de que exista una deuda externa no es un factor desventajoso, sino que debe conocerse en qué se empleó el capital externo y qué resultados ha dado.

Las consideraciones anteriores han servido para puntualizar un poco mejor lo que se entiende por progreso económico.¹⁰ En lo que sigue se parte del supuesto de que México es capaz de progresar en mayor medida que antes y de que todos los mexicanos así lo desean. No obstante la evolución de los últimos cien años, y sobre todo de los últimos veinte, la productividad y el ingreso real son aún extraordinariamente bajos, y puede y debe lograrse un nivel más elevado. ¿Qué caminos pueden o deben seguirse? ¿Qué condiciones favorables o desfavorables al progreso económico rápido presenta la economía mexicana? A continuación se señalan algunos de los factores que limitan o condicionan el progreso económico en México, y más adelante se plantean las posibles soluciones que pueden darse, así como algunos de los principales problemas que entrañan.

III

El progreso económico no puede ser de iguales características en todos los países, ni puede llevar, sin duda, el mismo ritmo. En el caso particular de México existe una serie de elementos que lo condicionan; en ellos se puede hacer mayor o menor hincapié del que aquí se hace, pero de todos modos no pueden pasarse por alto. Sin entrar en muchos pormenores, ni hacer acopio de datos estadísticos, se señalarán en seguida los más importantes.

Lo primero que hay que tener en cuenta es la relación del progreso de México al del resto del mundo. Existe un pequeño grupo de naciones de muy

transitoria; pero han tenido plena conciencia de lo que significaría en el porvenir. En México, desde antes de la guerra, se ha deteriorado considerablemente una parte del equipo productor del país, sin plena conciencia de ello, por ejemplo, el de los ferrocarriles, el de la industria textil, etc. Es notorio que en México las construcciones públicas y privadas, a más de parecer hechas para una duración máxima de 15 a 20 años, sufren un deterioro neto anual no compensado.

¹⁰ Para mayores pormenores sobre el concepto de progreso económico pueden consultarse la obra de Colin Clark, *The Conditions of Economic Progress*, Londres, 1940, y la de J.R. Hicks, *The Social Framework*, Oxford, 1942.

elevado ingreso real por habitante ocupado¹¹ y la mayor parte de la población del mundo tiene un nivel de vida inferior al necesario para su subsistencia.¹² En consecuencia, no siendo México el único país atrasado y de baja productividad e ingreso, su progreso está en cierta medida ligado al de otros países y al de las mismas naciones de ingreso elevado. Esto es cierto porque el volumen de comercio exterior es un elemento conducente al progreso y México necesitará sin duda de él, y éste a su vez dependerá del progreso de otras regiones del mundo.

En segundo lugar, hay que hacer notar la forma que ha seguido el desarrollo económico anterior de México, que ha sido unilateral (no diversificado) y en función de las necesidades de los países industriales, sobre todo Estados Unidos. Así, México ha sido abastecedor de determinadas materias primas, lo cual ha dado a su economía un carácter especial, llamado “semicolonial” o “dependiente”, tanto para la exportación como para la importación. Sin embargo, se ha adelantado mucho con respecto a la situación en el siglo XIX (y desde luego con relación a la dependencia colonial de la metrópoli española), aunque una parte de la diversificación reciente de la economía, la originada por la guerra, es precaria. De cualquier modo, las fluctuaciones cíclicas de los países industriales y nuestra vulnerabilidad a ellas a través del comercio son factores ineludibles. La condición de dependencia tiene este otro sentido: que si los países de alto ingreso no continúan su progreso y no facilitan a los de bajo ingreso sus ahorros y su técnica, el progreso de las naciones deudoras será más lento.¹³

México, por la evolución que ha tenido hasta ahora y por una serie de factores que en seguida se apuntan, se encuentra en un estado general de baja productividad, tanto en su agricultura, en sus transportes y en su industria, como en su administración pública.¹⁴ Las excepciones no hacen sino confirmar la regla, pues el origen de ellas ha sido la situación especial creada por la guerra.

Además de los elementos ya indicados, influyen factores naturales como la situación geográfica, el clima, la conformación orográfica y geológica, la calidad de las tierras y, en general, la pobreza de recursos inmediatamente disponi-

¹¹ Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania disfrutaron, en 1925-1934, de casi la mitad del ingreso real del mundo, aunque su población era igual a sólo el 13 por ciento de la total. Junto con otros cuatro países acreedores (Canadá, Países Bajos, Suiza e Irlanda), su participación en el ingreso mundial pasaba del 50 por ciento. Clark, *op. cit.*, pp. 56-57.

¹² *Ibid.*, p. 53.

¹³ La dependencia técnica parece ser definitiva: cuando México haga pleno uso de su carbón, su hierro y su petróleo, las grandes naciones industriales habrán amaestrado con éxito la energía atómica.

¹⁴ La reciente obra de Soule, Efrón y Ness, *Latin America in the Future World* (Farrar & Rinehart, 1945), demuestra, con un alud de datos, que se trata de una condición general de los países hispanoamericanos. Véanse sobre todo los capítulos 1 a 8.

bles.¹⁵ Pero influye enormemente la calidad de la población, así como su composición y su distribución ocupacional. Son hechos de sobra conocidos, pero vale la pena repasar algunos de los más salientes. La población ocupada o económicamente activa es pequeña. Según los datos del censo de población de 1940, alcanzaba un total de 6 382 000 en números redondos,¹⁶ o sea el 32.5 por ciento de la población total.¹⁷ Pero el incremento de la misma entre 1930 y 1940 fue del 10.9 por ciento, y el 31 por ciento de ese incremento correspondió a la población ocupada en actividades primarias. Esto requeriría traslados considerables de población ocupada de las actividades primarias a las secundarias y de éstas a las terciarias para mantener la productividad en las primeras y en las segundas (dado el elevado porcentaje ocupado en actividades primarias). Los desplazamientos realizados han sido pequeños. La población ocupada en actividades primarias fue del 63 por ciento de la población activa total en 1930 y disminuyó apenas al 60 por ciento en 1940; entre 1900 y 1930, aun teniendo en cuenta las deficiencias de los primeros censos, la proporción se había mantenido estacionaria. La proporción de la población en actividades secundarias se ha mantenido más o menos fija, siendo en 1940 de 11.7 por ciento. La que corresponde a actividades terciarias varió de 24.1 por ciento en 1930 a 28.3 en 1940 (fue de 18.8 en 1900); los aumentos más importantes fueron los referentes a los ramos de comercio, comunicaciones y transportes y administración pública. En resumidas cuentas, ha habido entre 1930 y 1940, para contrarrestar un 10.9 por ciento más de población activa y un aumento absoluto considerable de la ocupada en actividades primarias, un desplazamiento de apenas 3 por ciento hacia las actividades secundarias y terciarias, principalmente hacia estas últimas. Con todo y eso, la distribución es semejante a la de países como Polonia, Lituania, Turquía e India antes de la pasada guerra,¹⁸ países todos ellos de notoria baja productividad en general.

¹⁵ Lo anterior se refiere, vale recalcarlo, a los recursos inmediatamente disponibles. Hay sin duda muchas posibilidades de utilizar recursos (tierra, minerales, campos de pesca, caídas de agua, etc.) hoy no explotados, pero las exploraciones y estudios previos a su utilización consumen mucho más tiempo, dinero y energía de lo que la gente se imagina; y la pequeña escala en que se ha ocupado de ello el estado es nueva prueba de la baja productividad de la administración pública.

¹⁶ Se incluyen en esta cifra las personas ocupadas en trabajos domésticos remunerados, que el censo considera como habitantes inactivos.

¹⁷ Según los censos de población, esta proporción fue menor en 1940 que en cualquier época anterior (37.2 en 1900, 38.0 en 1910, 37.6 en 1921 y 34.8 en 1930, haciendo el ajuste mencionado en la nota anterior); pero es claro que la calidad de los censos ha variado con el tiempo.

¹⁸ La distribución en India es la más parecida a la de México: en 1931, el 62.4 en actividades primarias, el 14.4 en secundarias y el 23.2 en terciarias; en México, en 1930, el 63.0 en las primeras, el 12.9 en las segundas y el 24.1 en las terceras. Para los datos de India, véase Clark, *op. cit.*, p. 179.

Respecto a si hay en México cantidades considerables de mano de obra calificada, no puede llegarse a ninguna conclusión cuantitativa exacta, pues no se dispone de estadística que permita calcular el dato, pero si la distribución de la población por tipos de salario pudiera considerarse como índice aproximado, la conclusión sería que la mano de obra calificada es una proporción mínima. Por ejemplo, apenas el 0.3 por ciento de los obreros ocupados en las industrias de transformación en 1934 ganaba más de 3 pesos diarios (cuando el salario mínimo era de 1.50); en la industria extractiva, incluyendo la petrolera, la proporción fue del 14.7 por ciento. En números absolutos significaban en total menos de 15 000 obreros de ambos sexos.¹⁹ Incluyendo la mano de obra calificada de otras actividades, difícilmente pasa en su conjunto de unos 100 000 (sin incluir artesanos), o sea menos del 2 por ciento de la población ocupada.

Sobre movilidad de la mano de obra es difícil hablar, pues tampoco se dispone de datos, pero por lo que hace a movilidad ocupacional, la información antes mencionada sobre los cambios en la distribución por actividades parece indicar que es insuficiente.

Otro aspecto interesante se refiere a la posible reserva de mano de obra. De la población económicamente inactiva, quizá no más de 1.5 millones es población apta para el trabajo, pero desde luego una proporción muy pequeña quedaría en efecto ocuparse. Más bien es preciso hablar de reservas para cada categoría de actividades, y sobre ello no es posible cuantificar, sino sólo señalar que existen limitaciones de orden sociológico e institucional, así como de orden educativo.²⁰

Son también factores que condicionan el progreso económico de México el estado de los transportes y su estructura. Por una parte, las vías de comunicación tradicionales de México están orientadas casi exclusivamente hacia las actividades de exportación; por otro lado, el equipo, no obstante mejoras recientes, manifiesta obsolescencia. Los caminos, a pesar del programa de construcciones de los últimos años, van apenas en una etapa primitiva de desarrollo, e igualmente ocurre con el transporte fluvial y de cabotaje.

El estado de la técnica adquiere particular importancia. La industria mexicana es todavía esencialmente atécnica; apenas en la actualidad se aprecia el significado de lo que la industria de otros países gasta en investigaciones y en adiestramiento de personal. La agricultura adolece en general del mismo rasgo.

¹⁹ Datos del censo industrial de 1935.

²⁰ Lo anterior omite el factor inmigración.

Un elemento al que se ha prestado poca atención hasta ahora en México es el de los altos costos de la distribución en términos reales, incluyendo el transporte; es decir, la elevada proporción de esfuerzo que se utiliza, la ineficacia del comercio al mayoreo y al menudeo, de los servicios públicos, de las comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas, de los servicios bancarios, etc. La ineficacia de estas actividades, o su eficacia apenas moderada, tiene por fuerza que ejercer un efecto deprimente en el ingreso real. Aun en países muy desarrollados es éste un factor de retraso; en Gran Bretaña, por ejemplo, con un sistema de distribución más eficaz se podría reducir a la mitad el costo actual de ésta, y se estima que en un gran número de países podrían lograrse economías semejantes.²¹

Por último, pueden mencionarse los factores no económicos, que son los más sujetos a discusión, pero que no pueden pasarse por alto: los inherentes a la transformación social incompleta que representa la revolución mexicana en sus muchos aspectos de incertidumbre, inestabilidad política, improvisación, espíritu inmoderado y mal orientado de lucro, inseguridad del ahorro, etc. Después de veinticinco años de época revolucionaria, puede decirse que, no obstante los factores positivos de progreso que representa, existen todavía muchos elementos de lastre que seguirán influyendo. Sin duda muchos existían antes de 1910; por otro lado, muchos de los adelantos de los últimos años habrían ocurrido de todas maneras, como se han presentado en otros países de América Latina en donde no ha habido semejante fenómeno social. Pero sean o no producto exclusivo de la revolución, los factores limitativos deben tenerse en cuenta.

Si se atienden las observaciones que preceden y se reconoce el bajo nivel medio de vida que prevalece en México, se puede pasar con un sentido un poco más realista al examen de los caminos disponibles para aumentarlo. Ya sea que el ingreso real por habitante signifique “un nivel de miseria”²² o un “nivel asiático” semejante al de India, China, Indonesia, la mayor parte de África, Turquía, el sudeste de Europa y América Latina,²³ el problema es que es sumamente bajo y que se precisa aumentarlo con rapidez. A continuación se intenta sugerir las formas de hacerlo.

²¹ Clark, *op. cit.*, pp. 327-328.

²² E. Alanís Patiño, “Planeación”, *Irrigación en México*, vol. 25, núm. 3, julio-septiembre de 1944, pp. 105-106. Este autor señala la reducción de pérdidas agrícolas, hidráulicas, ganaderas, etc., como factor importante para salir del nivel de miseria.

²³ Véase la comparación internacional de niveles de vida que hace Clark, *op. cit.*, cap. II, esp. p. 54. Sobre la condición de América Latina también tiene gran interés la obra de Soule, Efrón y Ness citada en la nota 15.

IV

El problema en sus lineamientos teóricos, consiste en aumentar el volumen anual de inversión real y capitalización durante veinte o veinticinco años cuando menos, hasta alcanzar un monto bastante por encima del actual.

En una comunidad cerrada, como se vio páginas atrás, la inversión sólo puede aumentar a expensas del consumo (ejemplo de los arados y el pan). El consumo global tiene que reducirse transitoriamente. Reducir el consumo, sin embargo, es aumentar el ahorro (el no consumo). Como el ahorro y la inversión dependen de factores y decisiones distintos, a menos que el estado se encargue de convertir el ahorro global en capitalización, hay que idear métodos de lograrlo en la mayor medida posible. Son dos, entonces, los aspectos del problema: utilizar al máximo el ahorro global y aumentar éste.

Si se pasa al análisis del problema en una comunidad abierta en que se importan y exportan bienes y servicios de producción y de consumo y se pueden importar y exportar ahorros o capitales, se advierte un tercer aspecto que consiste, por una parte, en convertir la mayor parte posible del producto de la exportación y de los ahorros importados en bienes de producción importados y, por otra, en aumentar el volumen de la exportación y, hasta cierto punto, la importación de capitales.

El primer aspecto, el de que hay que convertir la mayor parte del producto de la exportación y de los ahorros importados en importación de bienes de consumo, se basa en la idea de que la exportación no representa estímulo para la economía salvo en la medida en que no figuren en ella bienes indispensables para mantener el nivel de vida y en la medida en que se obtengan a cambio de la exportación y del ingreso de capitales bienes de producción de otros países y no bienes de consumo.²⁴ Es decir, no puede considerarse que toda exportación sea benéfica para el progreso económico sin indagar qué tipo de bienes se exportan y qué clase de artículos se consiguen a cambio de ellos; igualmente, la importación de capitales no es en sí ventajosa, sino que depende de la forma en que se utilice.

Para tomar un ejemplo extremo, si toda la exportación se convirtiera en importación de bienes de capital, equivaldría a que todo el ingreso de origen exterior (que puede considerarse, en un análisis dinámico, como un ahorro) se convirtiera íntegramente en inversión real, siendo así un estimulante del pro-

²⁴ El razonamiento teórico en que se basa lo anterior y lo que sigue, por ser un poco largo y complejo, no tiene cabida en el presente artículo, pero procuraré exponerlo próximamente, en un trabajo de naturaleza teórica únicamente.

greso económico. Suponiendo que en la exportación no figuran más que arados no consumibles en el país y que se convierten por completo en importación de maquinaria, la capitalización del país aumenta en virtud del comercio exterior. En cambio, si una parte de los arados se convirtiera en importación de camisas, la formación de capital sería menor en virtud de esta importación de bienes de consumo. Finalmente, si toda la exportación de arados se cambiara por camisas importadas, el comercio exterior no contribuiría nada al progreso económico.²⁵

La importación de capitales (ahorros de otros países) se encuadra en el análisis como un ahorro adicional, una exportación que puede cambiarse por bienes de importación que se distingue de la exportación común y corriente en el hecho de que cuesta, es decir, exige el empleo futuro de una parte del ingreso de la comunidad para pagar el servicio de amortización e intereses. Los ahorros importados son un estímulo al progreso económico si se convierten en importaciones de bienes de producción, se gastan en producir bienes de capital para consumo interno o se utilizan en producir artículos tanto de producción como de consumo destinados a la exportación. En cambio, son elemento negativo si se gastan en importar bienes de consumo —por ejemplo, si se contratara un empréstito externo a largo plazo para importar camisas— o en producir artículos de consumo para consumo interno (esto último porque los ahorros importados entrañan un costo real de consideración, y más vale emplearlos en producir bienes de producción, que es lo que se necesita para acelerar el progreso económico, o artículos para la exportación).

En lo anterior se supone que la balanza de pagos se halla en equilibrio. Si da un saldo positivo, la diferencia puede considerarse como un ahorro aún no convertido en inversión ni en consumo, es decir, un atesoramiento. En esta categoría quedan los saldos de oro y divisas acumulados durante la guerra. Si la diferencia es negativa, es evidente que para saldarla se tienen que usar recursos de la reserva monetaria que representan atesoramientos anteriores. De donde puede deducirse que una balanza de pagos positiva es favorable al desarrollo económico, *caeteris paribus*, siempre y cuando no se atesoren por largo tiempo los saldos activos.

²⁵ Un aumento de la proporción de bienes de consumo importados no por fuerza es elemento negativo si permite, en el interior del país, un aumento relativo de la producción de bienes de capital, y si se compensa con exceso. Si una mayor producción de arados lleva consigo menor producción relativa de pan, y un aumento de la importación de pan con relación a la de maquinaria, hay ventaja (capitalización) mientras el pan importado sea menor en cantidad que el que se dejó de producir internamente. A la larga, claro está, la restricción transitoria del consumo redundará en mayor cantidad tanto de arados y maquinaria como de pan.

En resumen, puede decirse que para un país como México el problema, planteado teóricamente, es aumentar la disponibilidad de bienes de producción, lo cual se puede lograr *a)* utilizando plenamente los ahorros disponibles, *b)* aumentando el ahorro nacional, y *c)* utilizando los ahorros de otros países. Evidentemente, ninguna de estas soluciones excluye a las demás. Antes bien, se complementan, aunque la primera sí tiene el carácter de indispensable desde muchos puntos de vista, pues sería poco racional intentar la segunda y la tercera sin ensayar aquélla antes o al mismo tiempo. La solución segunda entraña, desde luego, un menor consumo global; la primera supone cuando menos que no se aumentará por lo pronto el consumo de la comunidad (es decir, que el ahorro nacional no será proporcionalmente menor). En todas las soluciones, sin embargo, incluso la tercera, existe la necesidad de una abstención transitoria del consumo, para más tarde, con mayor equipo de capital real, consumir más.

En lo que sigue se examinan más detenidamente cada una de las tres soluciones, así como algunos de los problemas a que dan lugar.

v

La primera se refiere, como ya se indicó, al uso pleno del ahorro nacional disponible, y supone dadas las proporciones entre el ahorro y el ingreso nacionales y la exportación de bienes y servicios y el ingreso nacional.

El problema consiste, en primer lugar, en *aumentar* el uso de los ahorros. La parte de la población que ahorra, en lugar de mantener sus ahorros en forma líquida, debe invertirlos directamente o ponerlos a disposición de quienes puedan invertirlos, incluso el estado. Es preciso, entonces, estimular las inversiones en general, con carácter firme y no especulativo, y esto exige una serie de condiciones relativas al ambiente político, el programa económico del estado, la actitud de los capitalistas y emprendedores, etc. Debe también hacerse más por que el público suscriba bonos del estado, obligaciones de empresas semiestatales y privadas y otros títulos representativos de aumentos en el equipo de capital de la nación. Habría que hacer un examen de todas las clases de títulos de crédito existentes actualmente en México para ver si son adecuados a la psicología del inversionista; modificar los sistemas de amortización, de pago de intereses, etc., si hiciese falta; educar tanto al público como a los agentes bancarios y de bolsa de que éste se vale para colocar sus capitales; y muchas otras cosas. En la medida en que la capitalización del país pueda realizarse con el ahorro nacional voluntario, se reduce la necesidad del estado de recurrir a fuentes de financiamiento inflacionarias y, además, se crea un mercado de capitales.

Aparte de aumentar, es importante *orientar* el uso de los ahorros disponibles. Entre otras cosas, significa lo siguiente: *a)* lograr que las inversiones en bonos y acciones sean en firme, por ganar el interés o el dividendo, y no con propósitos de especulación; *b)* que el estado debe controlar las tendencias del mercado de capitales, impidiendo inversiones excesivas en ciertos renglones de actividad, obligando a los inversionistas a aplazarlas en ciertos otros, estimulándolas en determinados sentidos, evitando la compra de títulos emitidos en el extranjero, etc.;²⁶ *c)* definir campos de inversión estatales, mixtos y privados (está claro en el caso de la construcción de caminos, en la irrigación y otros, pero no en el de la energía eléctrica, la industria pesada, los transportes, etc.); *d)* canalizar los ahorros no invertidos hacia inversiones públicas por medio de impuestos sobre la renta más progresivos,²⁷ y *e)* hacer buen uso de los fondos recaudados por el Instituto del Seguro Social y otras organizaciones que realizan ahorros institucionales, tales como los fondos en fideicomiso, las compañías de seguros y de fianzas, los bancos de ahorro y otros.

Cabe señalar que el estado puede incrementar el uso del ahorro nacional no sólo mediante emisión de bonos, sino también creando empresas estatales o semiestatales, ya sea para demostrar al capital privado que determinado campo de inversiones es lucrativo o con el objeto más concreto de traspasar a inversionistas privados la empresa ya puesta en marcha. Podría objetarse que, ya que las empresas estatales resulten lucrativas, sería preferible que el estado las conservara, pero esta objeción olvida las mil y una cosas más importantes a las que el estado debe prestar su atención y su financiamiento.

Por último, si, como se ha sostenido antes, la exportación constituye un ahorro convertible en inversión, el progreso económico del país podría acelerarse si se pudiera actuar sobre las importaciones, directa e indirectamente, para aumentar en ellas la proporción de bienes de inversión. La acción directa sería mediante restricciones cambiarias, arancelarias o contingentes sobre ciertos artículos de consumo considerados no indispensables o de lujo. La indirecta sería por intermedio de impuestos internos que discriminaran contra los productos de importación indeseable, impuestos sobre la renta diferenciales para

²⁶ Actualmente se debate en Inglaterra un proyecto de ley sobre el control del mercado de capitales que prohíbe a cualquier persona pedir prestado y a cualquier empresa emitir acciones u obligaciones sin permiso de la Tesorería excepto en determinados casos: *Investment (Control and Guarantees) Bill*, Cmd. 6726, H.M. Stationery Office, enero de 1946.

²⁷ Un autor propone suscripciones obligatorias de bonos públicos, pero me parece una solución equivocada si se quiere crear un mercado de capitales firme y en que reine la confianza (véase A. Servín, "La ocupación plena, la política fiscal y las inversiones públicas", *El Trimestre Económico*, vol. xii, núm. 4, 1945, pp. 669-670).

las actividades del comercio de importación de dichos productos, restricciones crediticias, aumento de tarifas de transporte, etc. Es importante advertir que no se trata de una reducción *absoluta* de las importaciones de bienes de consumo, sino *relativa*, y que, si las exportaciones aumentaran con el tiempo, el monto absoluto de la importación de artículos que no contribuyen directamente al progreso económico incluso podría ser mayor en muchos casos. Las posibilidades de tomar medidas directas de restricción están limitadas en gran medida por algunos de los compromisos internacionales de México, tales como su adhesión al Fondo Monetario Internacional, que no permitirá imponer restricciones cambiarias sobre importaciones de mercancías salvo en casos de emergencia; los tratados comerciales vigentes y otros convenios que se suscriban en el futuro, entre ello el relativo a la propuesta Organización de Comercio Mundial de las Naciones Unidas. Pero más significativo aún es que la mera restricción o desaliento de importaciones de bienes de consumo no provoca *ipso facto* importaciones de bienes de producción. A este respecto, la insistencia de tantos países de América Latina en restringir el uso de las reservas monetarias que han acumulado en los últimos años no pasa de ser una buena intención mientras no existan planes concretos, elaborados con gran anticipación, para importar equipo de capital, pues la importación de este tipo de bienes no se improvisa.²⁸

VI

La segunda solución apuntada es, según se vio, la de incrementar el ahorro disponible para inversión, o sea aumentar la proporción entre el ahorro y el ingreso nacionales y la que existe entre la exportación y el ingreso nacional.

El problema de aumentar el ahorro nacional no es fácil, pues puede alegarse que la mayoría de la población no ahorra. Pero sin duda existen sectores de ingreso mediano que podrían abstenerse de cierta medida de consumo sin hacer descender apreciablemente su nivel de vida. Semejantes ahorros, si se realizaran, aunque pequeños en lo individual significarían en su conjunto un incremento de consideración al ahorro total. Sería preciso, pues, mediante campañas educativas y otros medios, fomentar tales ahorros y estimular el ahorro en instituciones que tienen ese fin.²⁹

²⁸ Mientras se elaboran los planes, un gasto prudente de las reservas monetarias en bienes de consumo no obtenibles durante la guerra y en almacenar materia prima contrarrestaría las tendencias inflacionarias que actualmente son un obstáculo al progreso económico y a la reanudación de las exportaciones.

²⁹ En México, las cuentas de ahorro en los bancos privados han representado, en promedio,

Este problema se distingue de otro, que es el del ahorro institucional. Seguramente, puede y debe incrementarse éste, pero más importante aún es la inversión del que hay disponible, cosa ya en sí difícil. Es bien sabida la poca inclinación de las sociedades anónimas, los bancos, las compañías de seguros, etc., a invertir en bonos de renta fija más allá del mínimo que la ley les exige.

Ahora bien, fomentar el ahorro es reducir relativamente el consumo. Pero ¿de qué sectores de la población? Probablemente más del 70 por ciento de la población es incapaz de ahorrar, o sea que la distribución del ingreso nacional es muy desigual. Entonces, el único camino viable es restringir el consumo del 30 por ciento restante, mediante impuestos y otras medidas tendientes a redistribuir el ingreso nacional en favor de grupos de ingresos más bajos. Como política de largo plazo, sería preciso que el gobierno siguiera una política fiscal y presupuestal redistributiva y que no condujera a la inflación, y que la tendencia al aumento de los salarios continuara a la par que aumente la productividad, pues el alza secular de los salarios tiene también efectos de redistribución.

La menor disponibilidad relativa de bienes de consumo, no obstante una política fiscal y presupuestal sana, puede, sobre todo si se elevan los salarios, provocar un alza de las subsistencias que sería difícil evitar. Sería preciso, sin duda, mantener a toda costa la producción de los artículos más necesarios y destinar parte de la formación de capital a aumentar aquélla en primer término; también podrían importarse, transitoriamente, los productos de primera necesidad que fueran más baratos en el extranjero; y se deberían tomar medidas directas e indirectas de estímulo a la producción alimentaria básica, a la vez que se redujeran los costos de distribución, etc. La abstención por parte del estado de seguir una política inflacionaria sería la mejor garantía de que las subsistencias no se encarecieran.

En relación con el aumento del ahorro nacional, se plantea el problema de la política de inflación *versus* una que se base en el uso y fomento del ahorro voluntario, y es oportuno hacer algunos comentarios sobre ello. Existe en forma muy extendida la teoría —a veces teoría *a posteriori* para justificar la falta de una política clara— de que la expansión del medio circulante por acción deliberada del estado, generalmente con crédito del banco central, provoca ahorros e induce inversiones, puesto que aumenta los ingresos. Probablemente muy pocas personas nieguen que el estado debe seguir una política de déficit en ciertas condiciones de depresión o emergencia; incluso no es fácil evitarlo. Pero a medida que la situación cíclica mejora, debe variarse la política. Debe haber una política

alrededor de 9 por ciento de los depósitos totales, entre 1936 y 1945. En Argentina, la proporción, de 1940 a 1945, ha sido del 40 por ciento.

monetaria, presupuestal y fiscal anticíclica y de largo plazo. La expansión monetaria, pasado cierto punto, trae inconvenientes si no se toman otras medidas.

El primero de estos inconvenientes es que altera la distribución del ingreso nacional en contra de los sectores de ingreso que más necesitan progresar y de los cuales, como consumidores ulteriores, depende el progreso. El alterar en esa forma la distribución de los ingresos y elevar el nivel de precios da lugar a ahorros involuntarios por parte de los sectores de bajo ingreso, pues reduce su ingreso real y, por tanto, su consumo; en cambio, aumenta el ingreso real y los ahorros de los sectores cuyo ingreso y ahorro es ya sobradamente suficiente y que, por añadidura, no suelen aprovechar sus ahorros para realizar con ellos inversiones ni suelen invertirlos en valores de renta fija en la forma más conveniente. El ahorro involuntario provocado por la inflación es enteramente contrario a la creación de verdaderos ahorros, y la reducción del consumo global recae sobre los grupos sociales que materialmente no pueden reducir su consumo. Esta ha sido la experiencia de México a partir de 1936, y de varios otros países latinoamericanos, entre ellos Chile y Bolivia (aunque en todos los casos han intervenido otros factores). En México, el salario real del jornalero del campo ha descendido considerablemente a partir de 1935; con base 100 en 1929, disminuyó de 119 en 1934 y 116 en 1935, a 97 en 1936, 76 en 1937, 79 en 1940 y 62 en 1944.³⁰ El descenso en el salario real en el conjunto de actividades no agrícolas es, para el periodo 1940-1944, un poco mayor, no obstante los aumentos de salario nominal.³¹ En la industria de transformación, el índice del salario real ha descendido de 1936 a 1944 en cerca del 20 por ciento.³² De 1944 a la fecha no ha habido mejoría en ninguna actividad. Cabe preguntarse si no es demasiado alto el precio que se ha pagado por el progreso por medio de una política inflacionista, dado que diez años después de iniciada ésta, los salarios reales, que para la mayor parte de la población son el ingreso real, han descendido del 20 al 40 por ciento.³³

El otro inconveniente de la política de expansión monetaria es su repercusión en la balanza de pagos, la cual pone en desequilibrio después de cierto tiempo, obligando así al país a gastar parte de la reserva monetaria —ahorro previo

³⁰ Véase R. Fernández y Fernández, "Los salarios agrícolas en 1944", *Boletín Mensual de la Dirección de Economía Rural*, núm. 236, enero de 1946, pp. 1239-1241. Estos datos no tienen en cuenta los días no trabajados; es decir, es un salario real por día de trabajo, no un salario medio real anual el cual sería aún menor.

³¹ *Ibid.*, p. 1241.

³² Índice del salario nominal dividido por el costo de la vida: 1936 = 100; 1944 = 81.52 (datos de la Secretaría de la Economía Nacional).

³³ En el trabajo citado en la nota 2 se hacen extensas consideraciones sobre la política monetaria de los últimos diez años.

de la nación— en la importación de artículos de consumo que de otro modo no se habrían traído al país. El alza de los precios internos con relación a los externos desalienta las exportaciones y fomenta las importaciones, de tal manera que no se reequilibra la balanza de pagos. Si el desequilibrio es fuerte y su causa evidentemente interna, puede motivar también una fuga de capitales (exportación de ahorros). El reequilibrio se logra mediante depreciación del cambio, que no es una solución definitiva, pues no hace bajar el nivel de precios interno, sobre todo si la política de expansión continúa. Hoy día, en vista del Convenio sobre el Fondo Monetario Internacional, la depreciación es un arma de uso limitado. El control de cambios queda igualmente proscrito y su uso en forma selectiva (para no lesionar las importaciones esenciales) también va en contra de lo acordado en Bretton Woods, aunque existe la posibilidad de que se permita en épocas de depresión cíclica.³⁴ Pero no coinciden éstas con los auges inflacionarios.

La discusión entre los inflacionistas y los partidarios de usar los ahorros voluntarios es vieja y seguramente se prolongará durante varias generaciones, y no es el propósito de este artículo entrar en ella pormenorizadamente, sino sólo señalarla en relación con las diversas formas de fomentar el progreso económico. Lo que importa es recalcar que, junto con alguna capitalización (que tal vez habría ocurrido de todos modos), la política inflacionaria deja una estela de repercusiones contrarias al progreso firme que bien valdría tener en cuenta para cualquier política futura. Está aún por demostrarse que a la larga el ahorro involuntario sea preferible al voluntario.³⁵

³⁴ El profesor Alvin H. Hansen aboga por que el Fondo Monetario Internacional no adopte un punto de vista doctrinario sobre el control de cambios en los países exportadores de productos primarios, y cree que en algunos países es no sólo legítimo sino necesario para el desarrollo (*America's Role in the World Economy*, Nueva York, 1946, p. 185). Robert Triffin también sostiene que el control de cambios no debe juzgarse dogmáticamente en América Latina (véase su capítulo titulado “La banca central y la regulación monetaria en América Latina”, en Harris, *Problemas económicos de América Latina*, México, 1945, pp. 125-126).

³⁵ En reciente publicación en español de una importante obra del profesor Alvin H. Hansen, *Política fiscal y ciclo económico* (México, Fondo de Cultura Económica, 1945), aparecen en un prólogo especial para esta edición las siguientes palabras significativas, a las que me adhiero plenamente: “Como estos países [América Latina] son pobres en capital, necesitan fondos para desarrollar sus recursos y para abastecerlos con el equipo productivo necesario. Parecería política cuerda, en general, proveer los fondos necesarios a la inversión, hasta donde sea posible, con ahorros del propio país, utilizando empréstitos exteriores lo menos posible. Me parece que deberían promoverse arreglos institucionales que aumentaran la corriente de ahorros y encauzaran los recursos de capital y crédito hacia las ocupaciones productivas... Al elevarse la producción nacional total por medio de la diversificación agrícola, industrialización y proyectos de fomento básico, puede ampliarse el margen entre producción y consumo de modo que se alcance un volumen mayor de ahorros” (pp. 9-10). No recomiendo Hansen la política de inflación.

Otra forma más de poner a disposición de México un mayor volumen de ahorros que convertir en inversión es, como puede deducirse del análisis de páginas anteriores, aumentando el volumen de exportación, para financiar con el producto de ésta una cantidad mayor de importaciones de bienes de capital. Se trata, sin duda alguna, de una solución a largo plazo, pues aumentar la exportación, aun en un por ciento moderado, es problema a su vez muy difícil. Requiere una serie de condiciones nada fáciles de definir y que no pueden tratarse en la corta extensión de este artículo. Unas son de carácter externo, sobre las que la influencia de México es escasa: la conocida proposición de que la exportación mexicana aumentará y se sostendrá en niveles elevados si los países industriales del mundo, sobre todo Estados Unidos y Gran Bretaña, mantienen altos niveles de ocupación, rebajan sus aranceles en cierta medida y siguen políticas económicas conducentes a niveles de vida cada vez mayores. Pero las otras son de carácter interno, y en relación con ellas hay mucho que México puede hacer: desarrollar nuevos productos, mejorar la calidad de los existentes, realizar reformas fiscales que favorezcan a los exportadores (entre ellos reconsiderar el impuesto del aforo), promover nuevos convenios, como se ha hecho últimamente con Canadá y Costa Rica, etc. Desde luego que la política de inflación lesiona seriamente la actividad exportadora. El estímulo del turismo extranjero es también una fuente de ingresos convertibles en inversión. Pero sobre todo hace falta una condición indispensable: que exista una política de comercio exterior.³⁶

VII

La tercera solución que se ha señalado, y que debe complementar a las otras dos, es el uso de los ahorros de otros países. En cierto modo equivale a la segunda, pues en definitiva significa poner a disposición del país un mayor volumen de ahorros; pero conviene examinarla aparte debido a los problemas especiales que suscita.

³⁶ En una serie de artículos titulados "El futuro de nuestro comercio exterior", *Revista de Economía*, marzo a junio de 1944, se encuentra un examen general del problema de la exportación, la importación y los renglones invisibles. Afirma el articulista que lo que hace falta es "planear, dirigir u orientar nuestra exportación... y no intervenir en ella a tontas y a locas, sin plan, sin una visión de conjunto, sin una política económica general" (*loc. cit.*, junio de 1944, p. 23). No sería desatinada la creación de un Instituto de Exportación con representación oficial y privada, encargado de promover las exportaciones en forma análoga a como ha funcionado la Corporación para la Promoción del Intercambio en Argentina y el Institute of Export inglés.

Lo primero que hay que considerar es si el capital extranjero viene en forma líquida o en bienes de inversión. De adoptar la forma de fondos en efectivo, puede destinarse a un mal uso o puede promover una tendencia inflacionaria, salvo que existan medios de orientarlo debidamente ya ingresado al país o los bancos se abstengan de expandir su crédito basado en ellos hasta que dichos fondos den muestras de radicarse en el país e invertirse. Por otra parte, si el capital viene traducido de antemano en bienes de producción, el problema para el país consiste en preparar a largo plazo dicha inmigración de capitales, con todo el detalle necesario a la inversión. Una gran parte de la crítica hecha a las inversiones internacionales en el siglo XIX y aun a muchas de los primeros treinta años del siglo actual tuvo su origen en el hecho de que se prestaban fondos sin tomar suficientes precauciones sobre su uso y sobre la capacidad de pago del prestatario. Poco se reconoció, como se reconoce ahora, que si el capital prestado no fomenta la economía del país que lo recibe, tampoco puede esperarse una recuperación completa, ni siquiera un servicio ininterrumpido. Hoy día, uno de los organismos inversionistas más importantes de Estados Unidos, el Banco de Exportación e Importación, sólo facilita crédito a largo plazo en forma de bienes y para proyectos concretos y productivos que fomenten las economías nacionales.³⁷ Igual política seguirá el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Es, desde luego, una ventaja que los ahorros extranjeros vengan en esta forma.

Mientras en el caso de las inversiones hechas por intermedio de instituciones como las acabadas de mencionar puede confiarse en que se tendrá en primer lugar el desarrollo económico consciente, no es así en el caso de las inversiones privadas, participen o no con capital nacional; su influencia en la estructura económica es difícil de prever e incluso pueden aumentar la dependencia del extranjero por la creación de nuevas plantas de ensamble y acabado. Sería preciso que existiera un plan nacional orgánico de inversiones en que se adjudicara su lugar al capital extranjero privado, para evitar que compita con el nacional en las mismas actividades, para orientarlo hacia la actividad primaria, secundaria o terciaria, según el caso, para dedicarlo a producir artículos de exportación, etc. Se requeriría examinar el problema del uso de patentes y establecer una política al respecto.

El uso de ahorros extranjeros entraña, naturalmente, un costo, no sólo en dinero, sino también real; esto último porque en el futuro habrá que dedicar una parte del ahorro y de la producción nacionales a crear exportaciones con

³⁷ "Política general del Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington", *El Trimestre Económico*, vol. XII, núm. 4, pp. 722-724.

que hacer frente a los pagos de amortización e intereses, exportaciones cuyo producto no se podrá ya convertir en bienes de capital importados o bienes de consumo necesarios. Se crea, en suma, un problema de balanza de pagos cuya solución no puede improvisarse, sino que exige planearse desde el momento en que principien las inversiones extranjeras. De ahí la importancia de orientar las inversiones hechas con ahorros externos según su efecto en el comercio exterior futuro: hay la posibilidad tanto de que la importación aumente como de que disminuya, según la categoría de artículos de que se trate, y lo mismo ocurre con la exportación. Las nuevas instituciones prestamistas dan atención a la capacidad futura de pago del prestatario y a la probable situación de su balanza de pagos antes de otorgar el crédito solicitado.³⁸ El país prestatario, tal vez con más razón, debe hacer lo mismo.

Al aceptar la nueva inversión de capitales extranjeros para su desarrollo económico, México necesita tener en cuenta los problemas apuntados y otros más.³⁹ En el siglo XIX se creyó en México que la única forma de progresar era con la ayuda de capital de otros países y todavía en 1918 se publicó una obra⁴⁰ sosteniendo esa tesis en contra de la idea entonces naciente de promover el desarrollo con medios nacionales. Si se apreciaran debidamente todas las dificultades que entraña el uso de ahorros extranjeros y todos los problemas futuros, hoy imprevisibles con exactitud, a que dan lugar, muchos de los que hoy ven con gran entusiasmo la venida de ese capital quizá moderarían un poco su actitud. El costo del capital extranjero no puede medirse exclusivamente por el interés que cause o la tasa de dividendos que gane, sino más bien por su contribución al progreso económico de México. Si existe en México una política económica encaminada a acelerar el progreso, sólo en esos términos puede contestarse la pregunta: ¿vale el capital extranjero el precio que se paga por él?⁴¹

³⁸ *Ibid.*, p. 727 y Convenio sobre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

³⁹ Es de suma importancia conocer el monto anual de las nuevas inversiones y compenetrarse de su naturaleza con gran detalle, a fin de ir adquiriendo una idea del compromiso futuro de pagos que representan. La nación, como cualquier empresa privada, debe constituir dentro de su reserva monetaria un fondo contable de amortización, intereses y dividendos.

⁴⁰ Carlos Díaz Dufoo, *México y los capitales extranjeros*, México, 1918.

⁴¹ No se pretende en estas últimas páginas haber tratado la cuestión del capital extranjero en forma cabal, sino considerarla en relación con las otras dos soluciones apuntadas. Puede el lector remitirse al amplio estudio sobre el tema, referido a toda América Latina, que hace Javier Márquez en *Inversiones internacionales en América Latina* (Informaciones Económicas del Banco de México, S.A., núm. 3, 1945). El profesor Hansen, en el prólogo citado en la nota 36, se demuestra partidario de un uso moderado de capitales extranjeros y recomienda se recurra sobre todo a los nuevos organismos internacionales creados para ese fin.

VIII

En las páginas anteriores se plantea el problema del progreso económico en general y se examinan posibles soluciones relacionadas todas ellas con la disponibilidad y el uso del volumen de ahorros. Es evidente que existen otros problemas y soluciones, independientes, en cierto modo, de la proporción entre el ahorro y el producto nacionales. Dos son los principales, pero no cabe aquí sino mencionarlos muy brevemente.

El primero se refiere a la técnica, en el sentido más amplio del término. Cualquiera que sea el nivel de ingreso real en un momento dado, las posibilidades de incrementarlo no son muchas si al mismo tiempo no se mejora la técnica aplicada a la agricultura, a la minería, a la industria, a los transportes, al comercio y las finanzas e incluso a la administración pública. El uso de nuevos bienes de capital supone ya una mejoría técnica, pero ésta se refiere también a la forma en que se combinan el capital y la mano de obra, el uso que se hace de los nuevos descubrimientos, el impulso que se da a la investigación, etc.

El adelanto técnico está íntimamente ligado al segundo problema, relativo a la educación en su sentido amplio de mera enseñanza de las letras y en el más restringido de educación técnica, que tenga por objeto mejorar la calidad de la mano de obra y permitir un mejor aprovechamiento de los adelantos de la ciencia. Surgen también cuestiones de ambiente y de psicología. Se ha dicho que la URSS fue capaz de grandes progresos en su capacidad industrial y productiva en general cuando logró que la población rural adquiriera una mentalidad favorable al uso de máquinas y equipos mecánicos. Si, como se asegura, el campesino y el obrero mexicanos poseen especial aptitud para los trabajos mecánicos, la reserva de mano de obra calificada es mayor de lo que normalmente se supone. Finalmente, un mayor progreso político ha de redundar también en un progreso económico más rápido.

Otros temas a los que no se ha hecho mención concreta son los de planeación económica, intervención del estado, protección, etc. Desde luego, no se ha pretendido más que hacer un planteamiento general del problema del progreso económico; no se ha esbozado una política a seguir. Pero como es frecuente que el progreso se plantee en términos de socialización *vs.* iniciativa privada, o de proteccionismo *vs.* librecambio, o de industrialización *vs.* colonización, no está por demás puntualizar un poco el alcance que puede darse a estos términos aparentemente antagónicos. En primer lugar, semejantes extremos no pueden producirse en México en las condiciones hoy previsibles. En segundo lugar, es evidente que el planteamiento general del problema del progreso sugiere soluciones eclécticas. Sin que signifique el fin de la iniciativa privada, cualquier política

encaminada a efectuar un pleno uso del ahorro nacional o un aumento de éste entrañará ciertas restricciones a la libre empresa, ya sea en ciertos sectores de la economía o en determinadas épocas. Hasta cierto punto, iniciativa privada es un término un poco místico, pues algunos sectores de empresa privada son precisamente los que reclaman la intervención del estado a su favor y en detrimento de otros grupos. ¡La iniciativa privada clama por la protección arancelaria y la exención fiscal como condición para industrializar el país! La cuestión, claro está, se reduce a si ha de haber planeación racional o no. Planeación la hay de todos modos, pues la empresa privada también planea; mas no siempre de la manera más útil al país en general y en forma armónica con los planes del estado o de otros grupos particulares. Planeación también ha venido a ser un término algo místico y muchos se olvidan de que no quiere decir que todo lo debe hacer el estado; tiene cabida en ella la planeación privada. Pero la existencia de planes parciales sin un plan general, financiero y económico en general, significa para el país un rompecabezas de planes que, al juntarse, no forman un todo armónico. Por ello, es necesario tratar de tener una visión de conjunto del problema del progreso económico y no considerar un solo aspecto aisladamente, sea el de fomento agrícola, el de industrialización, el de la inversión de capitales extranjeros, el de la protección arancelaria o cualquier otro.

TRES LUSTROS DE EXPERIENCIA MONETARIA EN MÉXICO: ALGUNAS ENSEÑANZAS*

La historia de la humanidad está regada de escombros de dogmas prematuramente implantados y después abandonados. Apenas en época relativamente reciente ha aprendido el hombre la dura lección de la humildad frente a los hechos combinada con audacia para imaginar sus posibles interrelaciones.

(H.A. Larrabee, *Reliable Knowledge*)

I

Para todo aquel que haya observado con cierta inquietud el constante aumento de nuestro medio circulante y los precios en los últimos años, el fin de la guerra presagia el principio de lo que puede ser un cambio radical en la situación. No sabemos con qué rapidez se producirá este cambio, ni tampoco podemos prever con qué intensidad nos afectará. Sin embargo, nuestra experiencia en los últimos quince años en materia monetaria y de crédito no ha sido inútil, por más que no siempre hemos podido poner en práctica medidas de regulación suficientemente meditadas, ya que los hechos se han desarrollado con un ritmo exigente, bien superior al lento paso con que se han digerido las teorías.

Es posible que en los próximos años, los hechos nos obliguen nuevamente a proceder con menos calma de la que quisiéramos, pues no tenemos facultades para adivinar lo que va a ocurrir. Mas quizá sea siempre ese el destino de las autoridades monetarias de un país: resolver los problemas un poco sobre la rodilla, conforme se van presentando, al calor del momento y no con la frialdad de un hombre de ciencia que se encierra veinte años en su laboratorio hasta encontrar la solución de un problema. El laboratorio humano que es el sistema económico y social es demasiado grande y complejo para que un solo grupo de investigadores pueda conocer a fondo todo su instrumental y equipo y esté siempre al tanto de lo que hacen los otros grupos de investigadores. Quienes se ocupan de asuntos

* Publicado en *Mesa redonda. Problemas de moneda y crédito*, ponencia presentada en el Segundo Congreso Mexicano de Ciencias Sociales, México, 1946.

monetarios, aun suponiendo que saben todo lo que a ellos atañe —y más vale ser modestos—, no son más que uno de esos grupos; su campo de acción es por fuerza limitado, su efectividad lo es más y se ven obligados a proceder por tanteos.

No obstante, con todo y las eternas incertidumbres que nos depara el porvenir, no estamos hoy tan desprevenidos como en otras épocas. En tres lustros hemos visto una gran crisis económica (1929-1933), una recuperación impulsada por factores tanto externos como internos (1934-1937), un corto periodo de semicrisis (1938-1940) y un auge, originado en su mayor parte por la guerra, que ha llevado nuestros índices estadísticos a alturas jamás alcanzadas en nuestra historia. De esta experiencia tan variada hemos obtenido muchas enseñanzas que nos servirán para afrontar más eficazmente los sucesos por venir. El objeto de este estudio es tratar de señalar algunas de esas enseñanzas en el terreno monetario; no se pretende que sea un estudio completo, sino, más que nada, una interpretación de algunos hechos significativos.

II

Antes de entrar en materia, sin embargo, será conveniente dejar sentados algunos conceptos en relación con el dinero y sus limitaciones como instrumento social, tanto para aplacar a los críticos que pudieran negarle funciones activas como para desilusionar de antemano a los optimistas que quisieran pasar por alto las realidades fundamentales de la economía.

Es difícil ceñirse al tema de la moneda, porque ésta es una especie de cortina de humo que, en último caso, sólo nos expresa las relaciones de escasez en términos de un denominador común, de modo que cuando las autoridades monetarias se esfuerzan por regular la cantidad de medio circulante y el volumen de crédito, en el fondo están tratando de influir en un gran número de magnitudes —ofertas y demandas de mercancías y factores de la producción, tasas de interés, preferencias psicológicas, etc.— sin saber a ciencia cierta en cuáles de ellas influyen ni en qué medida. Claro que la teoría y la práctica monetarias han adelantado y se apartan cada vez más de las burdas ideas cuantitativas para actuar cualitativamente; pero la regulación cualitativa del crédito, por ejemplo, por más refinada que sea su ejecución, tiene alcances muy limitados en cuanto que es muy difícil precisar de antemano en qué sectores de la economía puede repercutir en un momento dado. En términos generales, las medidas monetarias tienden a producir efectos poco exactos, de mera cantidad, y por tanto exigen un complemento eficaz en la política fiscal, instrumento cada día más importante, ensayado en gran escala en Estados Unidos e

Inglaterra durante la guerra, pero aun no utilizado en México. Mientras la primera puede compararse con un bombardeo por mil aviones que destruye lo bueno junto con lo malo, la política fiscal se asemeja a un bombardeo de precisión dirigido a objetivos malignos concretos (la falta de política quizá tendría efectos de bomba atómica). Si sólo se hubiera recurrido a medidas monetarias, es dudoso que Estados Unidos e Inglaterra hubieran podido evitar inflaciones ruinosas durante los últimos años.

Que la guerra no se hace con dinero, sino con recursos reales, es cosa no ignorada por los economistas, pero que apenas en época reciente va trascendiendo al público y a algunos libros de texto elementales. La guerra total ha requerido una movilización de todos los recursos —equipo, mano de obra, etc.— para destinar a las fuerzas militares y sus auxiliares la mayor proporción posible de la producción nacional. Ante fin tan imperativo, no se ha escatimado medio alguno, y la regulación monetaria ha sido sólo uno de tantos medios, quizá de poca importancia relativa. Pero ¿el objetivo de tiempos de paz, que en unos países se llama “ocupación plena” y en otros “mayor nivel de vida” o “desarrollo económico”, no exige en el fondo una movilización total de los recursos? Por tanto, ¿no está claro que, cualquiera que sea el grado de dirección e intervención estatales, la regulación monetaria por sí sola no va a permitir alcanzar el objetivo señalado?

No corresponde indicar aquí si basta añadir a la política monetaria la fiscal y la de obras públicas, como parece opinarse en Estados Unidos, o la fiscal y la regulación del volumen de inversiones, con cierta dosis de nacionalización y de control sobre ciertas actividades, como en Inglaterra, o todo lo anterior más la abolición de la propiedad privada de los medios de producción. Mas sí cabe subrayar las limitaciones severas del arma puramente monetaria, limitaciones que la experiencia confirma, pues mediante expansión o contracción del volumen de dinero y de crédito no se ha logrado hasta ahora eliminar las fluctuaciones cíclicas con su cauda de desocupación alternando con inflación. En el futuro, la política monetaria está llamada a desempeñar un papel relativamente menos importante, y parece ser que quedarán bastante desacreditadas las teorías simplistas según las cuales una expansión monetaria (con o sin déficit del presupuesto) hace desaparecer la desocupación o una expansión e inflación es un medio de provocar el desarrollo rápido de una economía, su industrialización, su capitalización, etc. Por lo que hace a países como los nuestros, quizá lo primero que debieran hacer los gobiernos en el periodo de transición por el que ya se empieza a pasar sea remozar y rectificar sus sistemas fiscales, hacerlos más flexibles, para emplearlos como instrumento económico complementario de otros en vez de que sean meros mecanismos recaudadores de impuestos.

Señalada la primera gran limitación de la política monetaria —su imprecisión y su insuficiencia—, se hace más fácil referirse a las cuestiones monetarias con mayor desenvoltura, y se está a salvo de la crítica de que “la moneda no lo puede todo”; pues reconocida esta verdad, puede hablarse de las complicaciones y minucias técnicas de la regulación monetaria y de las limitaciones de distintos métodos de regulación *dentro* de la limitación más general a que está sujeta la acción monetaria. Porque aparte de regular la moneda y el crédito, importa preguntar si en determinado momento las autoridades monetarias actúan bien o mal (o simplemente no ejercen regulación fuera de la que de manera más o menos automática realiza el sistema bancario). E importa preguntarlo porque el dinero es un instrumento social. La falta de regulación, que puede llevar a una inflación desbocada o a una penuria monetaria extrema, puede acabar con los medios de vida y con la vida misma de grandes sectores de la población o alterar profunda e inconvenientemente la estructura social y económica de un país. Por otra parte, una política monetaria —en tanto exista una serie de medidas más o menos coherentes a las que pueda atribuirse esta expresión— puede producir efectos antisociales que contrarresten sus finalidades más visibles, no obstante tener por mira aparente el mejoramiento de una economía; así, una expansión destinada a promover la actividad y dar empleo a la gente puede, por falta de moderación, terminar en inflación, reduciendo el ingreso real del sector obrero y agrícola de un país y permitiendo a los capitalistas y emprendedores embolsarse ganancias cada vez mayores. Es concebible, y ha ocurrido en muchos lados, que una expansión monetaria y crediticia encaminada a sacar al país de la depresión acabe por hacer más desigual la distribución de los ingresos, haciendo así más difícil la atenuación de las fluctuaciones cíclicas, porque se acumula en pocas manos un volumen de fondos que puede ser muy inestable.

Pero para hacer buena política monetaria se necesita disponer de buenas armas de regulación. Haciendo referencia a los países de América Latina, es evidente que las armas de que disponen son bastante rudimentarias en la mayoría de ellos, principiando por la conocida falta de mercados monetarios desarrollados que permitan al banco central —si existe— o a la Tesorería actuar sobre el volumen de fondos líquidos que hay disponibles para gastar en inversión o en consumo. Después del fracaso de la tasa de redescuento como arma de regulación, se han perfeccionado otros instrumentos, ya sea en un país o en otro, con o sin ayuda del control de cambios, a saber: operaciones de mercado abierto, variación de los porcentos de reserva obligatoria que los bancos de depósito y ahorro deben guardar en el banco central, control cualitativo del crédito, persuasión moral, topes de cartera, etc. Pero, como quiera que sea, ni antes de la guerra, ni durante ella, han podido las autoridades monetarias, en

general, regular muy eficazmente el volumen de crédito (haciendo abstracción de la frecuente falta de coordinación de la política monetaria con la política financiera y presupuestal de los gobiernos). Se trata de un camino muy poco andado aún y que es preciso conocer mejor en el futuro, aprovechando la experiencia anterior. Y se requerirá para ello no sólo mayores conocimientos y habilidad por parte del profesor —las autoridades monetarias—, sino mejor comportamiento y más disciplina por parte de los alumnos —los bancos y el público— hasta lograr una armonía que facilite la coordinación de la política monetaria con la fiscal y otras medidas.

El dinero no puede ser pasivo en la economía; es peligroso, por otra parte, que sea excesivamente activo. He ahí el dilema de la regulación monetaria. El arma monetaria no es todopoderosa, ni es una panacea. Con ayuda de ciertas circunstancias, puede surtir efectos muy saludables; no existiendo ellas, puede ser un factor de perturbación, causante parcial de grandes desajustes y aun de injusticia social.

En el caso concreto de México, ¿cómo podremos perfeccionar la política en el futuro? Veamos antes cuál ha sido nuestra experiencia reciente.

III

A principios del año de 1932, México, como tantas otras veces en su historia, sufría en todo su rigor las consecuencias de una gran crisis gestada en el exterior. Las exportaciones, que en 1929 ascendieron a 274.6 millones de dólares, en 1931 alcanzaron apenas 150.9 millones. Los precios de los minerales, cuya exportación constituía entonces del 70 al 75 por ciento de la exportación total mexicana, tuvieron bajas en el extranjero de 40 a 60 por ciento. México había visto reducirse o desaparecer muchos mercados que dependían directamente del nivel de actividad industrial en Estados Unidos y otros países. Estas pérdidas, a su vez, provocaron una contracción de los mercados internos y una precipitación de la baja de los precios en el país. Durante 1930 y 1931 se suspendió la actividad en un gran número de fábricas, quebraron muchas compañías, se acumularon grandes existencias de artículos que no era posible vender y quedaron sin trabajo y, en consecuencia, sin ingresos, miles de obreros. La producción minera, petrolera e industrial se redujo considerablemente, con graves repercusiones sobre el volumen de demanda efectiva y sobre los ingresos de los ferrocarriles y del Estado.

La crisis, por otra parte, sorprendió al país con un sistema monetario poco elástico y poco organizado, basado en el patrón oro. El banco central todavía

operaba directamente con el público y no desempeñaba su función de regulador de la circulación monetaria, ni vigilaba el volumen de crédito de los bancos privados en forma suficientemente amplia para contrarrestar o atenuar los males que venían del exterior. El sistema bancario no se hallaba bien integrado, puesto que los bancos comerciales no estaban obligados a asociarse al Banco de México, y aun había muchos bancos extranjeros sin capital constituido en el país. El crédito favorecía casi exclusivamente a las operaciones comerciales a corto plazo. El sistema fiscal, además, adolecía de defectos en la recaudación, de duplicaciones, de falta de centralización, etc.

Puede decirse que la crisis fue total. Fue una crisis del comercio exterior, de la producción, de las finanzas públicas, del sistema monetario y de la banca. La crisis financiera fue particularmente dura, pues todos los demás factores repercutían directamente en los ingresos fiscales. El gobierno se vio precisado a reducir sus gastos enérgicamente, y esto a su vez hubo de ejercer una influencia deprimente en la economía.

A consecuencia de todo lo anterior se experimentó una enorme escasez de dinero y una severa restricción del crédito. El peso plata se depreció respecto del oro y, posteriormente, con relación al dólar y otras divisas. La situación era de gran incertidumbre y desconfianza, y ello, unido a la especulación en el mercado de cambios, dio lugar a que el público retirara sus depósitos de los bancos, y además, atesorara la moneda de plata y de oro en circulación.

En 1931, el gobierno se vio obligado a tomar una serie de medidas restrictivas de carácter deflacionario que agravaron la situación momentáneamente; pero quizá era el único camino posible, a menos que se hubiera optado por el control de cambios y una considerable depreciación del peso frente al dólar. Sin duda se creía entonces que el mundo exterior saldría pronto de la crisis¹ y se confiaba en que esta posible influencia favorable, junto con una política de depresión de los precios internos, pondría en juego el mecanismo por el que la balanza de pagos recobra una situación de equilibrio. La exportación habría

¹ A este respecto, interesa señalar que en la Memoria de la Secretaría de Hacienda de septiembre de 1930 no hay el menor asomo de que en breve vendría una crisis tremenda, ni de que pocos meses antes había principiado la crisis en el extranjero. Y en Argentina, según afirma V. Salera (*Exchange Control and the Argentine Market*, p. 52), refiriéndose al año de 1931, “no puede decirse que las autoridades monetarias... revelaran, al menos en fuentes publicadas, una comprensión firme de la naturaleza de las fuerzas que afectaban adversamente el peso”. En cambio, una organización mexicana no monetaria sí reconoció —pero en 1932— que “la situación de México en los últimos meses de 1930 presentaba todas las características del principio de una depresión de carácter cíclico, de influencia exterior...” (Ferrocarriles Nacionales de México, *México Económico, 1928-1930*, México, 1932, p. xii).

aumentado y habría constituido esto una inyección de dinero y de confianza tal vez suficiente para reanimar la actividad en general. Pero, aparte de que la crisis en el extranjero se prolongó, es dudoso que los diversos sectores de la economía mexicana estuviesen entonces lo suficientemente entrelazados para que pudiera confiarse exclusivamente en la recuperación en el exterior. Parece ser que así lo confirmó la experiencia posterior, porque después de las reformas del año de 1931 hubo una nueva restricción del medio circulante y del crédito, una depreciación del peso frente al dólar de más de 50 por ciento y nuevas bajas en los ingresos federales.

El año de 1932, en que se alcanzó la etapa culminante de la depresión, se caracterizó por una mayor conciencia de los mecanismos monetarios como medio para que el Estado influyera en la actividad económica interna. Dado que México no podía influir en la situación del exterior se buscó la solución en el interior. El problema consistía en aumentar la demanda efectiva correlativamente a la actividad productiva, y se procuró resolverlo mediante la emisión de billetes condicionada por las necesidades reales de redescuento y la acuñación de moneda de plata en cantidades igualmente limitadas. Coincidieron estas medidas con la reforma del sistema bancario y con intentos de estabilizar el peso frente al dólar, cosa que a su vez se facilitaba a medida que crecía la confianza general, volvían los depósitos a los bancos y se reducía la especulación cambiaria.

Es evidente que el gobierno obró con gran cautela y que sus medidas tuvieron éxito en poco tiempo. Para fines de 1932, aunque la situación en el exterior mostraba escasos indicios de recuperación, había renacido la confianza en el interior, crecía el volumen de crédito, aumentaban las ventas y el tráfico ferroviario, afluía más dinero al erario y se había logrado una relativa estabilización del peso.

Pero, de todos modos, la acción monetario-fiscal por vía de déficit, que en años posteriores había de ser un arma sumamente potente en manos de los gobiernos, tanto en México como en otros países, tuvo en 1932 un alcance muy limitado. Escasamente se hablaba en esos tiempos de la posibilidad de que un déficit presupuestal pudiera ser un medio de hacer crecer la demanda efectiva y la actividad económica general.² Por el contrario, un déficit se consideraba entonces como el mayor peligro para la economía y, en países como México, como indicio seguro de una catástrofe. Dado el medio psicológico de entonces, se explica que el gobierno hiciera grandes esfuerzos por mantener equilibrado su presupuesto, al grado de rebajar los sueldos de los empleados públicos. La idea de lanzar a la calle dinero nuevo, “creado”, distaba mucho de circular entre

² Ni siquiera en Estados Unidos. Véase J.H. Williams, “Deficit Spending”, cap. 4 de *Postwar Monetary Plans and other essays*, Nueva York, 1944, pp. 63-65.

las autoridades monetarias y hacendarias de entonces (aunque hubo algunas acuñaciones de plata) y puede pensarse que con razón, puesto que el menor asomo de déficit creado deliberadamente habría conducido a especulación irrefrenable en el mercado de cambios y a una baja del peso difícil de controlar en esas circunstancias. Nada más indicativo del pensar de la época que la célebre y categórica frase del entonces Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani: "...hacer cesar la deflación sin caer en la inflación".³ Y el Informe Presidencial al Congreso en septiembre de 1932 decía: "La reforma monetaria, en efecto, podrá continuar evolucionando sin poder reincidir en *deflación* ni caer en el extremo opuesto de la *inflación*, que quizás sería más lamentable que aquélla".⁴

La preocupación por salir de la deflación sin provocar inflación había de trocarse en menos de quince años en una preocupación precisamente opuesta: salir de la inflación sin provocar la deflación, o por lo menos sin producir una deflación de caracteres catastróficos. Este es el problema que se nos plantea hoy.

IV

Evidentemente, el éxito que se tenga en impedir una baja precipitada de los precios y la actividad dependerá, en parte, del origen del fenómeno precedente. La crisis de 1929-1933 fue de origen externo y ello nos excusa de muchos pecados. En cambio, el auge de hoy no es exclusivamente de origen exterior. En 1936, cuatro años después de la declaración de principios del Secretario de Hacienda Pani, se inició una expansión monetaria —aparentemente deliberada— que ha tenido efectos profundos en nuestra economía y que, atizada por las repercusiones directas e indirectas de la guerra, ha producido una situación que puede caracterizarse de inflación, como quiera que se defina este término.⁵

En épocas normales, la distinción entre el origen externo y el interno de la expansión monetaria es de importancia primordial, porque mientras un incremento del ingreso monetario de la comunidad provocado por una balanza de pagos positiva tiende a producir un aumento compensador de las importaciones y de otras partidas deudoras de los pagos internacionales, dando así salida a los

³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La crisis económica en México y la nueva legislación sobre la moneda y el crédito*, México, 1933, p. 18; y A.J. Pani, "La política hacendaria del nuevo régimen", en *Tres monografías*, México, 1941, p. 159.

⁴ Secretaría de Hacienda, *op. cit.*, p. 396.

⁵ En un apéndice a este estudio se exponen algunas consideraciones generales sobre este problema de definición. En él se procura presentar escuetamente y con obvio de citas eruditas los principios generales en que se hace descansar mucho de lo tratado en estas páginas.

nuevos ingresos creados, un incremento de ingreso cuyo origen sea interno tiende a hacer deficitaria la balanza de pagos sin provocar por fuerza correctivo alguno, o dando lugar a uno de muy pequeña magnitud.⁶ Así que, habiendo libertad en el comercio de importación —es decir, no existiendo trabas de carácter especial como las surgidas durante la guerra— sería difícil, a menos que la balanza de pagos positiva tuviera repercusiones desproporcionadas en la circulación y el crédito, que la expansión de origen externo pudiera señalarse como causa primordial de una inflación; el constante uso de dinero para pagar importaciones tendría efectos deflacionarios.⁷ De no haber tal tendencia de descenso, compensadora del saldo exterior positivo, entonces el factor inflacionario tiene que ser de origen interno —inflación de crédito, déficit presupuestal— y se traduce, por constante estímulo a la importación, sin activación correlativa de la exportación, en depreciación del cambio, que a veces puede ser nuevo factor de inflación.

Pero en tiempo de guerra, deformado el comercio exterior, el gasto en importaciones deja de ser una filtración importante del ingreso de la comunidad, de donde resulta que los efectos de una expansión monetaria de origen interno y una de origen externo se confunden; ejercen ambas clases de expansión una mayor presión sobre los precios, deforman la estructura normal de precios y costos y crean, en cuanto al tipo de cambio, una situación paradójica en que, si se juzga de acuerdo con el nivel de precios, el valor externo de la unidad monetaria debería reducirse, pero si se tiene por criterio la balanza de pagos y la reserva monetaria, el tipo debería apreciarse. México ha caído, como tantos otros países, en esta situación, por lo que, a partir de 1939, y especialmente a partir de 1941, se ha hecho muy difícil deslindar la responsabilidad relativa que en la inflación ha correspondido a la balanza de pagos y a los factores internos. Se han sostenido con vehemencia ambos puntos de vista. Más adelante se procurará dilucidar un poco este problema; por ahora, se hará la afirmación de que en 1936 se inició una expansión oficial, financiada con fondos del banco central.

Tal expansión, y su forma, constituyeron una modificación radical del estado de cosas anterior. Por su trascendencia, importa saber si fue el principio

⁶ Una balanza de pagos deficitaria en un país como México provoca una generación de ingresos insignificante en un país como Estados Unidos, de donde resulta que el “retache” de ingresos no afecta nuestra exportación sensiblemente. Para lograr este efecto recíproco, se necesitaría que todos los países tuvieran balanza pasiva respecto a Estados Unidos.

⁷ Aunque se ha señalado que en Argentina, antes de 1930, debido a que el auge de la exportación atraía inversiones de capital extranjero, la expansión se tendía a convertir en inflación y cuando se intensificaba la importación, los capitales salían, agravando así la deflación. Véase Raúl Prebisch, *El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países*, Jornadas 11, México, El Colegio de México, pp. 15-16.

consciente de una política monetaria nueva, si existía ya el germen de la expansión o si se ha tratado de una serie de sucesos accidentales que se ha querido justificar *a posteriori* como política monetaria. Mientras no se conozca el relato de lo ocurrido de 1936 en adelante por boca de las personas en quienes estuvieron las decisiones, sólo puede intentarse una interpretación de los pocos datos que están a disposición del público.

El ritmo que siguió la actividad económica en México durante 1933 y 1934, y hasta 1936, fue de recuperación más o menos firme y lenta. Todos los índices de la situación acusaban alguna mejoría. Crecía la exportación, mantenía la importación una tendencia más o menos normal, aumentaban los recursos del sistema bancario y con ellos el crédito. El tipo de cambio había logrado estabilizarse en 3.60 respecto del dólar, después de las fluctuaciones que había tenido entre 1930 y mediados de 1933. Las finanzas del gobierno se hallaban más o menos equilibradas (había pequeños déficits) y no se recurría al crédito del banco central sino en la muy pequeña medida permitida por la Ley. Casi todas las obras públicas que se realizaban se sufragaban con los ingresos federales normales; apenas renacía el crédito público, con la emisión de pequeñas sumas de bonos.

Pero alrededor de octubre de 1936, se originó un sobregiro del gobierno federal en el Banco de México que de primer intento no fue grande, pero que, según diversas declaraciones oficiales y extraoficiales, aumentó, a partir de 1937, con extraordinaria rapidez.⁸

⁸ Desde 1941 a la fecha se ha negado oficialmente que exista un "sobregiro". La explicación es, según parece, la siguiente: ya antes de 1938, una parte de la "cuenta del Gobierno Federal" en el Banco de México la constituían Bonos de Caminos, que, teóricamente, se podían colocar en el mercado, pues correspondían a "inversiones del propio Banco y si están considerados legalmente a cargo del Gobierno Federal, representan de hecho una operación propia del Banco" (Informe Presidencial, septiembre de 1938, p. 7). Otra parte la constituía el crédito permitido por la fracción IV del artículo 64 de la Ley Orgánica del Banco de México de 1936, crédito que, unido a los valores del gobierno en poder del Banco, no debía rebasar el 10 por ciento del promedio de los ingresos anuales del gobierno percibidos en efectivo durante los tres últimos años. El resto constituía el sobregiro auténtico, que el Banco de México, en su informe a la Decimaséptima Asamblea General de Accionistas (p. 28), designaba prudentemente con el nombre de "crédito excedente". Por decreto de 29 de diciembre de 1938 se reformó la Ley Orgánica del Banco de México, dándose fin a la práctica del gobierno de sobregirar su cuenta e implantando un nuevo sistema según el cual el gobierno emitiría Certificados de Tesorería que tomaría el Banco. El sobregiro, disminuido además a \$118.2 millones por abonarse a él la revalorización de la reserva monetaria efectuada al fijar el tipo de cambio a 4.99 por dólar, había de ser objeto de convenio posterior entre el Banco y el gobierno. Este convenio no se celebró hasta noviembre de 1940, cuando el sobregiro se convirtió en una deuda a cargo del Estado, amparada por una emisión de Bonos de Obras Públicas del 3% que el Banco tomó hasta por 250 millones de pesos. En los Informes Presidenciales de 1940 y 1941 se explica la "documentación" de los saldos del Banco de México.

Es indiscutible que esto constituía, lisa y llanamente, una forma de expansión monetaria deliberada, que por su ritmo y por su monto absoluto, había de ofuscar a casi todas las demás influencias en la economía.

Pero hay quien afirma que la expansión se inició antes de 1934 y vale la pena examinar este argumento. Por ejemplo, se ha dicho que la expansión se originó al continuarse innecesariamente las acuñaciones extraordinarias de plata que había autorizado el artículo 3° transitorio de la Ley Monetaria de 9 de marzo de 1932.⁹ Pero esta facultad de acuñación transitoria dada a la Secretaría de Hacienda fue derogada el 22 de marzo de 1933 “en vista de que, aun en el caso de subsistir todavía la insuficiencia de signos de cambio, el Banco de México estaba ya capacitado para suplirla en la forma y la cuantía que exigirían, en cada momento, las necesidades transaccionales del país”.¹⁰ En efecto, a partir de entonces sólo se podía acuñar moneda de plata con autorización del Banco de México.¹¹ Sin embargo, no fue hasta el 30 de octubre de 1933 cuando la Secretaría de Hacienda suspendió la acuñación por ella emprendida,¹² que había ascendido en total a 78.8 millones de pesos desde marzo de 1932. Por su cuenta, el Banco de México sólo ordenó acuñar 9.8 millones de pesos en el resto de 1933¹³ y 14.8 millones en el transcurso de 1934.¹⁴ Es, por tanto, extraño que se pretenda encontrar en estas últimas cifras un síntoma de acuñación innecesaria que tomaba “un cariz inflacionario”.¹⁵

La explicación podría hallarse en las acuñaciones realizadas entre abril y octubre de 1933. Pero durante estos meses la Casa de Moneda sólo acuñó un total de 17.9 millones de pesos, o sea un promedio mensual de 2.6 millones, contra un promedio de 5.6 millones al mes durante los doce meses precedentes (abril 1932-marzo 1933).¹⁶ En resumen, la acuñación del año de 1933, sobre todo después de derogada en marzo la facultad transitoria que para ello tenía la Secretaría de Hacienda, no fue, desde luego, excesiva en comparación con el medio circulante total, que entonces era aproximadamente diez veces más grande. Es verdad que aumentó la acuñación hacia fines de 1933; pero en 1934 tuvo

⁹ Pani, *op. cit.*, p. 213.

¹⁰ *Ibid.*, p. 179.

¹¹ R. Martínez Ostos, apéndice sobre el Banco de México, en M.H. de Kock, *Banca Central*, México, 1941, p. 426.

¹² Banco de México, *Decimasegunda Asamblea*, México, 1934.

¹³ *Ibid.*, p. 25.

¹⁴ Banco de México, *Decimatercera Asamblea*, México, 1935, p. 20.

¹⁵ Pani, *op. cit.*, p. 213.

¹⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memorias de la Dirección de la Casa de Moneda*, correspondientes a 1932 y a 1933, pp. 49 y 50-51, respectivamente.

un promedio de poco más de un millón al mes.¹⁷ Los 9.8 millones cuya acuñación ordenó el Banco de México en noviembre y diciembre de 1933, más los 14.8 que ordenó en 1934, incluso apenas justificaban la declaración de la misma Secretaría de Hacienda en 1934 de que “se apoyó resueltamente la política de acuñación” por considerar esa dependencia que “era indudable que el stock, notoriamente deficiente, correspondía todavía a una etapa de deflación”.¹⁸

Sin embargo, es posible que se considere que la facultad transitoria de acuñación dada a la Secretaría de Hacienda debiera haberse anulado antes de marzo de 1933, y que sean todas las acuñaciones de 1932 y los primeros meses de 1933 las que se juzguen excesivas, sobre todo en vista de que la Ley Monetaria de 1932 autorizaba una sola acuñación, por una cantidad rigurosamente limitada.¹⁹ Pero, de cualquier modo, no era probable que la inyección de dinero a la circulación en 1932 adquiriera un “cariz inflacionario”, dada la situación de entonces; y cuando sí pudo haber adquirido ese jaez, de 1934 en adelante, no fue por acuñaciones, sino por otros motivos.

En suma, parece que puede descartarse el argumento de que la expansión monetaria tuvo su origen en las acuñaciones extraordinarias. Pero se ha sostenido también que la supuesta expansión era acentuada por las “viciosas prácticas de crédito del Banco de México con los bancos asociados”, prácticas que “consistían en la concesión de líneas de redescuento que no guardaban ninguna relación con los recursos de dichos bancos y en la substitución del verdadero redescuento por anticipos sobre mercancías —pignoraciones— disfrazados de descuentos”.²⁰ Aun suponiendo que los redescuentos hayan sido “anticipos sobre mercancías disfrazados de descuentos”, el monto total de los mismos sólo creció rápidamente en 1932, cuando la propia Secretaría de Hacienda, cuyo titular era Pani, los consideraba como el mejor medio de corregir la escasez de dinero.²¹ A fines de 1932, el saldo de los redescuentos del Banco de México era de 23 millones; un año más tarde, después de pequeñas fluctuaciones de mes a

¹⁷ Banco de México, *op. cit.* La cifra que da la Casa de Moneda es el doble de ésta, debido a que incluye las reacuñaciones efectuadas ese año (véase la *Memoria* de 1934, p. 48).

¹⁸ Informe sobre el ramo de Hacienda y Crédito Público, del cual se extractó el que rindió el C. Presidente de la República al H. Congreso de la Unión el día 1° de septiembre de 1934, México, 1934, p. 7.

¹⁹ Si es que así puede interpretarse el artículo 3° transitorio, que dice: “Por esta sola vez, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ordenará la acuñación de moneda de plata de un peso de cuño legal, en la cantidad que sea estrictamente indispensable, a juicio del Consejo de Administración del Banco de México, para corregir la actual insuficiencia de signos de cambio”.

²⁰ Pani, *op. cit.*, p. 213.

²¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La crisis económica en México y la nueva legislación sobre la moneda y el crédito*, México, 1933, pp. 45-46; y Pani, *op. cit.*, p. 173.

mes, ascendía a 25 millones, habiendo tenido un saldo máximo, durante el año, de 30.1 millones de pesos.²² En 1934, la cifra máxima, en noviembre, fue de 34.2 millones.²³ Apenas puede decirse que en 1933 y 1934 el redescuento haya sido causa de expansión monetaria; y el mismo Banco de México, al comentar las cifras de 1933, hacía ver²⁴ que era “relativamente corto el progreso obtenido... no obstante las facilidades que en este ramo (el redescuento) proporciona la ley a nuestros bancos asociados, con el propósito de alimentar el crédito y distribuir en el país los elementos necesarios para fomentar la vida económica, y el aliciente que les presentamos en el mes de mayo, cuando dispusimos, siguiendo la política que nos hemos trazado desde un principio, de continuar abaratando el dinero, bajar los tipos de interés del redescuento, que eran de 5 y 6% anual desde septiembre de 1932, a 4 y 5%”.²⁵

Sin embargo, es concebible que las facilidades de crédito ofrecidas por el Banco de México hayan permitido a los bancos comerciales realizar una cierta expansión. Pero se realizó todavía en época de depresión y su influencia como causa de la expansión monetaria subsiguiente fue relativamente pequeña. Desde fines de 1933 hasta fines de 1935 el medio circulante aumentó de 435 a 520 millones. El promedio anual de precios al mayoreo se elevó 5.2% en esos mismos años. Todavía no se recobraba el nivel de actividad económica de 1929; en especial, la exportación apenas principiaba a rehabilitarse. Por lo demás, si en 1933 los bancos estaban realizando una expansión del crédito, lo hacían, como casi siempre lo han hecho, en su mayor parte con recursos propios, pues no necesitaban entonces del redescuento debido a que “la mayor parte de las instituciones de crédito de la República [habían] estado recibiendo depósitos del público en buenas cantidades”.²⁶

Hay otro elemento al que se ha atribuido la expansión monetaria antes de 1936: los decretos de abril de 1935 que dieron poder liberatorio ilimitado al billete del Banco de México y le quitaron su carácter de obligación de esta institución.²⁷ Sin embargo, este último dato en sí no indica expansión monetaria,

²² Banco de México, *Decimasegunda Asamblea*, p. 19.

²³ Banco de México, *Decimatercera Asamblea*, p. 44.

²⁴ *Decimasegunda Asamblea*, pp. 19-20.

²⁵ También los autores de la Ley Orgánica del Banco de México de 1936 consideraban que, a pesar de la política liberal del Banco, los redescuentos eran insuficientes. (Exposición de Motivos, *Diario Oficial*, agosto 31, 1936, párrafo 17). Expresa una opinión semejante R. Martínez Ostos en “El Banco de México frente a la teoría de la banca central”, en *Investigación económica*, t. II, núm. 3 (1942), p. 303.

²⁶ Banco de México, *Decimasegunda Asamblea*, p. 20.

²⁷ Pani, *op. cit.*, p. 214.

a menos que efectivamente se hubieran emitido grandes cantidades de billetes aparte de los que simplemente reemplazaron a las monedas de plata retiradas de la circulación con motivo del alza del precio de este metal. Durante 1935, la emisión neta de moneda y billetes fue apenas de 30 millones de pesos.²⁸

V

Puede adelantarse, en resumen, que antes de 1936 no se advertía ningún fenómeno monetario de suficiente importancia para que se le pueda atribuir la expansión monetaria subsiguiente; de cualquier modo, eran acontecimientos fácilmente controlables y obedecieron a circunstancias especiales nacidas de la crisis. En cambio, la expansión iniciada en 1936 fue sistemática y de ritmo acelerado, y marcó el principio de una nueva etapa en las obras públicas del gobierno.

Ya antes de 1934, las obras públicas constituían un punto importante del programa de cualquier gobierno, pues era evidente que el país necesitaba carreteras, presas, escuelas, etc. En 1932, por ejemplo, el gobierno anunció un plan de construcción de carreteras que significaría una inversión de 100 millones de pesos en tres años.²⁹ El dinero se iba a obtener, sin embargo, mediante “aportaciones condicionadas de capitalistas del exterior”.³⁰ Pero se apreciaban las ventajas que tendría en ese momento un gasto extraordinario del gobierno: “Una inyección de 100 millones de pesos en tres años, es evidente que habrá de influir de modo muy sensible en el refaccionamiento de las clases trabajadoras del país, puesto que esas sumas están destinadas, principalmente, a ser distribuidas entre muchos miles de braceros que hallarán ocupación en los trabajos, y el provecho de tal derrama reflejará directamente en una mejoría de la situación comercial, y ésta en provocar iguales efectos en la industria doméstica [*sic*] repercutiendo, por último, en los ingresos fiscales”.³¹ No parece haber existido entonces la idea de recurrir al crédito del banco central, no obstante que posiblemente habría sido el medio más viable para lograr lo que se quería —construir caminos y poner en marcha la economía— sin originar una deuda externa. Habría servido, también, para corregir la escasez de dinero. Pero se sabe,

²⁸ Por si este dato no bastara, se me ha indicado, de fuente absolutamente fidedigna, que en 1935 el gobierno resistió enérgicamente, y con completo éxito, la tentación de emitir billetes más allá de lo requerido por el canje de monedas y las necesidades normales.

²⁹ “La inversión en caminos”, *El Economista*, t. VIII, núms. 86-87, p. 7 (abril 1, 1932).

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

como ya se indicó, que el gobierno se propuso no adoptar por ningún motivo medidas inflacionarias. De todos modos, el gasto de 100 millones de pesos en tres años no podría tener efectos inmediatos de expansión muy sensibles, sobre todo si se tiene en cuenta que una parte se convertiría en importaciones.

A partir de 1934, el comercio de exportación acusó cierta recuperación de importancia, a la que hizo especial y optimista referencia la memoria de la Secretaría de Hacienda de este año.³² La situación presupuestal mejoró también y para el mes de agosto se habían amortizado totalmente los sobregiros legales que, un año antes, importaban \$13 988 830.38.³³ Fue también la fecha en que se hizo la primera emisión de bonos para la construcción de caminos. Se contrajo un empréstito de \$20 millones, “de los que sólo [había] la intención de colocar \$12 millones en el curso del... año, dejando la diferencia para que en el año próximo se [pudiera] terminar, sin falta, la carretera Nuevo Laredo-México”; y se hizo notar, con satisfacción, que “la confianza que el régimen revolucionario ha sabido ganar, permitió que el empréstito fuese colocado en muy corto tiempo, siendo de particular eficacia, para lograrlo, el concurso de las instituciones nacionales de crédito”.³⁴ El programa de gobierno iniciado a fines de 1934 comprendió, como es bien sabido, un vasto plan de obras públicas y de fomento de la agricultura y de las comunicaciones. En 1935, el presupuesto votado fue de \$275 795 000, suma que en realidad dejaba poco dinero para las obras de fomento de la economía. Sin embargo, entre otras erogaciones, se destinaron \$20 millones “como nueva aportación” al capital del Banco Nacional de Crédito Agrícola y hubo otros gastos de capital de magnitud menor.³⁵ El Departamento del Distrito Federal destinó \$17 386 000 a obras públicas.³⁶

El año de 1936 presenció el principio de mayores gastos. Se fundó el Banco Nacional de Comercio Exterior; empezó a funcionar el Banco Nacional

³² *Op. cit.*, pp. 42 y 45.

³³ *Ibid.*, pp. 54-55.

³⁴ *Ibid.*, pp. 63 y 64. No creo que posteriormente, al menos hasta el auge de los últimos dos o tres años, se haya repetido este optimismo en una declaración oficial. Todavía en 1943, el Banco de México habla en su Memoria de la “persistente atonía de nuestro mercado de valores frente a las emisiones del gobierno federal” (*Vigesimaprimera Asamblea*, p. 30).

³⁵ Informe Presidencial, septiembre de 1935, pp. 9-18.

³⁶ *Ibid.*, p. 51. En septiembre de 1933, el Departamento del Distrito Federal fue autorizado a lanzar un empréstito de 25 millones para aguas potables, saneamiento y pavimentos; en diciembre se emitieron 11.5 millones solamente, que tomó el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, y se empleó parte de esa suma para pagar un adeudo sobre obras realizadas en 1932 y 1933 (*Informe Presidencial y Memoria del Depto. del Distrito Federal... julio de 1933, junio de 1934*, México, 1934, pp. 9 y 41-42). Para 1936, la emisión sumaba 12.1 millones (*Memoria... septiembre de 1935-agosto de 1936*, México, 1936, p. 22).

de Crédito Ejidal, con aportación del gobierno; se destinaron \$8 millones más al de Crédito Agrícola; se dieron fondos para la construcción de nuevas vías férreas; se contrataron obras para la construcción de muelles y otras obras portuarias; se inauguró la carretera México-Laredo y se intensificaron las obras en otras; se gastó en obras de riego y en escuelas, etc. La emisión de bonos de caminos fue de \$9 millones, alcanzando el total emitido \$36 millones (en circulación, deducidas las amortizaciones, sólo quedaron un poco menos de \$30 millones). Dicho empréstito se había ampliado “sin perder de vista la solidez y el prestigio de los bonos emitidos”.³⁷ Coincidió con la ampliación de los gastos públicos una importante reforma a la Ley Orgánica del Banco de México, destinada, según el informe presidencial, a “robustecer [su] posición como banco central, limitando la esfera de su autoridad a las operaciones propias de su objeto y dando mayor realce a su autoridad... teniendo cuidado especial de excluir del sistema de crédito del Banco todo mecanismo inflacionista...”.³⁸ Como es bien sabido, las reformas se refieren sobre todo al régimen de emisión, de tal manera que se facilitara la de billetes, pero dentro de normas conservadoras; y, en cuanto a las relaciones con el gobierno, se establecían claros límites al crédito que pudiera otorgarse a éste.

Sin embargo, en el programa financiero del gobierno se aceleró el ritmo de gastos de 1937. Hubo considerables ampliaciones del presupuesto de egresos; se reinvirtieron los aumentos de los ingresos fiscales; se emitieron nuevos bonos, y, es de suponer, se incurrió en nueva deuda con el Banco de México, que más tarde, en 1938, había de documentarse.

Los gastos fueron realmente impresionantes. Con un presupuesto no muy superior a \$300 millones, ampliado a \$424 millones, se hicieron en el periodo de 1936-1937 gastos en diversas obras públicas por más de 100 millones (la mayor parte en obras de riego, caminos y ferrocarriles); se invirtieron nuevas sumas en los bancos Ejidal y Agrícola (20 y 12 millones, respectivamente); se destinaron 14 millones a un nuevo ingenio a través del Banco Nacional Obrero; se aportó nuevo capital al Banco Nacional de Comercio Exterior, etc.³⁹ La parte no cubierta con los ingresos fiscales corrientes, documentada o no con bonos, ha de haber ascendido cuando menos a unos \$80 a \$100 millones;⁴⁰ y es dudoso que se hubieran colocado entre el público o los bancos particulares sumas importantes de bonos en esa época.

³⁷ Informe Presidencial, septiembre de 1936, pp. 20 y *passim*.

³⁸ *Ibid.*, p. 12.

³⁹ Informe Presidencial, septiembre de 1937, *passim*.

⁴⁰ Según Raúl Ortiz Mena, los préstamos del Banco de México al gobierno eran de \$123 millones a fines de 1937, de los que \$33.4 eran una suma prevista por la ley (*La moneda mexicana*,

Resulta un poco difícil determinar si la decisión de emprender una expansión monetaria de ese tipo fue objeto de previa meditación en cuanto a “política monetaria”, especialmente en vista de que casi inmediatamente mostró el gobierno alguna preocupación por el alza de precios, sobre todo de los artículos de primera necesidad. Según el informe presidencial de 1937, el nivel de precios había subido en ese año “en forma que se juzga indeseable, ya que pone en peligro, *de modo transitorio*, las ventajas logradas por los trabajadores, al hacerse posible la disminución de su salario real”; y para evitar esto, el gobierno dictó diversas medidas para “neutralizar *las causas concretas* de carácter económico o de índole diversa determinantes de aquella situación”.⁴¹

El que se creyera transitoria el alza es curioso. Quizá se pensara en reducir los gastos deficitarios, o se previera ya la crisis externa de 1938. Pero más curioso es que las “causas concretas”, transitorias, habían de neutralizarse con medidas a largo plazo: fomento de la inversión de capital en actividades productivas, crédito a la agricultura, facilidades en cuanto a tasas de interés y encauzamiento en general de los capitales para que el crédito adquiriera “el carácter de un servicio social”.⁴² La verdadera causa concreta parece haber sido la que estaba más a la mano corregir —el presupuesto— y no se corrigió.

Muchas pueden ser las razones extraeconómicas que se aduzcan para justificar tal actitud del gobierno; pero es evidente que en 1937 se aprendió la primera dura lección de la experiencia monetaria mexicana, a saber, que una expansión iniciada por el gobierno puede producir resultados opuestos a los deseados, pues el público, dada su psicología del momento, tiene mucho que decir acerca de lo que hará la comunidad con sus nuevos ingresos. Tal vez valga la pena pagar el precio de una baja de salarios reales y un desestímulo a la producción de ciertos artículos —es cosa que no se puede juzgar por criterio puramente económico—, pero habría que tratar de fijar un límite a ese precio. Un poco de expansión, con cierta alza de precios, puede valer la pena; demasiada expansión puede producir demasiados desajustes.⁴³

México, 1942, p. 90). Igual cifra se deduce de la gráfica 7 de la obra de Ricardo Torres Gaitán, *Política monetaria mexicana*, México, 1944. En otra obra, se indica que el déficit presupuestal en 1937 fue de \$76 millones y de \$81 en 1938 (Raúl Salinas Lozano, *La intervención del Estado y la cuestión de los precios*, México, 1944, p. 85).

⁴¹ Informe Presidencial, 1937, p. 9 (las cursivas son mías).

⁴² *Ibid.*, pp. 9-10.

⁴³ El Informe Presidencial de 1938 admitía que “el desarrollo del programa social emprendido debe necesariamente originar algunos desajustes transitorios en la economía del país, pero... a la postre (la obra del gobierno) quedará ampliamente justificada con el mejoramiento de los sectores más numerosos y necesitados” (p. 23). En 1942, el actual Secretario de Hacienda declaró no ser enemigo de los precios altos “siempre que no lo fueran mucho”, porque son un estímulo a la

En 1938, se aprendió una nueva lección y se recordó una ya olvidada. La crisis externa y los problemas especiales derivados de la expropiación petrolera obligaron al gobierno a seguir estimulando el medio circulante. Siete años después de la crisis anterior, se devaluó nuevamente el peso frente al dólar. Es posible que esta devaluación no hubiera tenido que ser tan importante (de 3.60 a cerca de 5.00) si no hubiera habido la expansión monetaria de origen interno en 1937 que fomentó las importaciones más de lo normal y debilitó la reserva del Banco de México. Importa señalar esto porque, cuanto mayor es la depreciación, mayor es el encarecimiento de ciertas importaciones esenciales (sin que ocurra por fuerza, en países como el nuestro, exportadores de materias primas, un abaratamiento de las exportaciones o se estimule su demanda). Así pues, el gobierno, a más de mantener su ritmo de gastos, alimentó la expansión inflacionaria en virtud de la depreciación, la que, por otro lado, tuvo sobre los inversionistas efectos psicológicos todavía más desfavorables para la política gubernamental. Se puso a prueba por primera vez la política expansionista frente a una crisis de la balanza de pagos.

Puede alegarse, como en el informe presidencial de 1938, que estaba justificado el esfuerzo de las autoridades monetarias por mantener “una circulación capaz de contrarrestar el retiro de los depósitos, el atesoramiento de los signos monetarios y la exportación de capitales”.⁴⁴ Es decir, llegada la crisis externa, que afectaba los ingresos fiscales, las autoridades se ven obligadas a actuar, a impedir una deflación, un pánico, etc. Pero desde un punto de vista monetario —no aludo a otras consideraciones— las autoridades se ataron las manos al haber consentido una expansión deficitaria *antes* de la crisis, cuando la balanza de pagos era aún favorable, como en la primera mitad de 1937. No parece ser correcta la aseveración de que no existía “un aumento superfluo de signos monetarios en el mercado”,⁴⁵ porque no es cuestión de mera cantidad de dinero —el criterio cuantitativista es demasiado simplista— sino de los usos a que se destina el dinero y el ritmo con que se usa. En 1942 y 1943, como se verá, se cometió el mismo error de encimar a saldos favorables de la balanza de pagos un ritmo de gastos públicos deficitarios demasiado intenso sin posibilidad real de colocar los bonos en el mercado, lo cual en cierto modo tiene atadas de

producción (*El Universal*, 29 de marzo de 1942, p. 1); en 1943 dijo que “en México, país donde apenas existe neocapitalismo, es preciso acelerar la evolución construyendo obras de provecho común, aunque con esto se eleve el índice de precios”, y negó que se siguiese una política inflacionaria (*Excelsior*, 4 de marzo de 1943, p. 9 y ss.).

⁴⁴ Informe Presidencial, septiembre de 1938, p. 7. En 1931, como es bien sabido, el gobierno fue partidario de una deflación ortodoxa.

⁴⁵ *Ibid.*

manos a las autoridades monetarias en la actualidad frente a la próxima crisis de deflación. En 1938, hubo que deprecia la moneda; quizá hoy no sea necesario, por varios motivos, entre ellos la fortaleza de la reserva monetaria y la posible inversión de capitales extranjeros.

Ese mismo año, se declaró reiteradamente en el informe presidencial que los créditos del Banco de México al gobierno no debían ser el procedimiento normal de arbitrarse fondos; se hizo ver, también, que las inversiones del gobierno destinadas a fomentar la producción habían de compensarlos. Pero el monto de dichos créditos no es hoy menor —y se los ha seguido justificando oficial y extraoficialmente— y han sido muchos los factores tendientes a retrasar el incremento de la producción. Es un caso claro, según parece, en que se confió demasiado en los factores monetarios y muy poco en cuestiones más fundamentales —nada nuevas, por cierto, ni exclusivas de México— que pueden resumirse en la frase “inelasticidad relativa de la producción de bienes y servicios en general”.

Las dificultades de 1938 y 1939 llevaron a refinar un poco los medios de regulación monetaria y se procuró restringir el crédito que pudiera considerarse que fomentaba las importaciones o estimulaba aumentos de precios de artículos de primera necesidad (el alza de éstos se procuró impedir también por medio de operaciones del Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias). El arma de restricción usada fue la elevación del depósito obligatorio de los bancos asociados en el Banco de México. Pero la restricción del crédito, como lo hace observar un autor,⁴⁶ sólo podría justificarse teóricamente, pues se cerraban simultáneamente “los canales que conducían el capital de trabajo necesario para la industria”.⁴⁷ Es decir, debido a las conocidas características técnicas de nuestro mercado monetario, las autoridades monetarias, al proponerse estimular el crédito a largo plazo y las inversiones, se enfrentan con un dilema en cuanto al volumen del crédito bancario, pues no pueden restringir éste aun cuando sea aconsejable desde un punto de vista de regulación monetaria, porque entonces limitarían el ritmo de las actividades productivas y de inversión a largo plazo. En 1941, con las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México y a la Ley General de Instituciones de Crédito y Auxiliares, se llegó a resolver en cierta medida este dilema, aunque no del todo.

⁴⁶ R. Martínez Ostos, apéndice sobre el Banco de México, en M.H. de Kock, *Banca Central*, México, 1941, p. 451.

⁴⁷ *Ibid.*

VI

Por consideraciones de espacio, no es posible analizar en detalle los acontecimientos de 1939 a la fecha; pero es bien conocida la historia de estos años. Al estallar la guerra principió a desviarse el comercio de sus cauces normales y a quedar sujeta nuestra economía a las disposiciones económicas de tiempo de guerra de otros países. Pese a repetidas declaraciones oficiales acerca del propósito de atenuar la expansión monetaria, ésta continuó, así como los esfuerzos por intensificar la producción. A fines de 1940, ingresó o se repatrió cierta suma de capital, se dejó de seguir una política de restricción del crédito y comenzó a variar la situación del comercio exterior. En 1941, con acelerado ritmo de gastos públicos, las autoridades monetarias tuvieron el buen tino de fomentar ampliamente un aumento de las importaciones, a expensas de buena parte de la reserva monetaria, pues se previó que pronto, a consecuencia del rearme de Estados Unidos, dejaríamos de importar ciertos artículos esenciales y, en cambio, se expandirían grandemente nuestras exportaciones, como sucedió en efecto.

Desde el punto de vista del banco central, es posible que la situación prevista se hubiera podido manejar sin grandes dificultades. Las reformas bancarias de 1941 permitían elevar el depósito obligatorio de los bancos en el Banco de México hasta el 20%, que era una proporción sin precedente en toda la América Latina. Se pensó seriamente en hacer efectiva el arma de las operaciones en el mercado abierto con valores públicos. Además, se afinó un poco más la distinción entre crédito comercial y crédito a la producción, para los efectos del redescuento.

Pero los años de 1941 a 1943 se caracterizaron por grandes emisiones de bonos, colocados en el Banco de México, y enormes gastos en obras públicas, no obstante los síntomas observados ya en los precios y los salarios.⁴⁸ Es inexplicable que se haya persistido en estas medidas sin procurar reducir el ritmo de gastos, dada la influencia conjunta y acelerante de los saldos activos de la balanza de pagos, y es evidente que ello impedía al banco central actuar debidamente o con suficiente influencia, pues una vez aceleradas la expansión monetaria y el alza de precios e inflados los salarios, los negocios adquieren cada vez mayor atractivo⁴⁹ y, por otra parte, se hace cada vez menos interesante para el público la inversión en valores públicos de renta fija.

⁴⁸ Los informes presidenciales de estos años contienen información detallada sobre las emisiones, los gastos, etc.

⁴⁹ Es posible que, a partir de 1941, la elasticidad de expectativas tuviera un valor superior a la unidad (siguiendo la terminología de Hicks en *Valor y capital*), es decir, un alza de 1% en los precios corrientes trajera una de más de 1% en los previstos. En cambio, no creo que pueda afirmarse,

A falta de correctivos fiscales de importancia⁵⁰ y ante la imposibilidad de operar con valores públicos, debido a las circunstancias anteriores y a la tendencia de la Nacional Financiera a adueñarse del mercado de valores, el Banco de México ha dispuesto de pocas armas de combate y puede decirse que, antes bien, ha logrado mucho.

A fines de 1941, el Banco quedó facultado para elevar gradualmente el por ciento de depósito obligatorio de los bancos asociados hasta el 50%; esto se ha hecho, hasta alcanzar esta última proporción en 1944 y en el presente año. Además de restringir una expansión inconveniente del crédito, esta enorme reserva en efectivo servirá de cojín para cuando sea preciso hacer frente a un descenso de los depósitos.

Se ha intentado también orientar el crédito hacia la producción, exigiendo que el 60% de la cartera de los bancos esté destinada a esos fines para que estas instituciones tengan derecho a redescuento. Pero es evidente que mientras no necesiten de éste, la medida carece de efecto; y en los últimos años prácticamente no han necesitado del redescuento los bancos privados.

Finalmente, ha habido negociaciones y convenios con los bancos, de los cuales dos han tenido gran importancia: el de octubre de 1942, que fijó un primer tope de cartera y la esterilización de los depósitos que excedieran una cifra señalada, y el de mayo de 1944, que fijó nuevo tope y facilitó la inversión de los depósitos excedentes en oro, valores, divisas, etc.⁵¹

En el terreno monetario riguroso, no ha podido el banco central hacer más. En otros países —Colombia, por ejemplo— la absorción de fondos por medio de bonos públicos y ventas obligatorias de certificados oro y divisas ha

con Keynes (*Teoría general*, p. 291), que se hubiese alcanzado en rigor, o se haya alcanzado aún hoy, una situación en que “un nuevo crecimiento en el volumen de demanda efectiva no produce ya un aumento más en la producción y se traduce sólo en un alza de la unidad de costos... estado que podría designarse como de inflación auténtica”. Pero también creo que no hemos estado lejos de tal situación; hoy ya no, puesto que principia el renacimiento y abaratamiento de las importaciones.

⁵⁰ Recuérdese que el presupuesto de ingresos de los últimos años, si bien, ha alcanzado cifras nominales sin precedente (\$1 000 millones en 1944), ha descendido en términos reales; se sabrá en qué medida cuando existan cifras fidedignas sobre el ingreso nacional.

⁵¹ El Banco de México, con fines de regulación, ha vendido al público, como en otros países, ciertas cantidades de oro. Las acuñaciones de plata han tenido, en virtud del atesoramiento, efectos de regulación semejantes. Pero no es propiamente un arma de regulación monetaria que las autoridades dominen realmente; descansa, en último análisis, en la imponderable psicología del público. (Lo imponderable de ésta lo demuestra, entre otras cosas, el hecho de que, no obstante el alza del precio de la plata de 45 a 71 centavos de dólar en septiembre del presente año, debido a lo cual hubo que desmonetizar las monedas de plata, casi no ha habido desatesoramientos, en los que el público habría ganado el 20% sobre el valor nominal de sus tenencias.)

tenido mayor significación; pero son países en que las autoridades se han valido del control de cambios y en que no ha existido de parte del público —quizá con excepción de Chile— una renuencia de carácter tan irracional como en México a comprar bonos. En verdad, los problemas monetarios han sido más difíciles en México y las armas de regulación más débiles, motivo por el cual la experiencia nuestra en los últimos años quizá sea más valiosa, aunque no tan eficaz.

La experiencia con la elevación del por ciento de reserva obligatoria ha sido buena. Ha enseñado, desde luego, que, burdamente usada, esa arma deja mucho que desear: algunos bancos resultan afectados más que otros.⁵² Luego, existe el problema de la desigual distribución geográfica de los depósitos bancarios. Mientras la elevación se aplicó sólo a los bancos del Distrito Federal, sus filiales en los estados pudieron seguir expandiendo el crédito. En 1944, el Banco de México elevó gradualmente la reserva de los bancos ubicados fuera de la capital⁵³ y en fecha reciente se igualó, en 50%, con la de los bancos capitalinos. Todo ello, en materia de negociación, protestas de los banqueros, explicación a éstos de los problemas generales, ha sido una enseñanza estimable que sin duda redundará en beneficio de las autoridades y de los mismos banqueros en el futuro.

Igual puede decirse de los convenios de tope de cartera, que, aunque constituyen un “sistema de restringir el crédito [que] no figura entre las recetas monetarias ortodoxas de los libros de texto”,⁵⁴ han probado tener cierta eficacia y han permitido a las autoridades monetarias compenetrarse de las complicaciones del crédito bancario.

La orientación del crédito hacia actividades de producción, en contraste con “comercio”, es indudablemente mucho más difícil de llevar a cabo. La amenaza de negar redescuento a los bancos cuya cartera no esté compuesta cuando menos por un 60% de documentos de crédito a la producción es, cuando mucho, una medida de regulación negativa, pues, como ha dicho alguien,⁵⁵

⁵² En la reciente legislación bancaria del Paraguay se establece que se dará previo aviso de un aumento del encaje para que los bancos menos líquidos se ajusten a la medida y se podrá “aumentar inmediatamente hasta cualquier porcentaje los encajes que se aplicarán sobre futuros aumentos en los depósitos”, para así “controlar más eficazmente a los bancos fuertes sin provocar la quiebra de los bancos más débiles”, como, en efecto, ha ocurrido en México con los convenios de tope de cartera y la esterilización de los depósitos excedentes (*Ley Orgánica del Banco de Paraguay y Ley de Bancos*, Asunción, 1944, p. 42).

⁵³ *Vigesimatercera Asamblea*, p. 32.

⁵⁴ “Nueva restricción del crédito”, *Revista de Economía*, México, mayo-junio de 1944, p. 9.

⁵⁵ *Ibid.*

esa disposición del Banco de México “no los obliga, sino que sólo los amenaza con no darles una cosa que de todos modos no quieren”, ya que poseen exceso de recursos. Es, sin embargo, un arma que rendirá frutos más tarde, cuando los bancos quieran acudir al redescuento.

La experiencia en materia de redescuento ha sido, en general, una confirmación de lo que se ha ido descubriendo en todos los países, o sea, que la variación de la tasa de interés no influye en el volumen de crédito en la forma prevista en los textos clásicos. Además, si los bancos privados cobran intereses del 10 al 25% o más, la elevación del redescuento, digamos de 4½% a 6 o 7, no afectaría gran cosa sus decisiones de otorgar crédito en época de alza de precios. La falta de operaciones de mercado abierto también debilita el arma de la tasa de redescuento. Por otro lado, es conocida la circunstancia de que el redescuento se otorga principalmente a instituciones bancarias oficiales que no disponen de grandes recursos en concepto de depósitos y, en cambio, se dedican preferentemente al fomento de la producción;⁵⁶ elevar la tasa a estos bancos sería contrariar el propósito de encauzar el crédito hacia la producción (aunque sí evitaría inflar por vía del redescuento: un ejemplo más del dilema de un banco central en épocas de gran expansión monetaria).⁵⁷

Esto y lo dicho en los párrafos anteriores plantea el problema de si corresponde a un banco central ser un mero regulador cuantitativo del medio circulante o un factor interesado en encauzar el crédito por ciertos senderos. Seguramente, la teoría de la banca central no ha dado aún su sentencia definitiva, pero se vislumbra ya cierta inclinación en países como los nuestros a utilizar armas de regulación cualitativa, incluso a adoptar una actitud activa, tendencia que sin duda es correcta. El Banco de México, en diversas épocas, ha dado pasos en ese sentido, y los sigue dando. Mas es dudoso que pueda ofrecer suficientes estímulos monetarios para dirigir el crédito hacia la producción en mayor medida que hasta ahora.⁵⁸ Se necesitará, entre otras cosas, que los bancos privados mismos asuman una actitud más social hacia el crédito y no se

⁵⁶ Banco de México, *Vigesimatercera Asamblea*, pp. 32-33.

⁵⁷ El problema del redescuento a estos bancos se encuentra explicado en detalle en el artículo de Raúl Martínez Ostos: “Algunos aspectos de la política monetaria del Banco de México”, *El Trimestre Económico*, vol. xi, núm. 2 (1944), pp. 220-228. En dicho trabajo también se consideran detenidamente la regulación por medio de la elevación del por ciento de reserva y los convenios de tope de cartera.

⁵⁸ Se ha establecido una tasa de redescuento más baja (3%) sobre documentos representativos de operaciones agrícolas cuya tasa no sea superior al 7%, y se ha creado un fondo de garantía de operaciones agrícolas; pero no se ha tenido mucho éxito hasta ahora (Banco de México, *Vigesimatercera Asamblea*, pp. 33-34).

guíen exclusivamente por el lucro. Más que intervenir directamente para reorientar el crédito, los bancos centrales tendrán seguramente que actuar a través de nuevos organismos o convertirse, como en Costa Rica, Bolivia y Paraguay —y, próximamente, Guatemala—, en bancos “heterogéneos”, dotados de facultades no sólo de emisión y regulación, sino también de fomento.

Pero sería mucho pedir que un banco central como el nuestro afinara su actuación cualitativa si, por otro lado, no ejerce todas sus funciones de regulación cuantitativa. En particular, no usa el arma, potencialmente de grandes alcances, que representan las operaciones de mercado abierto. Se ha debido en parte a la poca aceptación de los bonos públicos; sin embargo, cuando se les ha podido colocar, el gobierno lo ha hecho a través de otra institución intermedia, la Nacional Financiera, la que, por ocupar una posición predominante en el mercado de valores, restaría efectividad a las operaciones que pudiera realizar el Banco de México. Por lo menos, este último no podría prever el efecto preciso de sus operaciones a menos de saber en qué forma reaccionaría aquélla, y las operaciones de la Financiera, de considerable monto, obedecen no tanto a fines de regulación como a propósitos de financiamiento a largo plazo. La capacidad de absorción del mercado es sin duda limitada,⁵⁹ y no se ha definido aún con claridad una política en materia de colocación de bonos, los que a veces, y aparentemente sin coordinación, son emitidos hasta por autoridades administrativas locales. Este es un capítulo sobre el que habrá mucho que decir en el futuro.⁶⁰

Y esto lleva nuevamente a considerar la política presupuestal del gobierno. El auge del comercio exterior generado por la guerra ha ofrecido dificultades desde luego muy grandes para la regulación monetaria. Normalmente, si hubiera habido posibilidad de importar en grandes cantidades, se habrían superado esas dificultades. Pero no fue así y los saldos activos de la balanza de pagos han sido considerados, muy justificadamente, como factores perturbadores e inflacionarios de primera instancia.⁶¹ Sin embargo, el hecho de que al mismo tiem-

⁵⁹ La Nacional Financiera asegura haber colocado, con un exceso de suscripción del 21%, una emisión reciente de \$40 millones de Certificados de Participación, suscrita en su mayoría (88%) por pequeños inversionistas (*El Mercado de Valores*, julio 16, 1945, p. 1), y es una tendencia sana desde ciertos puntos de vista, pero dista mucho de constituir el ideal desde el punto de vista del banco central, que se ve privado de hacer sentir su propio peso en el mercado en ocasión de esas emisiones.

⁶⁰ Según reciente legislación presentada al Congreso para su aprobación, se desea establecer que tanto el Gobierno Federal, como los gobiernos locales y los municipios, “no puedan hacer uso de créditos públicos si no son destinados a la construcción o financiamiento de trabajos públicos que sean directamente reproductivos” (véase *El Nacional*, 11 de octubre de 1945, p. 1).

⁶¹ Cf. el hincapié hecho en estos factores por el Director General del Banco de México en su conocida conferencia pronunciada en 1943 (reimpresión en E. Villaseñor, *Ensayos interamericanos*, México, 1944, pp. 149-188).

po el gobierno no redujera su ritmo de gastos en relación con el de sus ingresos corrientes hizo más difícil la regulación. No fue hasta 1944 cuando el gobierno anunció que elevaría algunos impuestos, reintegraría al Banco de México buena parte de su adeudo y usaría de sus ingresos corrientes para las obras públicas.⁶² Aun así, sin embargo, la expansión continuó. La cartera de valores del gobierno en poder del Banco de México aumentó \$89.5 millones entre diciembre de 1943 y diciembre de 1944.⁶³ En el presente año, se volvieron a emitir bonos. Además, desde 1943 ha sido un fuerte factor de expansión secundaria el alza de salarios, incluyendo los aumentos establecidos por la Ley de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente, aumentos, por otra parte, justificados desde todos los puntos de vista, pero que, con una política financiera distinta en años anteriores, no habrían sido tan inflacionarios.

En general, y por motivos ajenos a la actuación de nuestro banco central, no se ha contenido eficazmente la inflación. Hoy día es ya inútil llorar los platos rotos; pero sí vale la pena seguir especulando sobre quién los rompió y cómo, para evitar que se vuelvan a cometer los mismos errores. De cualquier modo, nos hallamos en una situación vulnerable en cuanto a la comparación internacional de los niveles de precios y éste es un hecho que no hay que perder de vista.

VII

Es casi obligado concluir este breve e incompleto estudio con algunas consideraciones sobre el porvenir.

Se ha dicho antes que la preocupación antigua para evitar la inflación se ha trocado por la de impedir la deflación, y es de esperar que no sobrevenga la misma falta de éxito. Aun suponiendo que la expansión de origen externo iniciada en 1941-1942 quede contrarrestada por los cambios en el comercio exterior inherentes al paso de la economía de guerra a la de paz, es un hecho que la expansión deficitaria del gobierno y la natural expansión crediticia nos dejarán con un elevado medio circulante. La elevación de nuestros precios con relación a los externos será un obstáculo al fomento de nuestra actividad exportadora. Para evitar una deflación será preciso reactivar la economía por diversos medios, entre ellos los monetarios. Dado que una proporción importante de los ingresos

⁶² En 1943, se anunció una emisión de Bonos de la Defensa, por \$200 millones, ostensiblemente para reducir el medio circulante; pero es bien conocido el fracaso de esa emisión. Según la memoria del Banco de México de ese año, la parte emitida efectivamente fue de \$31.5 millones (*Vigesimasegunda Asamblea*, p. 37).

⁶³ Banco de México, *Vigesimatercera Asamblea*, p. 36.

del Estado proviene aún de la exportación e importación, el gobierno, si desea mantener un ritmo de gastos de consideración —y puede ser más necesario que nunca que lo haga—, tendrá que financiar una parte de ellos mediante emisión de bonos. Si se pudieran colocar éstos entre el público de tal manera que éste invirtiera en ellos sus atesoramientos (y no sus depósitos en cuenta de cheques), se pondría en marcha una parte del circulante hoy inactiva.⁶⁴ De otra manera, quizá habrá que recurrir de nuevo al banco central. Entonces se corre el peligro de que se repita la experiencia de 1938, cuando, por existir desde antes una expansión interna, los nuevos gastos agravaron las dificultades de la balanza de pagos, con sus consecuencias sobre el tipo de cambio. Es, desde luego, lamentable que el gobierno no haya reformado su sistema impositivo en los últimos años, aprovechando el auge, y no haya, tampoco, constituido una reserva líquida para gastar en la época de depresión si llegara ésta. Si la política fiscal hubiera sido adecuada a partir de 1937, el Banco de México estaría mejor capacitado para actuar enérgicamente mediante el redescuento, la compra de valores y la disminución de los porcentos de reserva obligatoria cuando se aproxime el descenso de la actividad. Dada la situación actual, tendrá que actuar con la mayor cautela, cuidando de no crear desconfianza o incertidumbre ni agravar las dificultades que pudiera haber para el mantenimiento del tipo de cambio.⁶⁵

Una de las mayores incógnitas para las autoridades monetarias será la actitud del público hacia sus saldos en efectivo. Durante la inflación las autoridades han fomentado la liquidez hasta donde ha sido posible, justamente cuando el público ha preferido invertir o gastar (aunque no comprar bonos de renta fija emitidos por el gobierno); con el descenso que se avecina, habrá que incitar al público a gastar gradualmente sus saldos (inclusive desatesorar monedas de plata) o a no tener dinero en efectivo sino invertirlo, ya sea en bienes o en bonos. El éxito que se tenga dependerá en su mayor parte de las previsiones del público mismo acerca de los precios futuros; si cree que éstos van a descender, preferirá mantener saldos en efectivo y los emprendedores disminuirán a su vez su demanda de crédito; si, por el contrario, se juzga que los precios se sostendrán —lo cual depende en gran parte del curso del comercio exterior—, habrá menor tendencia a la liquidez, mayor demanda de crédito y se fortalecerá el sostenimiento de los precios.

Estamos, seguramente, en una época decisiva para nuestra política monetaria y fiscal. Para el mejor desarrollo de éstas se necesita que haya un estado de

⁶⁴ Podría ser un factor favorable el desatesoramiento de las monedas de plata, si es que llega a alcanzar cifras importantes.

⁶⁵ Lo anterior se modifica si viene al país, como algunos prevén, una corriente anual considerable de inversiones extranjeras.

suma confianza. Uno de los factores de esta última será el mantenimiento del valor de las emisiones gubernamentales de bonos, lo que puede significar expandir la circulación monetaria en la fase descendente de la actividad, tal vez fomentado así la liquidez en lugar de desalentarla. Si no se desea provocar un alza de la tasa de interés, debe también proveerse de recursos al sistema bancario. En consecuencia, el problema estriba en manejar muy delicadamente las llaves de la circulación para estimular la actividad, pero sin provocar dificultades de balanza de pagos de origen interno que a la postre puedan repercutir en forma deflacionaria. Pasado el auge, será más necesario que nunca fomentar la producción y renovar los esfuerzos del banco central por canalizar el crédito hacia fines productivos, a más de seguir estimulando el crédito a largo plazo.

No se ha demostrado todavía que la mejor forma de promover el desarrollo de la economía sea mediante una expansión monetaria artificial, bien que como teoría la han sustentado los gobiernos de muchos países. Para acelerar el desenvolvimiento económico se requiere, en un país como el nuestro (a menos de usar del capital extranjero),⁶⁶ reducir el consumo global o sea aumentar el ahorro y canalizar éste hacia las inversiones más convenientes, entendiéndose que el consumo deben reducirlo sólo los sectores de la población que puedan, o sea los de mayor ingreso. La inflación produce, desde luego, una abstención del consumo (un ahorro forzado); pero fomenta importaciones más allá de lo conveniente y deforma la distribución del ingreso nacional, concentrando los ahorros en manos de la población de alto ingreso individual. Los aumentos de jornales apenas compensan, si acaso, la baja del salario real. Se merma, entonces, la futura capacidad de consumo de la población trabajadora. El que durante la inflación se inviertan fuertes sumas en bienes de capital no demuestra que no se habrían invertido de todos modos.⁶⁷

La expansión monetaria que pueda haber en el futuro tendrá que estar más condicionada; tendrá que llevar aparejada una verdadera política fiscal; entonces la política monetaria propiamente dicha será más eficaz. No es mucho exigir pedir que en los próximos años haya mayor coordinación y cordura en las cuestiones monetario-fiscales. La rápida ojeada que en estas páginas se ha echa-

⁶⁶ El uso de capital extranjero también plantea problemas, a la vez que los resuelve. Me remito a unas observaciones sobre ello que hice en "La postguerra y las relaciones económicas internacionales de México", *El Trimestre Económico*, vol. x, núm. 2 (1943), especialmente las pp. 334-341; también en "Elasticidad y rigidez de Bretton Woods", *ibid.*, vol. xi, núm. 4 (1945), pp. 613-615. Véase también Javier Márquez, *Inversiones internacionales en América Latina: problemas y perspectivas*, México, Informaciones Económicas del Banco de México, S.A., 1945.

⁶⁷ ¿El auge de construcciones de los últimos años habría sido imposible si no hubiera habido inflación? Indudablemente que no, y quizá hasta habríamos tenido edificaciones de mejor calidad.

do a lo más saliente de nuestra experiencia en tres lustros permite, al menos, apreciar los aciertos y los errores que conviene tener más presentes; sobre todo, se desea que, como reza el epígrafe con que se encabeza este estudio, se aprenda “la dura lección de la humildad frente a los hechos combinada con audacia para imaginar sus posibles interrelaciones”.

APÉNDICE

Sería poco útil tratar de dar una definición académica de lo que es, propiamente, la inflación. No es un fenómeno que se pueda explicar de un modo simplista por medio de una fórmula que relacione el volumen de medios de pago con el de bienes disponibles en un momento dado. Tampoco puede decirse de un modo tajante —y esto lo comprueba la evolución de la teoría monetaria durante los últimos quince años— que una expansión monetaria sea sinónimo de inflación, o que la depreciación del valor externo de la moneda produzca inflación. En el mundo económico no se puede establecer una relación directa de causa y efecto que no requiera, para su validez, una serie de salvedades que, por su gran número, no podrían manejarse simultáneamente. Por tanto, es necesario, al considerar fenómenos como los que son objeto de este estudio, hacer una selección de los elementos más importantes que influyen en determinada situación, para compararlos aisladamente, apreciar su significación relativa, intentar atribuir elementos de causalidad a cada uno y discernir si la influencia de estos elementos cambia con el transcurso del tiempo. La selección tiene en cuenta no un caso teórico, sino un caso real como el de México.

El fenómeno que ha dado en llamarse inflación es un proceso dinámico, no una situación estática, y en él influyen no sólo las magnitudes absolutas y relativas de los factores causantes, sino también el ritmo con que éstos se desarrollan. Por ejemplo, si en determinado momento existe en un país una cantidad de dinero X, considerada “redundante” en relación con los bienes disponibles, y hay un volumen de crédito Y y el déficit del presupuesto es Z, a menos que se sepa con qué ritmo está creciendo cada uno de esos elementos, qué destino está teniendo el crédito bancario, en qué se gasta el déficit presupuestal y qué posibilidades hay, por ejemplo, de que aumente o disminuya el comercio exterior, no sería posible afirmar si hay o no inflación. Y aun eso no bastaría. Sería preciso saber, además, con qué velocidad está circulando el dinero (tanto la moneda en circulación como los depósitos bancarios) y en qué sectores de la economía (la industria, la agricultura, etc.) circula con mayor rapidez; y sería también necesario estimar hasta qué punto se dispone de una reserva de recur-

sos desocupados y económicamente ocupables a corto plazo, y de materias primas y otros factores almacenados, en qué medida y por cuánto tiempo pueden ser elásticos la producción agrícola e industrial, el servicio de transportes, etc.; qué consecuencias tendrá todo ello en el comercio exterior; cuál será la influencia de los acontecimientos en el exterior; qué posibilidades hay de que aumenten las inversiones en el país; etc.⁶⁸ Una expansión monetaria en sí no puede juzgarse independientemente de factores como los que se acaban de mencionar.

Ahora, una expansión monetaria puede definirse provisionalmente como un aumento *deliberado* del ingreso nacional vía la cantidad de dinero y su velocidad-ingreso. Puede lograrse de varias maneras; por ejemplo, un gobierno puede crear un déficit del presupuesto financiado con crédito del banco central o pagar sus gastos con títulos al portador que el público pueda descontar en el banco central o en el mercado si lo desea. El que la inyección inicial de dinero a la circulación cree un proceso acumulativo o no depende principalmente del destino que tengan los gastos extrapresupuestales. Otra forma de crear dinero adicional, indirectamente, consiste en alentar al sistema bancario a conceder crédito, ya sea permitiendo a los bancos usar mayor proporción de sus recursos o manejando el mercado de dinero de tal manera que las tasas de interés se mantengan bajas. El que este procedimiento surta efecto o no, depende, entre otras causas, de las perspectivas que la posibilidad de pedir crédito pueda ofrecer a los elementos productores.

Pero a menos que el ritmo de aumento sea constante o creciente, no es probable que la inyección inicial de dinero o de crédito baste por sí sola, para dar lugar a un *proceso de expansión*, salvo que genere una serie de expansiones “secundarias” importantes. Es precisamente esto lo que permite distinguir entre una expansión monetaria que se podría llamar artificial y una natural provocada por el ritmo mismo de la actividad, por el comercio exterior, por ingreso de capitales, etc. Es evidente que un superávit en la balanza de pagos tiene un *efecto inmediato* igual al de una expansión monetaria artificial, por cuanto que se pone en circulación una cantidad de dinero que, *por el momento*, es superior a las necesidades del país. Pero de no existir obstáculos a la importación, o al aumento de la producción nacional, o de no existir “filtraciones” (atesoramientos, desviación del dinero hacia el mercado de valores, de bienes raíces, etc.), se genera en un lapso relativamente breve un crecimiento de las importaciones o de la producción interior que restablece el equilibrio entre la cantidad circulante y la de bienes y pone fin a la “expansión” (salvo que ésta tenga efectos secundarios importantes).

⁶⁸ Para quienes gustan de la terminología de moda, habría que conocer la propensión a consumir, la propensión a importar, la escala de preferencia por la liquidez, etc.

El efecto de un ingreso de capital es muy parecido. Aumentan los recursos de los bancos y ello puede dar lugar a un crecimiento del volumen de crédito, e indirectamente a un aumento de las importaciones y de la producción interior. Después de un lapso quizá más largo que en el caso anterior, se restablece el equilibrio entre el medio circulante y la oferta de bienes, aunque no sin provocar tal vez una ligera alza de precios cuya rapidez dependerá, ante todo, del grado de elasticidad de la producción nacional y de la demanda de importaciones.

En resumen, una expansión monetaria causada por un saldo favorable de la balanza de pagos no tiene por qué traducirse en un proceso inflacionario acumulativo, a menos que exista, por una parte, una situación de “ocupación plena” de los recursos y la mano de obra, y, por otra parte, una serie de obstáculos infranqueables a la importación. En cambio, una expansión monetaria artificial, si su ritmo es constante o ascendente, corre el peligro de llegar a convertirse en un proceso de inflación si, en primer lugar, la oferta de factores de la producción es en general poco elástica; en segundo, si no genera fuerzas tendientes a restablecer el equilibrio (por ejemplo, mayor deseo de invertir y, en consecuencia, de adquirir bienes de producción —maquinaria, equipo, etc.— importados o del país); tercero, si no hay posibilidad de importar libremente, o al menos en cantidades suficientes para abastecer la industria en su actividad normal; y cuarto, si hay factores de incertidumbre, reflejados en grandes saldos ociosos contra los que el banco central tiene que guardar una reserva prudente en caso de que emigren y que obligan a limitar el crédito a un volumen también prudente.⁶⁹

En otras palabras, la expansión monetaria artificial, si no se vigila ni se aplica con mesura, puede dar resultados muy contrarios a los previstos. Constituye un arma sumamente poderosa en manos de un Estado, pero puede convertirse en arma de dos filos. Y puede ocurrir, si no logra animar la actividad económica en la medida deseada y las propias obras públicas y gastos del gobierno se encarecen, que el Estado se vea obligado a servirse de ella más y más hasta que quede sujeta a influencias incontrolables y provoque repercusiones secundarias que agraven el problema; podrían entonces surgir síntomas de inflación relacionados con factores psicológicos muy explicables: el temor de que continúen subiendo los precios, de que pueda depreciarse más el valor externo de la moneda, el acaparamiento de mercancías, un aumento súbito de la velocidad de circulación del dinero, la fuga de capitales, etc.

⁶⁹ En tanto la expansión monetaria *artificial* genere el restablecimiento del equilibrio a través de importaciones, exige al mismo tiempo una depreciación cambiaria; lo cual, en determinadas condiciones, puede convertirse a su vez en factor conducente a la inflación.

Entre los elementos secundarios que intensifican la expansión monetaria artificial, una vez pasado el punto que, por falta de otro nombre, se designa como de “ocupación plena”, pueden contarse los siguientes: alza de salarios y costes en general, expansión crediticia especulativa, una excesiva inclinación a gastar en consumo y una falta de inclinación correspondiente a invertir o una tendencia a invertir capitales en el mismo tipo de obras en que gasta el dinero el gobierno (por ejemplo, construcciones), un estancamiento de la producción y de la exportación y, en ciertas condiciones, una depreciación cambiaria. Cualquiera de estas repercusiones puede hacerse sentir parcialmente, en ciertos sectores de la economía, antes de alcanzarse la situación de “ocupación plena”, o bien conjuntamente con algunas de las demás. Por ejemplo, un encarecimiento de determinadas clases de mano de obra puede repercutir desfavorablemente en una industria de exportación, y en último análisis, en el tipo de cambio, sobre todo si el alza de salarios fomenta el consumo de artículos importados (o artículos nacionales hechos de materias importadas). Y así sucesivamente. Pueden imaginarse diversas situaciones semejantes.

Vale la pena reflexionar brevemente sobre algunos elementos de repercusión secundaria que se han mencionado. El más importante es quizá el alza general de salarios y costes. En sí, un alza de salarios provocada por una mayor demanda de mano de obra, creada a su vez por la expansión monetaria artificial, no tiene por qué ser factor inflacionario a menos que coexistan otras circunstancias. Estas pueden ser, por ejemplo, una falta de aumento correlativo en la producción de bienes de consumo corriente,⁷⁰ un encarecimiento de artículos de consumo importados (o nacionales producidos con materias primas importadas),⁷¹ una desviación de las ganancias comerciales e industriales hacia la acumulación de existencias en previsión de posibles alzas de precios, o hacia la constitución de reservas líquidas o depósitos ociosos o capitales en víspera de emigrar. Si el efecto conjunto de ello es elevar los precios en general, o en ciertos sectores importantes, no tardan en subir nuevamente los salarios, y esto a su vez vuelve a provocar el ciclo, desarrollándose así una expansión inducida por el alza de salarios.⁷²

En definitiva, este proceso viene a ser uno en que la capacidad de compra crece con un ritmo mayor que el de la disponibilidad de bienes de consumo; lo

⁷⁰ Lo cual puede ocurrir de un modo particular si el ritmo de gastos deficitarios, alcanzada ya la “ocupación plena”, es muy rápido o de rapidez creciente.

⁷¹ Sobre todo si en el extranjero están subiendo los precios o si una depreciación de la moneda o un aumento de aranceles encarecen la importación.

⁷² Pueden no aumentar las *tasas* de salario, sino solamente los ingresos por semana de los obreros (tiempo normal más tiempo extra, etc.), es decir, las nóminas aunque bastaría lo primero para que hubiera efectos inflacionarios.

que, a falta de elementos compensadores, produce invariablemente un alza de precios (por supuesto que de distinto grado para distinto tipo de bienes). Esta elevación general de precios se alimenta de dos maneras: por el lado de la demanda efectiva (ya examinado) y por el de los costes de producción. Contrariamente a lo que se cree, en época de expansión monetaria los empresarios son capaces de soportar alzas considerables de salarios, sobre todo a corto plazo, porque fácilmente pueden elevar sus precios de venta y hacer que la población consumidora, cuyo ingreso global está creciendo, absorba la elevación de los costes, elevación que puede ser tanto mayor si coinciden otros factores: alza de precios de importaciones, competencia con el Estado en compra de materiales y equipo, desconfianza y temor de nuevas alzas, acaparamiento, etc.

Además del efecto de la inflación secundaria provocada por el crecimiento de las nóminas, puede presentarse otro fenómeno, aunque no por fuerza ha de ocurrir, ni de ocurrir simultáneamente con el primero. Este fenómeno es una expansión crediticia especulativa. Una expansión de crédito en sí, provocada deliberadamente por las autoridades monetarias o por aumento natural de los recursos de los bancos, no tiene por qué desencadenar una inflación si el destino del crédito es la actividad industrial y agrícola corriente y la comercial normal (no especulativa), y si se estimula el crédito a largo plazo.⁷³ Pero si toma la forma de crédito a corto plazo para operaciones comerciales especulativas (de importación o de almacenamiento de subsistencias y artículos esenciales), entonces el proceso inflacionario puede agravarse por dos conceptos: *a*) porque ese tipo de crédito ayuda a substraer bienes del mercado monetario⁷⁴ y *b*) porque distrae dinero del mercado monetario y de capitales y tiende a encarecer el crédito en general y el destinado a operaciones normales en particular.

Por supuesto que para las autoridades monetarias no es imposible vigilar ese tipo de expansión crediticia; pero no es tarea fácil y requiere medidas de distinta índole. En México, como se ha visto, además de la vieja preferencia por el crédito comercial a corto plazo —en el cual hay siempre cierto elemento de préstamo prendario— y de la costumbre de documentar los créditos para capital de trabajo como préstamos comerciales a corto plazo, ha habido ocasiones en que el volumen de crédito ha crecido desproporcionadamente, aunque a veces por motivos justificados,⁷⁵ con los efectos consiguientes en el proceso de inflación.

⁷³ Claro que una situación sana requeriría que los recursos que emplean los bancos no sean depósitos que en un momento dado podrían retirarse.

⁷⁴ Esta clase de crédito es muy atractiva para los bancos en época de alza de precios; para los especuladores o comerciantes acaparadores es igualmente ventajosa.

⁷⁵ Por ejemplo, en 1941 cuando se premió a los bancos a facilitar crédito para importaciones, en previsión de futuras dificultades para importar.

Otro de los elementos que condicionan una inflación es la proporción de sus ingresos que, haciendo abstracción de las importaciones, los trabajadores y la población ocupada en general acostumbran gastar en bienes y servicios de consumo. Si es muy elevada o si muestra una tendencia creciente, los gastos deficitarios del gobierno o la expansión monetaria inicial tienen mayores repercusiones secundarias en los precios. En cambio, si existe una inclinación señalada a ahorrar buena parte de los ingresos y si a medida que crezcan éstos se acentúa esa inclinación, la tendencia inflacionaria es necesariamente menor. El que lo sea en mayor o menor grado depende también de otra circunstancia: la inclinación de los agricultores, los comerciantes y los industriales a invertir, ya sea sus propios ahorros o los de otras personas, en nuevas actividades productivas. No basta que la gente ahorre una parte de sus ingresos, sino que, en época de expansión monetaria, para que la tendencia a la inflación sea mínima, es preciso que los ahorros se inviertan predominantemente en la producción de bienes de consumo, aunque también en la de bienes de producción que contribuyan a aumentar la de bienes de consumo. O bien la inversión de los ahorros puede realizarse en importaciones, que reducen transitoriamente el medio circulante y a la vez abastecen el mercado de más bienes. Resulta difícil afirmar en qué circunstancias o en qué medida los ahorros se convierten efectivamente en inversiones; pero puede decirse de un modo general que depende de las perspectivas que se formen los agricultores, los industriales y los comerciantes acerca de los precios, la situación económica general, la confianza política (tanto en el país como en el exterior), la política obrera y de salarios, etc.

No siempre los ahorros (es decir, el dinero no gastado en consumo ni en importaciones) se orientan hacia los tipos de inversión que más podrían contrarrestar los posibles efectos inflacionarios de una expansión monetaria. En determinadas circunstancias, sobre todo de incertidumbre política, puede ocurrir que la inclinación a invertir se concentre casi exclusivamente en actividades que ofrezcan un máximo de seguridad para el inversionista, pero que no son las más deseables para el país: ejemplo de ello es un auge de construcciones como el que se ha desarrollado en la Ciudad de México y, en menor escala, en otras poblaciones de la República, durante los últimos ocho años. Las construcciones en sí pueden tener efectos muy saludables en la economía, por cuanto que crean una amplia demanda de materiales, de instalaciones, de bienes de consumo durables y de mano de obra. Pero si la intensidad de la inversión en ellas y su ritmo no guardan proporción con otras inversiones y si, como ha ocurrido en México, han competido con el gobierno por las mismas materias primas y la misma mano de obra (ya que el gobierno gasta la mayor parte de su déficit en obras públicas y construcciones), entonces ocurre un crecimiento de las nómi-

nas y de los gastos en materiales concentrado exclusivamente en un sector de la economía, sin que quede compensado por un aumento paralelo de la producción de otros bienes. En tal caso, un auge de construcciones puede considerarse como un elemento secundario —pero importante— de la inflación.

Dado que los gastos en alimentos constituyen la parte más gruesa del presupuesto de la clase obrera y media, es también de especial importancia determinar si una expansión monetaria estimula directa o indirectamente la producción agrícola en suficiente medida para que no se eleven mayormente los precios de las subsistencias. Si por determinados motivos —políticos o de otra naturaleza— la producción del campo resulta inelástica, la expansión monetaria, que genera ingresos rápidamente, produce en poco tiempo un alza de las subsistencias y del costo de la vida en general, que a su vez puede conducir a aumentos de salario, etc. En general, cualquier estancamiento de la producción tiende a complicar y a agravar los efectos de la expansión monetaria, porque o bien significa una insuficiencia de bienes con respecto al medio circulante, u obliga a efectuar importaciones anormales y crea dificultades en la balanza de pagos. Si la producción cesa o se detiene en algunos sectores, inevitablemente provoca problemas en otros, inclusive en las industrias de exportación. Es más, desalienta la inversión en otras actividades cuyo mercado puede o podría constituirlo en su mayor parte la industria de transformación nacional.

Las posibles dificultades creadas a los sectores económicos dedicados a la exportación son en extremo graves, porque una expansión monetaria constituye un estímulo directo a la importación. Se crea un desequilibrio en la balanza de pagos y las posibilidades de reequilibrio son difíciles y escasas. Por una parte, las alzas de salarios y costes en general —el alza de la estructura de precios e ingresos— repercuten desfavorablemente en la exportación, y de un modo muy particular si en el extranjero ocurre, como en 1937-1938, una depresión de la actividad. Por otra parte, la poca elasticidad de la producción nacional tiende a hacer que buena parte del dinero derramado por el Estado se desvíe hacia la importación de bienes de consumo, además de que muchas de las obras públicas y de las inversiones particulares pueden exigir fuertes importaciones de equipo, maquinaria, materias primas, etc. La creciente “prosperidad” generada por la expansión monetaria pone en manos del público dinero que desearía gastar en artículos que el país no produce (automóviles, refrigeradores, etc.). La misma construcción de caminos fomenta la importación de vehículos para transitarlos. En general, desde el momento en que se inicia un alza franca de los precios en el interior, más rápida que en el exterior, tiende a crecer la importación y a disminuir la exportación. Esto se traduce directamente en presión sobre el tipo de cambio (a menos que existan movimientos de “invisibles” que

la compensen), y pone en duda la suficiencia de la reserva monetaria del banco central para hacer frente a salidas bruscas de capital sin abandonar su estabilización del mercado cambiario. Si, por añadidura, se produce en el extranjero una disminución de la demanda de las exportaciones, o se suscitan factores especulativos e incertidumbre política —como en el caso de México en 1937-1938 y en 1939-1940—, la tendencia a la depreciación es casi segura. En ciertas circunstancias, ésta puede ser benéfica, pero no hay que pasar por alto dos posibles consecuencias adversas: el encarecimiento de importaciones esenciales⁷⁶ y el poco estímulo que en algunos casos puede representar para la exportación. No se quiere decir que la expansión monetaria produzca la depreciación ni que ésta provoque inflación. La depreciación bien puede originarla más bien una pérdida de mercados externos. Pero no cabe duda que si ocurre esto último, la expansión monetaria, y el fomento de importaciones a que da lugar, dificulta el reajuste de la balanza de pagos y la estabilización del tipo de cambio. En cuanto a la inflación, para que sea consecuencia de la depreciación, o para que ésta la avive, tiene que haberse llegado a una etapa de hiperinflación semejante a la alcanzada en Alemania después de la guerra pasada, en Grecia hace un año, y en Alemania, China y Japón hoy día, cuando ha habido factores psicológicos especiales y una imposibilidad casi absoluta de abastecerse de importaciones.

De lo anterior puede deducirse que, con ayuda de determinadas circunstancias, la expansión monetaria artificial puede ser un poderoso estimulante de la economía; pero que, según sus repercusiones secundarias sean o no acumulativas, puede causar grandes desajustes. Su mayor eficacia parece darse, hasta donde puede informar la experiencia en muchos países, en épocas de depresión y desocupación; y su mayor peligro cuando se han alcanzado condiciones de ocupación más o menos plena de los recursos y la mano de obra. *Mutatis mutandis*, “una máquina no funciona a menos que se aceite bien; y aunque un principiante pueda deducir de ello que cuanto más aceite le ponga mejor funcionará, el hecho es que el exceso de aceite la obstruirá”.⁷⁷

⁷⁶ Este problema ha hecho pensar a muchos en la conveniencia de un control de cambios de tipos diferenciales en aquellos casos en que una expansión monetaria para obras públicas y de industrialización encarece la importación de artículos esenciales al producir una depreciación. Véanse, por ejemplo, las sugerencias de Raúl Prebisch, *El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países*, Jornadas 11, México, El Colegio de México, 1944. Últimamente, el profesor Alvin H. Hansen se ha mostrado partidario de un sistema semejante para los países productores de materias primas; véase su *America's Role In the World Economy*, Nueva York, 1945, apéndice A, pp. 183-187.

⁷⁷ Alfred Marshall, *Money, Credit and Commerce*, p. 38.

PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE LA ECONOMÍA MEXICANA*

Trato de ofrecer a continuación algunas ideas sobre problemas fundamentales de la economía mexicana. No será posible en tan pocas páginas abarcar mucho, ni profundizar gran cosa. Además, a cambio de presentar más bien los conceptos centrales y dar unidad al conjunto de mi exposición, sacrifico la mención de muchas cifras y datos concretos, confiando en que no por ello se debilite la argumentación.¹ Empiezo por una introducción alusiva al progreso reciente de la economía mexicana, seguida de un examen de los siguientes puntos: la influencia de la economía mundial en la mexicana, la visión mexicana del desarrollo agrícola y los términos del desenvolvimiento industrial. Más adelante, me ocupo de la significación del sector público, la distribución del ingreso y la estrategia monetaria y financiera del desarrollo, para terminar con una breve estimación de conjunto.

EL PROGRESO ECONÓMICO RECIENTE DE MÉXICO

La economía mexicana se halla en franco proceso de transformación y de crecimiento. Nadie lo duda. Además de decírnoslo la simple observación de los hechos y su comparación con épocas pasadas no muy lejanas, lo confirman los índices y cifras que el economista emplea para medir el desarrollo, aun descontando la imperfección de esos números.

En términos generales, la economía mexicana se ha triplicado en los últimos veinte años. Se estima que el ingreso real ha aumentado durante ese periodo a una tasa media anual acumulativa de alrededor del 6 por ciento; frente a un incremento demográfico de cerca del 3 por ciento, tal crecimiento supone un ingreso por habitante también casi 3 por ciento mayor cada año. El aumento de la producción ha sido bastante equilibrado: todos los sectores o ramas principa-

* Texto de dos conferencias dadas en el Colegio Nacional, 1 y 17 de noviembre de 1960. Publicado en *Cuadernos Americanos*, vol. cxiv, núm. 1, enero-febrero de 1961.

¹ Se encontrará al final un apéndice en que se presentan algunos índices significativos y se enumeran las fuentes principales de diversos datos citados en el texto.

les de actividad económica se han desarrollado a un ritmo semejante, con la sola excepción de la minería. El producto agrícola, el industrial, el del transporte y otros, son hoy de tres a cuatro veces, en unidades reales, lo que fueron en 1940. La productividad media del capital —del equipo y el resto de la riqueza tangible— se ha elevado. La técnica ha mejorado de un modo general. Se han multiplicado los medios de comunicación, la capacidad de generación de energía eléctrica, las superficies de cultivo bajo riego y muchas otras instalaciones que representan esfuerzos intensos del pasado y rendimientos acrecentados del presente y del futuro. El efecto recíproco de esta mayor disponibilidad de obras de infraestructura económica ha sido, sin duda, muy benéfico para todas las ramas de actividad y ha contribuido a elevar la productividad y el ingreso.

Semejante dinamismo de la economía mexicana, a partir de 1940 tiene, por supuesto, antecedentes en el periodo anterior: el posrevolucionario y los años treinta. En esa época se iniciaron muchas de las obras públicas que tanto han contribuido a la integración del mercado nacional y al aumento de la producción. Y ya desde entonces se advertía cierto impulso industrial. Pero, en su conjunto, durante la veintena de años anteriores a 1940, a causa de la lenta transformación interna y por factores externos, particularmente desfavorables, la economía mexicana se mantuvo casi estancada. Es probable que apenas se haya hecho frente al aumento demográfico y al parecer la producción agrícola fue bastante rígida. El “milagro” de la economía mexicana se ha realizado más bien en las dos décadas más recientes.

La estructura demográfica de México también se ha modificado en la forma característica de las economías dinámicas. Hoy es mayor que hace veinte años la proporción de la población total que tiene ocupación productiva. Más aún, de las personas que tienen entre 15 y 64 años de edad, la proporción que trabaja es bastante mayor que en 1940, lo que revela una absorción considerable, en actividades que generan ingreso, del potencial de mano de obra del país; de modo particular, se advierte un incremento muy rápido del número de mujeres que trabajan. Desde el punto de vista de la clase de ocupación, la población económicamente activa dedicada a la agricultura y a las actividades afines a ésta se ha reducido en proporción al total. Dicho de otro modo, el desarrollo económico se ha caracterizado por una incorporación mayor de mano de obra a la industria, al transporte, al comercio, a los servicios y a las actividades gubernamentales, que a la producción agropecuaria. Casi la mitad de la población activa de hoy se gana la vida en esas otras actividades, en comparación con poco más de la tercera parte hace dos décadas y aún menos en periodos anteriores; no obstante, la mano de obra agrícola del país se ha incrementado en más de un millón de personas aun en los últimos diez años. El dinamismo demográfico de

México, acelerado a partir de 1940, sigue siendo muy intenso pese al crecimiento de las ciudades y al efecto que éstas tienen en la natalidad.

Si se analiza la naturaleza del desarrollo industrial de los últimos veinte años, se comprueba también una transformación que coloca a México entre los países que van alcanzando una base sólida para la satisfacción futura de un nivel de vida bastante más crecido. Bastan unos cuantos ejemplos. La capacidad de producción de acero, casi insignificante hace dos decenios, se ha quintuplicado tan sólo en los últimos quince años. La capacidad instalada de generación de energía eléctrica es ya más de cuatro veces lo que fue en 1940. La industria química puede producir hoy varias veces los volúmenes que le permitía su capacidad de hace apenas una década. La industria de derivados del petróleo ha tenido un crecimiento ininterrumpido. Ha nacido la industria mecánica, en múltiples ramas que la estadística no alcanza aún a captar. Se producen muchas clases de equipo. Se dan los primeros pasos para fabricar vehículos. La diversidad de nuevos bienes de consumo hechos en México salta a la vista. Todo ello ha permitido además, fortalecer la economía exterior del país, al reducir en muchos casos en forma radical, la proporción que las importaciones representan en el consumo y facilitar así el uso creciente de las divisas en los bienes más esenciales que aún es menester traer del extranjero.

Todo este crecimiento y toda esta transformación han venido acompañados de una ampliación de la educación y de un mejoramiento de las condiciones sanitarias que se refleja en las menores tasas de mortalidad. Asimismo, los servicios de bienestar social se han difundido profusamente y se ha reducido la inseguridad en el trabajo y en el ingreso individual. Nadie negará que el progreso cultural y social de México ha sido grande.

Todo esto, y en particular porque el progreso mexicano abarca tantos campos, responde en su sentido más amplio a lo que el mundo de hoy llama un desarrollo económico y social integral: no el simple incremento de una cifra estadística representativa, sino un cambio de la estructura de la producción y de las relaciones sociales, y el ascenso a un nuevo plano cultural, técnico y humano.

La transformación económica de México no se ha librado, sin embargo, de numerosas y graves dificultades, muchas de las cuales quedan ocultas si se atiene uno sólo a las cifras globales y a las apreciaciones de conjunto. Los problemas y los obstáculos tienen a veces una larga trayectoria y se proyectan al futuro. Advertirlos hoy con más precisión debería ser el primero y más urgente de los pasos a dar, aun para aquilatar la experiencia pasada; adentrarse en ellos permitirá establecer bases para un mejor planteamiento de la política de desarrollo económico. A los cincuenta años de haberse producido cambios sociales y políticos radicales que hicieron posible, en un orden jurídico que alteró el sistema y

el concepto de la propiedad privada y de la función del Estado, alcanzar el nivel de vida actual, interesa también tratar de saber si podemos darnos por satisfechos de lo logrado y de las tendencias presentes de la economía, o si las metas económicas que aún nos falta alcanzar exigirían un concepto reformado de las relaciones sociales y de la forma de administrar y aprovechar los recursos y la potencialidad productiva del país.

La exposición que se hará a continuación no pretende ser sino una guía para ayudar a comprender más cabalmente dónde está situado México en la etapa actual de su desarrollo y qué caminos se vislumbran o pueden abrirse de aquí en adelante.

INFLUENCIA DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Formamos parte de la economía mundial y por lo tanto cabría comenzar por examinar los problemas que de ello derivan, puesto que la exportación nos da en gran parte los medios con qué progresar, y de fuentes del exterior nos vienen recursos adicionales para nuestro desarrollo.

La economía mundial no ha sido siempre muy dinámica. Pero incluso cuando lo ha sido en general, su repercusión en la economía mexicana por la vía del comercio exterior no por fuerza ha llevado en sí el mismo impulso ascendente. Los países que se industrializaron en el siglo pasado necesitaron en un principio las materias primas y los alimentos de otras partes del mundo, y México, fue por cierto, uno de los países que más intensamente participaron, durante el último cuarto del siglo XIX y la primera década del actual, en la expansión del comercio entre las regiones poco desarrolladas y las zonas industriales de Estados Unidos, Canadá y Europa noroccidental. Bastará este ejemplo: la importación mundial de productos primarios creció en todo ese periodo a una tasa media acumulativa de 3.3 por ciento al año (en Estados Unidos y Canadá al 4.7 por ciento y en Europa noroccidental, excepto Inglaterra, al 3.6 por ciento). En un periodo aproximadamente igual, anterior a la primera guerra mundial, la exportación total mexicana de mercancías, compuesta en su mayoría por productos primarios, aumentó a razón de 7.2 por ciento anual. Había entonces una liga más estrecha que ahora entre el progreso de las naciones económicamente adelantadas y el comercio exterior de las áreas subdesarrolladas; por su parte, la exportación de productos primarios mexicanos representaba una participación creciente en los mercados mundiales de esa época, fenómeno quizá no igualado por otras naciones de América Latina o aun de otras regiones.

En la actualidad, sobre todo después de la segunda guerra mundial, el panorama es distinto. Los países industriales se han vuelto más autosuficientes y han desarrollado su técnica al grado de poder sustituir el uso de algunos productos primarios por otros y con artículos fabricados por ellos mismos. Además, se han multiplicado en diversas partes del mundo las posibilidades de producción de materias primas y muchas de las compras antes hechas a un país determinado se hacen ahora a otros países. Ello explica, en parte, por ejemplo, el estancamiento de la minería mexicana de exportación y la situación precaria del café y otros productos. Los mismos países altamente desarrollados, de modo notable Estados Unidos, son a su vez competidores en el mercado mundial de ciertos artículos; tal es el caso del algodón, que para México ha dejado de ser el elemento dinámico por excelencia que fue hasta hace pocos años.

En todo este complejo fenómeno del comercio internacional de productos primarios, no sólo se advierte debilitamiento desde hace varios años, sino que, salvo para algunos productos minerales, se prevén tendencias de consumo mundial a largo plazo que son bastante poco alentadoras. No es que la producción industrial de los países más adelantados no crezca. Según un estudio reciente de las Naciones Unidas, dicha producción aumentó entre 1938 y 1958 a razón de 4.5 por ciento anual en un conjunto de países industrializados de Europa occidental, América septentrional y Oceanía, y se elevó el producto por obrero ocupado; y en los años de posguerra 1948-1953 el incremento alcanzó a ser de 6.3 por ciento al año. Pero el volumen de importaciones mundiales de productos primarios, en un periodo aproximadamente igual, casi no ascendió; hasta 1953, su tendencia fue inferior a 0.5 por ciento anual de incremento acumulativo. Los países industrializados necesitan cada vez menos para su propio crecimiento, lo que, economías como la de México, han considerado hasta ahora como sus exportaciones principales. A esto se añade el letargo industrial de algunos países, en los últimos cinco a ocho años, sobre todo de los Estados Unidos, que constituye nuestro principal mercado.

La importancia de estos fenómenos está, por supuesto, en el hecho de que en la etapa de crecimiento acelerado de nuestra economía de los últimos veinte años, las exportaciones han representado uno de los elementos más dinámicos y en cierto modo el motor de todo lo demás. La demanda externa fue incentivo directo para aumentar la producción agrícola y el volumen de ocupación; los ingresos creados en esa forma fortalecieron el mercado interno y los ahorros correspondientes se desviaron en parte a la industrialización. A su vez, el Estado derivó de ese proceso mayores ingresos fiscales con qué ampliar la capacidad productiva del país. Por más esfuerzo interno que México haya hecho, no puede negarse el papel extraordinario que en nuestro desarrollo general ha repre-

sentado la exportación. Por ello, tiene que ser motivo de preocupación el que desde 1955, en gran parte de los precios internacionales declinantes, se encuentre estancada y que sólo el aumento del turismo alivie esta situación, si bien en medida muy escasa. La economía mundial, con todo y turismo, no está dando a México los mismos impulsos de crecimiento que antes.

No hay que concluir que esta perspectiva sea irremediable. La economía industrial de los países más adelantados puede volver a tomar un ritmo más veloz y pudieran tomarse medidas internacionales efectivas de estabilización de precios. México, por otro lado, puede diversificar aún más su exportación y ganar nuevos mercados. El turismo podría crecer con mayor rapidez. La zona latinoamericana de libre comercio permitirá, además, exportar manufacturas en forma creciente. No obstante, interesa destacar, en cuanto al cuadro general del desarrollo económico mexicano, la influencia siempre importante para México de las tendencias de la economía exterior y la repercusión menos positiva que esas tendencias van teniendo en nuestra economía interna.

LA VISION MEXICANA DEL DESARROLLO AGRÍCOLA

El desarrollo económico supone, como es bien sabido, elevar la proporción del ingreso nacional que se destina a crear nueva capacidad de producción, a fin de obtener, gracias a ese proceso de inversión del ahorro nacional, un mayor número de bienes y servicios con qué mejorar las condiciones de vida. Pero no sólo interesa el monto total de la inversión anual, sino su composición: cuánto se destina al sector agrícola, cuánto a transportes, cuánto a edificar fábricas e instalar maquinaria, cuánto a construir viviendas, escuelas, hospitales, etc.

Para los fines de un análisis general, basta considerar dos grandes sectores: el agropecuario y el industrial. En un país poco desarrollado, el primero es, excepto en cultivos de exportación, el sector pobre y de baja productividad, y el segundo, en caso de existir en grado significativo, se desenvuelve con graves limitaciones de mercado, de tecnología, de personal calificado y de dirección, y otras más, aunque la productividad por obrero ocupado suele ser mayor que en la agricultura. El sector industrial crea demanda de alimentos y materias primas del sector agrícola y éste consume parte de los productos de aquél. Existe entre ambos interrelación y acción recíproca. Los dos, sin embargo, están vinculados a la economía internacional, de manera que parte de la demanda de productos agropecuarios proviene del exterior y las necesidades de equipo agrícola y ciertos materiales para la agricultura tienen que importarse, mientras que el sector industrial origina también demanda de equipo y materiales importados e, indi-

rectamente, demanda de muchas clases de bienes de consumo que la propia industria nacional no está en posibilidad de satisfacer.

En la economía de la segunda mitad del siglo XIX, en un país como México la producción y las inversiones se orientaban, con pocas excepciones, de acuerdo con las llamadas fuerzas del mercado. Si la demanda externa de ciertos productos agropecuarios crecía, su producción aumentaba y se hacían inversiones para ampliarla más; en cambio, la estrecha demanda interna de otros, dada por las condiciones sociales y económicas de la población, no era aliciente para invertir en producir artículos básicos en mayor cantidad o con mejores técnicas. La inversión en la industria se encontraba asimismo restringida por las escasas posibilidades de competir con los productos manufacturados importados y por el casi nulo poder de compra de la población rural. Mientras la exportación creciera a gran ritmo, la demanda de importaciones de bienes de consumo podía satisfacerse, desde luego, sin contratiempos monetarios. Pero en cuanto la exportación perdiera dinamismo cambiaban los términos del problema y se hacía más necesario estimular por medio de medidas positivas de gobierno el desarrollo de la industria.

Este proceso ya venía ocurriendo en México cuando sobrevino la Revolución, que modificó la estructura del mercado interno, dio movilidad a la mano de obra, cambió el régimen de propiedad agraria y despertó un mercado nacionalismo industrial. Las fuerzas “naturales” de la economía dejaron de ser criterio rector exclusivo y las reemplazó en parte el criterio social o colectivo, que más tarde habría de empezar a llamarse político de desarrollo económico. El estado asumió la responsabilidad de orientar directa e indirectamente gran parte de la inversión agrícola, la industria o cualquier otra, a fin de alcanzar objetivos de interés general y generar un proceso de crecimiento nacional ininterrumpido, hasta donde lo permitieran las incidencias de la economía internacional.

La economía mixta producida por la Revolución mexicana, análoga, salvo en el régimen agrario, a otras economías mixtas surgidas después de la primera guerra mundial, funcionó en un principio, sin embargo, con notorio descuido de la interrelación fundamental entre agricultura e industria que un crecimiento equilibrado e intenso requería. Haya o no habido comprensión del problema, el hecho es que mientras se hicieron esfuerzos importantes por desenvolver la industria desde los años posrevolucionarios inmediatos, la producción agrícola apenas si logró un escaso adelanto, ciertamente inferior al necesario. Hasta principios de la segunda guerra mundial, la producción agrícola de México experimentó un aumento medio anual de apenas un 1.5 a un 2 por ciento. La superficie total cosechada parece no haber aumentado, en promedio, a razón de más de

1 por ciento anual. Sólo el incremento de las áreas de riego, que en 1940 constituían todavía un total pequeño, denotó algún cambio cualitativo importante en esa primera época. Para atender las necesidades básicas de la población hubo que importar alimentos.

Durante la guerra y sobre todo en la posguerra, la situación general de la agricultura cambió muy considerablemente. Desde 1945 se registra un incremento medio anual de alrededor del 6 por ciento. Pero si se analiza esta cifra se encuentra que el sector dinámico de la actividad agrícola ha sido más bien el destinado en lo principal a los mercados externos. La producción para éstos —dominada por el algodón y el café— creció tres veces más aprisa que la producción para el mercado interno, aun incluyendo en esta última el trigo. Debilitados como están ya los mercados internacionales de productos agrícolas, el desenvolvimiento general de la agricultura mexicana dependerá crecientemente de la posibilidad de hacer ascender la producción de cereales y productos pecuarios. En realidad, los problemas del maíz y de la carne siguen siendo fundamentales en México y son los que, a su turno, más afectan el poder de compra de la población rural.

En los últimos veinte años se han obtenido, sin duda, mayores rendimientos agrícolas, aunque menos en el maíz que, por ejemplo, en el trigo o el algodón. Las áreas de cultivo se han ampliado y el riego, aunque destinado en gran parte a cultivos de exportación, ha tenido efectos muy positivos. Un tercio de la superficie total de cultivo en México está bajo riego. El control de inundaciones en las zonas bajas ha sido otro factor significativo. Las técnicas han adelantado, se emplean mejores semillas y los servicios agrícolas se han extendido. El transporte ha creado nuevas posibilidades de producción. La ganadería se ha repuesto del azote de la fiebre aftosa. Las condiciones sociales, culturales y políticas de la vida rural han favorecido el progreso agrícola. El hombre de campo se ha reivindicado y además de poseer tierras tiene a su alcance la organización de su actividad con la ayuda del Estado y del crédito bancario. Y, sin embargo, continúa existiendo rigidez en la oferta de productos agrícolas para el mercado interno.

Dado que la absorción de mano de obra en la industria y otras actividades parece estarse acelerando y que el ingreso del trabajador industrial y del habitante de la ciudad será mayor y creciente, puede preverse una necesidad de aumentar la disponibilidad de alimentos; de no satisfacerse con la producción nacional, tendrá que cubrirse con importaciones. Desde el punto de vista de las perspectivas del comercio exterior, habría, sin embargo, que procurar destinar la mayor proporción posible del producto de las exportaciones y el turismo a otras importaciones menos sustituibles. Es a todas luces indispensable para

México acelerar la creación de una agricultura productiva, flexible, bien orientada y próspera, capaz de responder a la estructura de demanda de sus productos que la industrialización y el crecimiento urbano han ido conformando, y capaz de constituir un mercado generalizado y sólido para las industrias de bienes de consumo y otras. De lograrse, ello traería consigo una mejor distribución del ingreso familiar que, como se verá después, es otro de los grandes problemas de México.

La solución, que corresponde a los especialistas estudiar en forma detallada, tiene que estar en manos del Estado, el cual debe crear las condiciones y establecer los alicientes necesarios y orientar sus inversiones y sus recursos crediticios hacia donde haga falta. Los principales capítulos en que es preciso intensificar y ampliar los esfuerzos hechos hasta ahora no son difíciles de identificar. Son la educación rural y la enseñanza de técnicas agrícolas; la organización eficaz, por medio de sistemas cooperativos, de ejidatarios y agricultores dueños o beneficiarios de parcelas individuales, a fin de remediar los defectos del minifundio donde éste exista y de elevar la producción aun en los casos de unidades de explotación suficientemente extensas; la asesoría técnica en materia de cultivos y la orientación de la labor agrícola en función de las situaciones del mercado; la ampliación y difusión del crédito bancario y el mejoramiento de los servicios de comercialización y de transporte; y la creación de actividades complementarias que robustezcan el ingreso de la familia rural y permitan emplear productivamente el tiempo muerto. Todo ello supone, además, dar mayor impulso a la investigación y a la experimentación, así como a la formación de personal técnico y especializado, y mejorar en general los servicios gubernamentales. Encierra también la necesidad de una planeación de conjunto en que las proyecciones de la agricultura se armonicen con las industriales y otras. En este marco general, las inversiones del Estado en la agricultura, sean obras hidráulicas, desmontes o mecanización, podrán orientarse conforme a criterios racionales de desarrollo.

LOS TÉRMINOS DEL DESENVOLVIMIENTO INDUSTRIAL

La industrialización en sí no necesita hoy día justificarse. Es el único medio de lograr una elevación permanente del nivel de vida, y mientras algunos teóricos se entretienen en disquisiciones bizantinas sobre la división internacional del trabajo, la experiencia de todos los países subdesarrollados muestra que el progreso principal de los últimos años se debe al crecimiento industrial. Es más, como lo indica un trabajo reciente de las Naciones Unidas, salvo durante el

periodo de la segunda guerra mundial y la posguerra inmediata, la tasa anual media de incremento de la producción industrial ha sido mayor en los países subdesarrollados que en los países de más alto nivel de vida y grado superior de industrialización.

Lo que, en cambio, admite discusión es la falta frecuente de armonía entre el desarrollo industrial y el agrícola, y la clase o, mejor dicho, el contenido estructural de la industrialización. Es importante recordar que, históricamente, los países subdesarrollados principiaron a acometer su desenvolvimiento industrial conforme a los cánones clásicos: se establecieron, sin intervención del Estado, o con muy poca, fábricas capaces de transformar un recurso o una materia prima cruda, a veces para exportarla en estado semielaborado y en ocasiones para consumo interno en su forma acabada; en estos últimos casos se admitía la conveniencia de una protección arancelaria transitoria y de alguna medida de fomento crediticio. Según estas ideas, todas las industrias que requieran protección mayor y más duradera, para las que hubiera que importar la materia prima o que supusieran mayor intervención del Estado, debían considerarse como antieconómicas. Sus productos debían importarse a cambio de la especialización en producir y exportar artículos primarios.

Los acontecimientos mismos —entre ellos las guerras y la gran crisis económica mundial de los años treinta, y un nuevo sistema de ideas derivado de la consideración global del desarrollo económico— permiten plantear la necesidad de la industrialización en otros términos, menos fatalistas. La demanda mundial de productos primarios tiene en general poca elasticidad; crece lentamente, en parte porque el impulso industrial de los países más adelantados es débil y en parte por sustituciones e innovaciones técnicas, a las que ya se hizo alusión, cuyo efecto es también negativo para los exportadores de productos básicos. Pero con las exportaciones de materias primas, por débiles que sean, hay que pagar las importaciones de manufacturas de todas clases, y la demanda de éstas en los países subdesarrollados tiene por característica la de ser muy elástica. Resulta por ello aconsejable, para mantener el equilibrio con el exterior, evitar la importación de algunas manufacturas, a fin de dar preferencia en el gasto de divisas a las que representan técnicas más difíciles, sobre todo equipo y maquinaria, o a las que sean insustituibles. La industrialización es, en consecuencia, un medio de conservar el equilibrio de los pagos entre el país y el resto del mundo.

Otra función decisiva de la industrialización es la de dar empleo más productivo a la parte de la población rural que el progreso técnico de la agricultura vuelve redundante, así como a la que emigra del campo a los centros urbanos por otras razones. De no absorberse en la industria, dicha población ingresa a

las filas de los subocupados, que no representan productividad alguna para la economía y constituyen un lastre social y económico.

La industrialización es el instrumento más eficaz con que se cuenta, además, para valorizar la producción agrícola y para acelerar la transición de una economía rural de subsistencia a una comercial y técnica. La demanda industrial de productos agrícolas es un aliciente permanente, y la industria puede proveer a la agricultura de los implementos y materiales con que responder a aquella demanda.

Sin agotar la enumeración de los efectos de la industrialización en el desarrollo general, está fuera de toda duda, en fin, que sólo la sociedad industrial puede crear el espíritu de modernización técnica y adelanto científico que hoy caracterizan las etapas culturales más altas.

De lo anterior, interesa recalcar especialmente que, lo que puede compeler a un país a industrializarse con intensidad y extensión no previstas en la economía política clásica, es la estimación conjunta y consciente que se haga de dos fenómenos fundamentales de una economía subdesarrollada: uno, la disparidad entre lo que desee importar y lo que pueda vender al extranjero, y el otro la necesidad de absorber la población rural excedente. Estos dos argumentos, que pueden llamarse el del equilibrio exterior y el de la prevención de la subocupación, respectivamente, son los más valederos, desde el punto de vista económico, para explicar el proceso de industrialización. Son condiciones que en mayor o menor medida se dan en cualquier país subdesarrollado. Están, desde luego, presentes en México.

La industrialización mexicana ha sido bastante rápida y relativamente reciente. Antes de 1940, según algunos índices, la producción industrial se elevó a una tasa media de alrededor del 5 por ciento anual, si bien a partir de niveles muy bajos en el periodo posrevolucionario inicial. Debe recordarse que en 1940 la capacidad de producción nacional de acero no era sino de 195 000 toneladas, para dar un solo ejemplo. La guerra y algunas medidas de estímulo interno promovidas por el Estado hicieron crecer y diversificarse la producción industrial, y se desarrolló una política general de fomento industrial mucho más completa y firme que en épocas anteriores. El auge algodonero y cafetalero de posguerra contribuyó, por su parte, junto con otras mejoras agrícolas, a orientar ahorros privados a la industria. Y el Estado se encargó de que no faltaran ni energía ni combustibles en ningún momento. Se inició el proceso de sustitución de importaciones, y se empezó a absorber mano de obra en la industria.

Según algunos indicadores oficiales, la producción industrial ha aumentado en los últimos quince años a una tasa media anual acumulativa de alrededor del 6 por ciento, semejante a la del ingreso global. Sin embargo, hay motivos

fundados para suponer que los índices hasta ahora empleados subestiman la realidad, sobre todo en los últimos dos quinquenios. En todo caso, cabe plantearse la pregunta de si, aun contando con que la tasa verdadera sea mayor, el ritmo de industrialización es suficientemente rápido para satisfacer la condición de contribuir a absorber la población rural excedente, y la de reemplazar importaciones con la intensidad necesaria para conservar el equilibrio exterior. Es posible y aun probable que nuestra industrialización sea todavía demasiado lenta.

De ser cierto, de ello derivan varios otros problemas. Lo primero en que debe reflexionarse es que parte de la lentitud se debe al poder de compra insuficiente de las grandes mayorías de la población, entre ellas la rural. Si el ingreso medio rural mejorara considerablemente, muchas industrias productoras de bienes de consumo de primera necesidad funcionarían a plena capacidad y se obtendría así un incremento de producción de manufacturas sin incidir apreciablemente en el volumen de las importaciones, ya que sus materias primas —en la industria textil, de calzado y de indumentaria, en la de productos alimenticios elaborados y otras— son, en lo principal, nacionales. Es posible, desde luego, que se redujeran así los costos de esas industrias. Además, se crearía mayor mercado para fabricar en el país las propias refacciones industriales y aun el equipo necesario para ampliaciones futuras. Un progreso agrícola generalizado estimularía también otras industrias, productoras de maquinaria para las labores del campo y para el beneficio y la elaboración ulterior de muchos artículos primarios. Tendría, por añadidura, un efecto muy positivo en las industrias de la construcción. Mientras no ocurra todo esto, las industrias de bienes de consumo irán saturando ciertos mercados urbanos limitados y a veces suntuarios donde la competencia exterior es más fuerte, y continuarán, como hasta ahora, creciendo a un ritmo poco mayor que el de la población, digamos alrededor de 4 por ciento anual. Esto no es aprovechar las potencialidades de consumo del país ni hacer frente a las necesidades de la población.

Hay otros sectores de la industria donde los problemas son de distinto orden. La manufactura de bienes de consumo duradero —por ejemplo, equipos domésticos, muebles, televisores, etc.— tiene la ventaja de dirigirse a demandas elásticas; pero mientras no se integre nacionalmente origina una demanda de importaciones de partes sueltas y materiales que pesan en el conjunto de las compras que México hace al exterior. En estos casos, el ensanchamiento que se necesita tiene que ser vertical para aumentar la ocupación y eliminar importaciones, y horizontal para lograr de manera económica los beneficios de la tecnología moderna. Este sector debería ser, evidentemente, objeto de planeación, a fin de lograr el máximo de aprovechamiento de equipos y procesos de gran densidad económica de la propia industria; prever las repercusiones en otras indus-

trias y hacer frente a ellas con oportunidad, y poner los productos, a costo más bajo y mediante modelos estandarizados, al alcance de grupos más amplios de la población. Se ha avanzado un poco en México por este camino, pero la tarea que se avecina será todavía prodigiosa. El caso más complejo y voluminoso —cuya etapa actual de desarticulación es sumamente antieconómica— es el de la fabricación de automóviles.

Tratándose de los bienes de capital el problema es parecido. Dichos bienes pueden ser equipo de transporte —cuya demanda futura puede proyectarse con menos dificultad y en los que la solución es semejante a la de la industria automovilística y se vincula a ella—, o pueden ser maquinaria industrial, agrícola, para la construcción, etc., cuya demanda es muy diversa y muy difícil de prever con precisión. Esta última es la clase de productos cuya importación menos puede sustituirse a la corta; su producción, además, tiene que ir respaldada por larga experiencia, una fuerte inversión en tecnología, mercados bastante grandes y recursos financieros abundantes. Generalmente, un país subdesarrollado procura reservar sus divisas para importar el máximo de maquinaria y equipo. No obstante, si se tiene industria siderúrgica no hay motivo por el cual no se deba adelantar en la fabricación de máquinas y sus partes. México está entrando en esta etapa y se abre con ella un campo por ahora ilimitado.

El sector más vulnerable e incierto entre los bienes de producción, es, sin embargo, el de los productos intermedios, o sea los que sólo son materia prima o semielaborada consumida en la fabricación de otros bienes, sean éstos de consumo o de producción. En el concepto moderno de la industrialización no es indispensable que se disponga de todas las materias primas en el país; hay motivos económicos suficientes para justificar la producción inicial de un artículo a base de materiales importados, sobre todo si éstos son semielaborados o resultado de una técnica avanzada. Pero tarde o temprano deberá buscarse la forma de sustituir su importación por producción nacional. De otra manera, dichos materiales se volverán elementos de la importación total en extremo dinámicos y por lo tanto absorbentes de una proporción considerable de las divisas. Por ejemplo, en México, en los veinte años recién transcurridos el volumen de las importaciones de materias primas metálicas ha aumentado a razón de un 7 por ciento anual acumulativo y el de las no metálicas —que comprende productos químicos— al ritmo aún mayor de 9 por ciento anual. Con excepción de los combustibles, cuya sustitución ha sido rápida en los últimos años, y la maquinaria industrial, ningún otro grupo de importaciones ha aumentado tan velozmente. Más del 40 por ciento de las importaciones mexicanas son materias primas y semimanufacturadas. En consecuencia, para contribuir al equilibrio exterior y para aumentar la ocupación, se requiere obtenerlas o fabricarlas en el país.

Este aspecto de la sustitución de las importaciones ha avanzado ya, en los últimos dos quinquenios, en la rama química, la siderúrgica y otras que muestran tasas muy elevadas de incremento de la producción. Sin embargo, es preciso ampliar aún más esas industrias de productos intermedios y hacer frente, en proporción creciente, a la demanda futura previsible. Se trata de un proceso difícil, porque hay que hacerlo en competencia continua con el producto importado que es generalmente imprescindible mientras la demanda interna exceda a la producción nacional, y porque es un sector de tecnología moderna que progresa en forma rápida. Un producto químico considerado hoy como adecuado, puede quedar totalmente desplazado mañana por otro distinto y más barato, y las instalaciones para producir el primero quedarían obsoletas. Además, la escala de producción necesaria suele ser grande y el mercado interno previsible puede no justificarla hasta pasado algún tiempo; de ello hay ejemplos, tanto en productos metálicos como en químicos y otros. Un progreso firme y generalizado en la fabricación de productos intermedios, aunque en gran parte lo efectúe la iniciativa privada, requiere una coordinación general continua, supervisada por el Estado, para que responda a las necesidades superiores de un programa de industrialización y de desarrollo económico. No hemos alcanzado esta etapa aún en México.

Tres aspectos más de la industrialización merecen mencionarse, aun cuando sea brevemente. Si la industria y la agricultura están enlazadas entre sí, las relaciones de interdependencia de las distintas ramas industriales son aún mayores, por la misma naturaleza técnica de los procesos industriales. El desenvolvimiento industrial tiene por ello que ser generalizado y no confinado a unos cuantos sectores, a fin de derivar el máximo aprovechamiento de la capacidad de producción y dar uso a subproductos, a la vez que para crear una demanda múltiple que a su vez incite nuevas inversiones industriales. Este es un argumento complementario importante a favor de una planeación adecuada de desarrollo industrial.

Otro aspecto de gran importancia que una política de desarrollo industrial no puede descuidar es el de la formación acelerada de obreros calificados, supervisores de nivel medio, técnicos e ingenieros y personal administrativo y directivo. Por más que hayamos hecho en México a este respecto, nunca habremos invertido suficientes recursos en el elemento humano.

Por último, debemos reflexionar con seriedad acerca de los problemas de la innovación tecnológica en la industria. Varios años de experiencia y dedicación obtenidos en la formación de dos o tres pequeños institutos de investigación que trabajan con recursos aún minúsculos, no han tenido todavía mucho eco en la industria. La situación de servidumbre tecnológica en que se encuen-

tra un país como México puede tener consecuencias muy graves de orden económico. En primer lugar, no aprovechamos industrialmente y de la mejor manera muchos recursos naturales propios. Además, imitamos, en un mercado de escaso poder de compra, los diseños tecnológicos correspondientes a países de gran densidad de ingresos; esto ocurre lo mismo en bienes de consumo que en maquinaria. Por otro lado, el uso casi exclusivo de tecnología extranjera nos hace depender en forma ya onerosa del pago de procesos y servicios técnicos del exterior, así como de regalías sobre patentes. No es probable que México pueda remediar esta perspectiva en corto tiempo, pero se daría un paso adelante si tanto el Estado como la industria apoyaran e impulsaran en escala varias veces mayor la investigación tecnológica y científica nacional.

Las consideraciones hasta aquí expuestas en forma tan sintetizada acerca de los problemas de la industria no son, por supuesto, sino ingredientes de una política general de desarrollo industrial que en México todavía no se ha definido, pese a la satisfacción que en muchos pueda producir el progreso de los últimos años.

SIGNIFICACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

A partir de nuestra Constitución de 1917, el Estado es el principal promotor del desarrollo de la economía y el guardián de la riqueza nacional. Vivimos, además, en una economía mixta, en que el Estado asume importantes funciones productivas y de inversión por su propia cuenta o en conjunción con la iniciativa privada. La casi irrestricta propiedad privada del liberalismo anterior a la Revolución cedió el paso a modalidades especiales en varios sectores, sobre todo el agrario, y se han promulgado disposiciones que reservan al Estado el monopolio de algunas actividades económicas. Se practica en México una extensa y variada reglamentación pública de la actividad económica privada.

En virtud de todo ello, para los fines de un examen de los problemas del desarrollo económico debe precisarse que el "sector público" de nuestra economía abarca no sólo las entidades de gobierno, que recaudan impuestos y ejercen presupuestos, sino también los organismos públicos descentralizados y las empresas industriales, comerciales, financieras y otras de las que el Estado es dueño o en que participa apreciablemente. Estos organismos y empresas, en su mayor parte, efectúan, sea en forma directa o por intermedio de otros, inversiones en actividades que son fundamentales para el crecimiento económico del país y el mejoramiento social; y actúan a la vez como productores de una parte del ingreso nacional.

¿Cuál es el alcance, en términos cuantitativos, de semejante sector público ampliado? Por desgracia, pese a la importancia del fenómeno, nuestro progreso estadístico no ha alcanzado aún a representar, en un sistema de cuentas nacionales, la incidencia total de la actividad gubernamental. Sólo se dispone de información respecto a los ingresos y egresos presupuestales de los gobiernos federal, del Distrito, estatales y municipales (éstos últimos un tanto estimativos), pero no la relativa a los ingresos y gastos corrientes del conjunto de organismos y empresas de producción y comercio del Estado o de participación estatal. Es decir, podemos conocer la gravitación fiscal del sector público sobre la economía privada, y su aportación a ésta en forma de servicios gubernamentales, mas no la contribución de las empresas y entidades estatales y paraestatales al ingreso nacional o a las partes de éste provenientes de los sectores industrial, agrícola, petrolero, de transportes, etc.

Respecto a la tributación, sabemos que el Estado absorbe en México apenas un poco más del 10 por ciento del producto nacional bruto, proporción por cierto inusitadamente baja en comparación con otros países, que hace suponer que la acción fiscal en México es leve en su conjunto y que escapan a ésta porciones y clases de ingresos que llegan a una suma de consideración. El gasto corriente total es aún más bajo que el ingreso fiscal, pues parte de este último se destina a costear inversiones del sector público; dicho en otros términos, al no extender el Estado sus gastos corrientes hasta el límite de sus recaudaciones fiscales —y, de paso, al no proveer al país de los servicios gubernamentales que se necesitan con la amplitud requerida— se efectúa un ahorro público, de la colectividad, con el cual se incrementa, mediante inversiones también públicas, la capacidad de producción nacional. En México, con poco, el Estado en verdad hace mucho, contrariamente a lo que se supone.

El excedente de ingresos fiscales sobre gastos corrientes no es, desde luego, la única fuente de financiamiento de las inversiones del sector público, aun cuando es importante, pues cubre alrededor de la tercera parte (en la posguerra inmediata, cuando apenas se iniciaba el crédito externo, constituía más del 70 por ciento). La reinversión de los ingresos netos o utilidades de los organismos y empresas estatales representa hoy día un recurso tan considerable como la aportación fiscal. El ahorro privado, parte del cual el Estado absorbe mediante la emisión de títulos, es una de las fuentes menos significativas. Y, en cambio, son de creciente importancia proporcional los recursos crediticios a mediano y a largo plazo obtenidos del extranjero. Gracias a todos estos medios se lleva a cabo en México un volumen de inversión pública bruta que varía entre un 4 y un 6 por ciento del producto nacional, pero que en los últimos años ha declinado. Quiere decir esto que, desde el punto de vista de la inversión, con todo y

el uso de créditos externos, la incidencia del sector público de la economía no es aún muy grande.

Se refuerza esta afirmación al observar la inversión privada. A partir de la posguerra, el volumen de ésta, según algunas estimaciones, se ha incrementado con bastante mayor rapidez que el de la inversión pública, al grado de constituir ya cerca de dos tercios del total anual, en comparación con 60 por ciento o menos hace unos diez años. Sin embargo, tampoco puede decirse que la inversión privada signifique un esfuerzo de capitalización muy intenso, pues una porción no despreciable de ella —quizá más de la quinta parte— está representada por construcciones residenciales, que, aun en el caso de que fueran todas de tipo medio y popular, no incrementan sino indirectamente la capacidad de producción del país. Luego, la acción conjunta de la inversión privada y la pública, esta última en proporción declinante, parece ser algo débil. Un coeficiente global de capitalización nacional de 13 a 15 por ciento no debe ni puede dejarnos muy satisfechos. Necesitaría incrementarse de un 18 a 20 por ciento para asegurar una tasa general más elevada de aumento de la producción.

Plantear un coeficiente de inversión total mayor lleva a dos preguntas: ¿debería elevarse la inversión privada, la pública, o ambas? ¿Cómo mejorar la productividad media de la inversión? Confiar en que fuera exclusivamente la inversión privada la que asegurara el ritmo más elevado de crecimiento sería exponerse, por una parte, a que no se cumplieran las metas deseadas y, por otra, a que las clases de inversión que se efectuaran no fueran las más útiles para el desarrollo general del país. Las metas podría no cumplirlas la inversión privada por muchas causas, pero principalmente porque hay sectores como el agrícola, el de energía y combustibles y el de transporte en que no corresponde o no es muy probable que se amplíe esa clase de inversión. En cuanto a la utilidad social de la inversión privada, sería poco valioso, por ejemplo (y exagerando), que el incremento ocurriera solamente en residencias de lujo de los balnearios marítimos u otros.

En consecuencia, un programa articulado de desarrollo económico requeriría elevar la inversión pública, y no sólo para ampliar la capacidad de producción en los sectores que no sean atractivos para el capital privado, sino porque México dista mucho de contar con la suficiente infraestructura pública para facilitar y estimular grandemente las inversiones privadas de carácter industrial. La estructura de nuestra economía es de tal naturaleza, que, pese a todo lo hecho hasta ahora, si el Estado no se ocupa de seguir ampliando los medios de comunicación, la capacidad eléctrica, las áreas de riego, los servicios de agua y otros de utilidad general, la inversión privada no podrá prosperar. Lejos de contraponerse la inversión pública y la privada, ésta última necesita de aquélla.

Pero la inversión pública probablemente deba llegar a mayores alcances, inclusive en el campo industrial. Hay ejemplos, cierto que algunos discutibles en cuanto a su eficacia, de empresas industriales del Estado establecidas para poner en marcha una nueva actividad sustitutiva de importaciones. Una política de desarrollo que se preocupe por mantener un ritmo de crecimiento industrial de magnitud suficiente para asegurar el equilibrio exterior y absorber el excedente de población rural no puede verse frustrada o entorpecida por la falta de iniciativa o de impulso de la empresa privada; en esos casos, el Estado no debería vacilar en crear las instalaciones industriales, cuya necesidad sea previsible, con la salvedad obvia de que deberían ser manejadas con la máxima eficacia.

No es concebible, resumiendo, que sin actividad inversionista del sector público más intensa que hasta ahora pueda realizarse el desarrollo de los sectores agrícola, energético, de transporte y aun industrial que demanda el mejoramiento del nivel de vida. A lo cual habría que añadir las necesidades insatisfechas, y las que crecen de año en año, en materia de vivienda obrera, construcción escolar, suministro de agua potable, servicios hospitalarios, sociales, etc.

A quienes piensen que la inmensa tarea de ampliación de la capacidad productiva del país pudiera confiarse a la inversión privada, hay que plantearles el problema en sus términos reales, en función de urgencias inaplazables de desarrollo. No debe éste sacrificarse a una mera posibilidad teórica. El libre juego de las fuerzas de la economía privada no podría dar por resultado, por más atinados que fueran sus impulsos individuales de inversión, una suma total de inversiones que correspondiera en monto y en estructura a las exigencias del crecimiento. Es la economía pública la que tendrá que llevar la carga principal y abrir las brechas de desarrollo por las que después pueda pasar el resto de la economía nacional.

Sin embargo, el sector público mexicano es pobre en recursos, lento y complicado en su proceder, falto de coordinación interna y con frecuencia ineficaz en la ejecución de sus programas. Tenemos aún en México una organización de gobierno y de administración que parece hecha para otras épocas, cuando el desarrollo económico era tal vez de carácter más espontáneo. ¿Pueden y deben las tareas de coordinación de la política de desarrollo dejarse libradas a arreglos parciales, a apremios, a improvisaciones “político-técnicas”, sin evaluación económica suficiente? ¿Pueden, en esta etapa crítica de nuestra evolución nacional, excusarse nuestras deficiencias de planeación del desarrollo diciendo que trabajamos “a la mexicana” y dando a entender que confiamos en la buena suerte? El haber descubierto, como ha ocurrido en los últimos años, que nuestros problemas de crecimiento son cada día más complejos y de difícil solución, no nos ha llevado con igual rapidez a la formulación de una política

de desarrollo que sea integral y se exprese en metas cuantificables y medios de acción asequibles a la opinión pública, que el ciudadano común y corriente comprenda con facilidad. Se habla, por cierto, de planeación, a veces de un sector de la economía, otras de una región; pero hay que concluir que no es sino una planificación física, es decir, de obras sin contenido económico claro. Se carece todavía de una concepción global del desarrollo del país —una que vaya más allá del periodo presidencial en turno—, y son insuficientes aún los estudios en que debe fundarse.

Debido a que la información con que se cuenta respecto al sector público de nuestra economía se refiere exclusivamente a la inversión y a los recursos fiscales, se pierde de vista con bastante frecuencia que tan importante como efectuar inversiones o recaudar impuesto es adoptar una política económica que, por medio de la acción administrativa central, regional o de organismos descentralizados, permita alcanzar los objetivos que se pretendan con la obra emprendida inicialmente. Para dar el ejemplo clásico en México: una presa que no vaya acompañada de trabajos de drenaje, de una utilización racional del agua, de servicios de extensión agrícola, del mejoramiento del transporte local, de sistemas adecuados de comercialización de las cosechas, de información sobre mercados, etc., podrá ser un monumento magnífico a la visión del estadista y a la capacidad extraordinaria del ingeniero mexicano, pero no por fuerza una aportación definitiva a la productividad del país. Otro ejemplo más actual: la construcción de caminos admirables a los lugares de interés turístico, de hoteles modernos y otras facilidades materiales, sin un conjunto de ideas racionales y medidas coordinadas para elevar la corriente de turismo, nos dejará tal vez con gran satisfacción estética acerca de nuestros centros de recreo, nuestra herencia arqueológica y nuestros bellos edificios coloniales, pero no contribuirá a que obtengamos de los recursos invertidos los medios con qué acelerar el desarrollo económico general. En México, la obra terminada se toma con demasiada frecuencia por problema resuelto. La planeación, debería ser obvio, no consiste solamente en hacer inversión pública e inducir la privada, sino también en crear condiciones que permitan obtener de la inversión el mayor rendimiento para la colectividad, no sólo hoy, sino mañana.

LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

El poco vigor fiscal del sector público es efecto, y también causa, de la distribución del ingreso que prevalece en México. No es, claro está, la causa única, ni el solo efecto. Las raíces de la distribución desigual e injusta del ingreso se encuen-

tran en muchos otros factores, algunos de índole social e institucional y otros relacionados con el proceso mismo de desarrollo. Una de las funciones de un sistema tributario, y del sector público en general, es la de ayudar a corregir la mala distribución del ingreso, y no sólo por justificaciones éticas sino por sólidas razones económicas atinentes al desarrollo. Si, como en México, el sistema tributario no desempeña esa función y, a su vez, los servicios que presta el Estado mediante sus gastos corrientes no compensan suficientemente el reducido ingreso de la mayoría de la población, se cae en un círculo vicioso en que la concentración del ingreso nacional y de la riqueza industrial y urbana en pocas manos imprime a la estructura fiscal características que probablemente acentúan la desigualdad. Y ésta, por sus efectos en el equilibrio exterior de la economía, por las formas suntuarias e improductivas de consumo y de inversión que fomenta y por la estrechez de poder de compra que representa en los sectores rural y urbano mayoritarios, se convierte en un obstáculo al desarrollo económico.

La distribución del ingreso en México es insospechadamente desigual si se tienen en cuenta la revolución social por la que el país ha pasado y la naturaleza tan diversificada del desarrollo económico de los últimos veinte años. Pero hay tres elementos estructurales, aparte de muchos otros, que en parte la explican: la rigidez relativa de la producción agropecuaria, la elevada tasa de incremento demográfico —que impone un suministro creciente de mano de obra no calificada— y la insuficiencia del ritmo de industrialización. En consecuencia, no debería extrañarnos. Aun así, es una distribución asombrosamente impresionante.

Hay motivos para suponer que la distribución del ingreso en México empezó a empeorar desde 1925, a juzgar por datos indirectos, entre ellos el consumo aparente por habitante de los principales alimentos. Pero el grado de desigualdad a que se ha llegado no se conocía con precisión hasta hace muy poco, gracias al estudio revelador publicado últimamente por Ifigenia de Navarrete, que aprovecha resultados de algunas encuestas de la Dirección de Estadística y otras informaciones. Se calcula que en 1957 el 46 por ciento de las unidades familiares mexicanas tuvo ingresos (incluidos servicios y bienes recibidos en especie) inferiores a 500 pesos mensuales y percibía en conjunto apenas la séptima parte del ingreso personal total del país. Aproximadamente otro 40 por ciento de las familias, que ganó apenas entre unos 500 y unos 1 300 pesos al mes, obtuvo casi un tercio del ingreso total. Un grupo reducido de clase media, constituido por un 14 por ciento del número de familias, con ingresos entre 1 300 y 5 400 pesos mensuales, recibió otro tercio del ingreso global. Queda, en fin, la cuarta parte del ingreso en manos del 2.3 por ciento de las familias cuyo ingreso medio fue superior a 5 400 pesos mensuales.

Comparada esta distribución con la de 1950, los cálculos de la señora de Navarrete indican que el 20 por ciento de las familias con ingresos medios más bajos —hasta aproximadamente 300 pesos mensuales— estaba en mejor situación entonces; que la mitad del número total de familias, pero todavía con ingresos inferiores a 500 pesos al mes, incluido el primer grupo, tenía en 1950 una participación un poco mayor en el ingreso personal global que la que registró en 1957; que si se alargan las categorías hasta abarcar el 80 por ciento de las familias, con límite de ingreso medio de unos 800 pesos en 1950 y 1 100 en 1957, esta conclusión sigue siendo válida; y que sólo el 20 por ciento restante que recibió los ingresos más elevados, pero muy particularmente la clase media, logró obtener una parte mayor en 1957 que en 1950.

Estamos, pues, muy lejos de haber incorporado a la gran mayoría de la población, a las categorías de poder de compra que podrían sustentar una industria de bienes de consumo muy extendida y dinámica. México es uno de los países donde el ingreso está más desigualmente distribuido, y como algunos datos regionales de que se dispone indican que las zonas rurales del centro y del sur del país, donde se encuentra la mitad de nuestra población, son las de menor ingreso familiar relativo, la esencia del problema radica en gran parte en la agricultura, cuyo rezago ya ha sido señalado. Se confirma así el diagnóstico por dos caminos distintos. Pero por supuesto que la industrialización, pues lo comprueban los datos, es el factor característico hasta ahora de una elevación sustancial del ingreso familiar nacional medio, y debe seguirse acelerando, como ya se dijo. Desarrollo agrícola e industrialización se demuestran una vez más como fenómenos inseparables.

LA ESTRATEGIA MONETARIA Y FINANCIERA

Han pesado siempre sobre el desarrollo económico mexicano las preocupaciones monetarias y financieras. En los años veinte es probable que una atención excesiva —pero explicable— a la estabilidad monetaria y al saneamiento de la deuda exterior hayan impedido dar mayor impulso al desarrollo. De cualquier manera, de entonces data el establecimiento de un sistema de instituciones bancarias del Estado que, ampliado a varios campos nuevos, ha sido con el tiempo un instrumento importante del desarrollo.

La utilidad del sistema de banca oficial se ha demostrado repetidamente y de diversas maneras. En los años en que salía México de la depresión del comercio exterior de los treinta, la política de fomento monetario, entonces seguida con tino, estimuló el crecimiento industrial y amplió la infraestructura econó-

mica del país. Durante la segunda guerra mundial, las medidas de regulación monetaria evitaron que la inflación de origen externo llegara a peores extremos, aun cuando, por otra parte, no fue secundada por una política presupuestal lo bastante adecuada. En épocas más recientes, la política monetaria y la fiscal se han combinado de mejor manera y, dentro de normas de prudencia excedidas rara vez, han dejado de ser factores de perturbación económica. Su contribución más importante ha sido la de crear confianza, impedir desbocamientos especulativos y asegurar la estabilidad monetaria, sin dejar de alentar el crecimiento general del país. En especial, han permitido desviar recursos financieros hacia el sector público y canalizar los fondos a largo plazo venidos del exterior.

Sin embargo, en los últimos quince años han sobrevenido dos devaluaciones del peso (consideradas las de 1948 y 1949 como una sola); la de 1954 fue radical y casi inesperada, con consecuencias sociales inmediatas muy graves. Y de 1955 en adelante, al lado de la política monetaria cautelosa, el ritmo de crecimiento general ha sido ligeramente menor, en parte por la influencia de los mercados internacionales atónicos. ¿Estaremos destinados a desarrollarnos con rapidez, pero con devaluaciones?, ¿o a una estabilidad relativamente estéril? ¿Debemos ser siervos de las finanzas, o habrán éstas de obedecer los dictados de un desarrollo más positivo?

En la vida económica, nada hay que presente tan falsas apariencias como lo monetario y financiero. Tras estos fenómenos está siempre lo real, fundamentalmente los recursos, la producción, la organización y el trabajo. En una política de desarrollo, la función de la política monetaria y crediticia no es mantener un volumen dado de medio circulante o una cifra predeterminada de reserva monetaria, sino dar la fluidez necesaria a la actividad productiva y facilitar el monto necesario de inversión pública y privada. La estabilidad del circulante sin incremento de la producción y de la inversión sería un objetivo engañoso, como lo sería una reserva monetaria inflexible que obligara a frenar el crecimiento. Los verdaderos límites de la política monetaria los dan dos categorías de factores: por una parte, la elasticidad relativa del proceso productivo, y por otra, la proporción del ingreso total que se ahorra.

El primero de estos grupos de factores encierra todas las complejidades del desarrollo económico. Lo ya realizado en materia de inversión determina en gran parte la elasticidad futura del sistema, como también intervienen la estructura de la capacidad de producción y la interrelación entre los distintos sectores, cuya capacidad se ha incrementado. La absorción tecnológica, la eficiencia productiva y la escasez relativa de mano de obra son igualmente elementos determinantes. Desde este punto de vista la función de la política monetaria y financiera debería ser la de ayudar a acentuar los puntos de flexibilidad y, es

obvio, a reducir los nudos de obstrucción. Ello supone más que medidas de regulación cuantitativa, el uso de instrumentos de dirección del crédito en manos del Estado y al servicio de los planes de desarrollo. Sólo el Estado puede juzgar las necesidades superiores de crédito para lograr las metas convenientes de desarrollo. En este orden de ideas, por ejemplo, la única manera de llevar el crédito en México a la economía agrícola en cantidad adecuada es a través de instituciones bancarias gubernamentales suficientemente dotadas de recursos.

La capacidad de ahorro de un país es la otra categoría principal de factores que deben orientar a la política monetaria interna. En principio, el ahorro pudiera parecer un factor dado e invariable. La política monetaria, se dice, no puede crear ahorros para el desarrollo. La distribución del ingreso como la que padece México supone que sólo un sector reducido de la población, el de mayores ingresos, tiene capacidad de ahorro, por lo que una política de estímulo monetario no por fuerza absorbería ese ahorro y sí, en cambio, crearía demanda adicional que, ante producción inelástica, acentuaría tendencias inflacionarias que el desarrollo lleva en sí. Pero el ahorro de las personas no es sino una parte del ahorro de la comunidad; otra, el de las empresas en su conjunto, puede ser estimulado por una política crediticia flexible y bien orientada. La formación de ahorros y la consecuente expansión industrial se ve frecuentemente estorbada por falta de acceso de las empresas al sistema bancario, lo que a su vez puede determinar una concentración del ahorro en empresas que requieran menos expansión o sean menos importantes para el desarrollo económico, pero que constituyen, al parecer, mejores sujetos de crédito. El sistema bancario y las medidas de regulación necesitan enfrentarse más positivamente a este problema, a fin de desempeñar el papel que demanda el desarrollo económico.

No está exclusivamente al alcance de la política monetaria lograr estos resultados. Es preciso que venga en su ayuda la fiscal. Un buen sistema tributario impediría muchas formas suntuarias de consumo y aun de inversión de los sectores de ingresos elevados y tendría el efecto de elevar la tasa de ahorro transformando parte del privado en público. El gasto presupuestal que se hiciera con los recursos impositivos incrementados contribuiría a corregir la distribución del ingreso y a favorecer la ampliación del mercado nacional; ayudaría a vencer las rigideces de oferta ante las cuales se inhibe la política monetaria, y permitiría, entre otras cosas, dotar de recursos suficientes a instituciones de crédito que tengan objetivos especiales que cumplir en el desarrollo económico. La política fiscal, a través de medidas tributarias adecuadas, es también capaz de influir favorablemente en el ahorro de las empresas y, en consecuencia, en la capacidad de financiamiento de la expansión industrial. Un sistema impositivo, siendo riguroso, puede a la vez ser estimulante del desarrollo y de la iniciativa.

Las consecuencias de una reforma tributaria en México serían incalculables. Aparte de los efectos benéficos a que se ha hecho referencia, permitiría hacer de la política monetaria un instrumento más eficaz; equivaldría a llenar el otro platillo de una balanza excesivamente inclinada en contra del banco central. Pero, sobre todo, haría posible dar al sector público un vigor renovado, con todo lo que significa para adentrarse en la solución de los problemas de desarrollo, cuyos términos se han venido planteando hasta aquí. Sería inclusive un medio de asegurar un mayor uso de créditos del exterior si ello se estimare necesario.

El robustecimiento del fisco mexicano, mediante reformas de conjunto, constituiría la mayor garantía de la estabilidad monetaria externa sin interrupción del desarrollo económico. Salvo una fluctuación adversa violenta y duradera de la economía internacional, el equilibrio exterior de la economía mexicana depende en forma cada día más manifiesta de la manera en que se prosiga el desarrollo económico, de la congruencia de la política que se adopte en favor de éste y de la consistencia del conjunto de medidas que la compongan. El crecimiento, como ya se ha visto, comporta grandes cambios estructurales. Si la economía interna no responde con mayor producción y productividad, la demanda se ejerce sobre el resto del mundo, es decir, sobre importaciones. La intensidad del aumento de éstas depende de la distribución del ingreso, de la política tributaria, del fomento agrícola, de la etapa de desenvolvimiento industrial del país y, en general, de la calidad de los programas de desarrollo. Hacer de éstos un conjunto de objetivos y medios compatibles entre sí es, en el fondo, la mejor defensa contra un posible desquiciamiento monetario exterior. En esas condiciones, además, el respaldo que en cualquier momento fuere necesario por razón de la situación económica internacional o por cualquier fluctuación imprevista o fortuita, sería más asequible y eficaz.

NECESIDAD DE UNA CONSIDERACIÓN DE CONJUNTO

Está implícito en todo lo anterior que si hemos de continuar progresando con mayor rapidez que en los años precedentes, es indispensable que reconozcamos la interdependencia de todos los diferentes aspectos del desarrollo económico. El mejoramiento de la actividad agropecuaria, la expansión industrial, la ampliación de la inversión pública y la privada, el ensanchamiento de los servicios públicos, la corrección de la distribución desigual del ingreso, la sustitución de importaciones, el fomento de la exportación y el turismo, la mejor orientación de la política monetaria y financiera, la reforma tributaria, el pro-

greso social, son elementos y partes del desarrollo que se apoyan mutuamente, pero que no se rigen por una ley natural que por fuerza produzca armonía y resultados óptimos.

No somos, ni podremos ser, un país aislado de la economía mundial, ni está en nuestras posibilidades abstraernos de las tendencias y fluctuaciones del comercio internacional. Es ésta una variable exógena en nuestro sistema, y aun cuando pueda preverse su influencia en un momento dado, debemos estar preparados para acomodarnos a sus desplazamientos. Por lo pronto, la perspectiva de los mercados exteriores parece más bien un tanto débil. Pudiera cambiar, sea por reavivamiento de las tendencias industriales de otros países o por mayores necesidades de productos primarios de naciones que hasta ahora han participado poco en el comercio mundial, o bien porque se adopten medidas internacionales efectivas de regulación de los precios y de equilibrio de la oferta y la demanda mundiales. Pero mientras eso no ocurra, el estímulo que la economía mexicana reciba del exterior no será tan significativo como en el pasado.

Es evidente también que los cambios estructurales de nuestra economía nos han colocado en una situación nueva. La industria se ha vuelto más diversificada y compleja, y su evolución ya justifica una integración más cabal que permita reducir progresivamente la proporción que las importaciones de productos intermedios representan en el consumo previsible de los mismos. Sólo mediante mayor coordinación del desarrollo industrial y, en los casos necesarios, con iniciativa pública, es probable que se llenen las lagunas más importantes. La agricultura, por su parte, requiere satisfacer de manera creciente la demanda industrial de sus productos y en forma más flexible las necesidades alimenticias de la población. El progreso agrícola sería a la vez uno de los instrumentos más eficaces para corregir por su base la distribución del ingreso, pero no sin que se acelere a la vez la industrialización para absorber la población rural excedente.

No estamos en México precisamente en una encrucijada, aunque sí tal vez en uno de esos recodos del camino donde no se alcanzan a recordar con toda precisión las incidencias y dificultades del recorrido anterior, ni a ver bien los peñascos que quizá estorben nuestro paso acelerado por la ruta venidera. Lo que hayamos realizado con acierto en los planteamientos y en la ejecución de nuestro desarrollo económico hasta ahora —que es sin duda mucho—, debemos hacerlo mejor; lo que, reflexionando con serenidad, consideremos que no ha sido suficiente o propio, debemos corregirlo. Seamos cautivos del futuro, no esclavos de nuestro pasado.

APÉNDICE

Se presentan, en los cuadros que siguen, algunos de los índices estadísticos en que se apoya este trabajo.

Las fuentes principales de esta información y de otros datos que se citan en el texto son:

Producto nacional, ramas principales de la producción, inversión pública y privada, importación y exportación y turismo: elaboraciones a base de cifras del Banco de México, la Nacional Financiera, la Dirección de Economía Rural y la CEPAL.

Población y fuerza de trabajo: Dirección General de Estadística.

Importación mundial de productos primarios, 1876-80 a 1913 y 1938 a 1953: P.L. Yates, *Forty Years of Foreign Trade* (Londres, G. Allen and Unwin, 1959). Exportación mexicana de mercancías, 1879 a 1911: El Colegio de México, *Estadísticas económicas del Porfiriato: comercio exterior de México, 1877-1911* (México, 1960).

Producción industrial de los países desarrollados, 1938-1958: Naciones Unidas, Oficina de Estadística, *Patterns of Industrial Growth, 1938-1958* (Nueva York, 1960, Publ. núm. 59-xvii-6).

Sector público: Comisión Mixta del Gobierno de México y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior* (México, Nacional Financiera, 1953); Banco de México, Informes anuales correspondientes a 1958 y 1959; Centro de Investigaciones Agrarias, *Los distritos de riego del Noroeste: tenencia y aprovechamiento de la tierra* (México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1957); y datos de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Obras Públicas, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

Distribución del ingreso: Ifigenia M. de Navarrete, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México* (México, Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía).

I. Población y fuerza de trabajo
en millones
Población económicamente activa

<i>Años</i>	<i>Población total^a</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Agrícola^b</i>	<i>No agrícola</i>	<i>Fuerza de trabajo (15-64 años)</i>
1940	19 654	5 858 ^c	5 426	432	3 733 ^c	1 773	10 966 ^c
1945	22 510	—	—	—	—	—	—
1950	25 793	8 272 ^c	7 052	1 127	4 824 ^c	3 448	14 124 ^c
1955	29 080	9 313 ^c	7 979	1 334	5 076 ^c	4 237	—
1960	34 626	11 497 ^c	—	—	5 981 ^c	5 516	18 582 ^c

^a De 1930 a 1940, la población total creció a una tasa media anual de 1.7%. De 1940 a 1950 dicho crecimiento fue de 2.76% al año y de 1950 a 1960, de 2.99%.

^b La participación de la población agrícola en el total de la económicamente activa bajo de 63.7% en 1940 a 58.3 y 52.0% en 1950 y 1960, respectivamente. El dato de 1960 es una estimación.

^c Estimación.

II. Producto nacional

	<i>1940</i>	<i>1945</i>	<i>1950</i>	<i>1955</i>	<i>1959</i>
Producto nacional bruto (Millones de pesos, a precios de 1955)	33 096	49 308	66 444	84 000	101 472
Índice: 1940 = 100)	100	149	201	254	307
Por actividades (Índices: 1940 = 100)					
Producción agropecuaria	100	120	177	240	301
Producción industrial	100	163	218	292	362
Minería	100	106	105	120	126
Energía eléctrica	100	122	175	279	387
Petróleo	100	118	174	235	371
Construcción	100	184	219	260	325
Transporte	100	143	197	271	330

III. Comercio exterior y turismo
(Índices, 1940 = 100, a base de valores a precios constantes de 1955)

	1940	1945	1950	1955	1959
Exportaciones	100	123	159	222	263 ^a
Relación de precios del intercambio	100	124	135	121	93 ^a
Capacidad para importar generada por las exportaciones	100	153	215	267	244 ^a
Turismo	100	102	263	431	535 ^a
Importaciones	100	205	248	326	355 ^a
Destinadas al consumo	100	191	215	289	304 ^a
Destinadas a la inversión	100	223	295	379	427 ^a
Importaciones de materias primas	100	186	233	288	379 ^a
Metálicas	100	167	218	282	349 ^a
No metálicas	100	194	240	291	390 ^a

^a 1958.

IV. Inversión pública y privada
(Índices, 1940 = 100, a base de valores a precios constantes de 1955)

	1940	1945	1950	1955	1959 ^a
Inversión total	100	217	268	316	367
Pública	100	200	298	283	319
Privada	100	230	245	341	403

^a Estimación.

V. Carreteras

	1940	1945	1950	1959
Longitud de carreteras transitables en todo tiempo				
Kilómetros	7 196	14 058	21 239	47 820
Índice, 1940 = 100	100	195	295	665

VI. Desarrollo agrícola

	<i>1940</i>	<i>1945</i>	<i>1950</i>	<i>1955</i>	<i>1959</i>
Producción agropecuaria					
Índice, 1940 = 100	100	120	180	240 ^a	301
Producción agrícola	100	132	206	305 ^a	336
Para el mercado interno	100	131	169	227 ^a	246
Para exportación	100	143	613	1 164 ^a	1 323
Producción ganadera	100	77	81	105 ^a	131
Superficie cosechada					
Miles de hectáreas	5 914	6 429	8 575	10 516 ^a	12 042
Índice, 1940 = 100	100	109	145	178 ^a	204
Superficie de riego					
Miles de hectáreas	271	631	1 187	2 844 ^a	
Índice, 1940 = 100	100	233	438	1 049 ^a	

^a 1957.

VII. Rendimientos agrícolas

	<i>Promedio</i> <i>1940-44</i>	<i>Promedio</i> <i>1945-49</i>	<i>Promedio</i> <i>1950-54</i>	<i>Promedio</i> <i>1955-59</i>
Rendimientos por hectárea (Índices: 1940-48 = 100)				
Algodón	100	111	133	179
Caña de azúcar	100	103	103	114
Maíz	100	113	129	139
Frijol	100	110	130	167
Trigo	100	108	127	182

VIII. Desarrollo industrial

	<i>1940</i>	<i>1945</i>	<i>1950</i>	<i>1955</i>	<i>1959</i>
Producción industrial					
Índice, 1940 = 100	100 ^b	163	218	292	362 ^a
Acero:					
Capacidad					
Miles de tons.	195 ^b	282	454	1 038	1 378 ^a
Índice, 1940 = 100	100 ^b	145	233	532	707 ^a
Producción					
Miles de tons.	146 ^b	215	333	725	1 338 ^a
Índice, 1940 = 100	100 ^b	147	228	497	916 ^a
Sosa cáustica:					
Capacidad					
Miles de tons.	—	—	11	25	72 ^a
Índice, 1950 = 100	—	—	100	237	685 ^a
Producción					
Miles de tons.	—	—	5	23	39 ^a
Índice, 1950 = 100	—	—	100	425	733 ^a
Fertilizantes:					
Producción					
Miles de tons.	—	—	67	194	279 ^a
Índice, 1950 = 100	—	—	100	291	419 ^a
Refinación de petróleo:					
Capacidad diaria					
Miles de barriles	118 ^b	—	224	266	300 ^c
Índice, 1938 = 100	100 ^b	—	191	226	255 ^a
Energía eléctrica:					
Capacidad instalada					
Miles de Kw	681 ^b	720	1 290	1 930	2 740 ^a
Índice, 1940 = 100	100 ^b	106	186	284	403 ^a

^a 1958.

^b 1938.

^c 1960; estimación.

IX. Distribución del ingreso personal

A. Distribución en 1957

<i>Ingreso medio mensual por familia</i>	<i>% del número total de familias</i>	<i>% del ingreso personal</i>
Hasta 460 pesos	46.1	13.8
De 563 a 1 310	37.8	29.7
De 2 004 a 5 435	13.8	32.5
11 592 pesos	2.3	24.0

B. Distribución comparada, 1950 y 1957

<i>% del número total de familias (en orden ascendente de ingreso medio)</i>	<i>Ingreso medio por familia (pesos de 1957)</i>		<i>% del ingreso personal total</i>	
	<i>1950</i>	<i>1957</i>	<i>1950</i>	<i>1957</i>
	20	Hasta 311	Hasta 304	6.1 ^a
30	De 348 a 440	De 350 a 485	13.0 ^a	11.2 ^a
30	De 504 a 788	De 632 a 1 128	21.1 ^a	23.0 ^a
20	De 989 a 12 329	De 1 658 a 11 765	59.8 ^a	61.4 ^a

Fuente: I.M. de Navarrete, *op. cit.*, cuadros 11 y 12.

^a El porciento acumulado hasta este grupo inclusive es de 40.2 en 1950 y 38.6 en 1957.

X. Ingresos efectivos del sector público

<i>Años</i>	<i>Gobierno Federal</i>	<i>Distrito Federal</i>	<i>Estados y territorios</i>	<i>Municipios</i>	<i>Total^a</i>
Millones de pesos					
1957	8 082	810	1 285	376	10 553
1958	8 802	937	1 387	433	10 559
1959 ^b	9 322	1 027	1 523	466	12 339
Porcientos del producto nacional bruto (a precios corrientes)					
1957	7.8	0.8	1.3	0.4	10.3
1958	7.7	0.8	1.2	0.4	10.1
1959 ^b	7.6	0.8	1.3	0.4	10.1

^a Comprenden una proporción muy pequeña de ingresos duplicados, por razón de transferencias entre las distintas clases de entidades.

^b Cifras preliminares.

MÉXICO EN LA ENCRUCIJADA: LA PERSPECTIVA DEL PAÍS*

Victor Urquidi, distinguido economista y presidente del prestigioso El Colegio de México, como miembro del comité ejecutivo del Club de Roma, llamó la atención del gobierno y pueblo mexicanos al abrumador problema demográfico. Investigador para el Banco de México, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Lic. Urquidi fue el principal economista de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina. Autor de varios libros sobre temas económicos relativos a México y Latinoamérica, presentó el siguiente ensayo analítico al Primer Congreso Nacional del Voluntariado Promocional y Educativo, en Guadalajara, Jalisco, el 12 de mayo de 1977:

México viene experimentando desde hace tiempo —por lo menos desde los años cuarenta— una crisis profunda de tipo social y político, entendida la crisis como un proceso de cambio sin rumbo fijo, sin objetivos claros y sin la instrumentación de medios adecuados para lograr aun los objetivos imprecisos que se proclaman o se intuyen. Todos los mexicanos somos responsables de esta crisis, principalmente porque no tenemos conciencia suficiente de nuestra problemática general y porque la participación ciudadana en los planteamientos y las soluciones es muy limitada. Por ignorancia, por desidia o por codicia, la mayoría de los miembros de los distintos grupos sociales persigue su interés particular con notoria indiferencia hacia la colectividad, como un todo y hacia la interrelación armónica de sus partes. Pienso que la raíz de estas actitudes ciudadanas se localiza en la falta de conciencia derivada de la falta de educación.

En los últimos treinta y cinco años hemos visto crecer la economía mexicana en forma que, según indicadores comúnmente aceptados, puede caracterizarse como notable. Pocos países han logrado incrementar su producto bruto —el valor total de la producción— a una tasa media anual de más de 6% durante tan largo periodo, con el consiguiente incremento del ingreso real por habi-

* Contribución incluida en Stanley R. Ross, *¿Ha muerto la Revolución mexicana?*, México, Secretaría de Educación Pública-Premiá Editora, 1972, pp. 321-327; También en *Vuelta*, núm. 8 (julio de 1977), pp. 4-7.

tante —una abstracción estadística, desde luego— a alrededor del 3% anual. Dicho en otros términos, el aumento de la capacidad productiva total ha permitido generar bienes que directa e indirectamente se han traducido en una elevación del nivel medio de vida en dos y media veces en 35 años, lo que, dicho todavía de otra manera, equivale a duplicar el nivel de vida cada 24 años. Esta expansión económica está a la vista en las nuevas zonas de cultivo, en la ganadería, la pesca, la mayor disponibilidad de energía, las grandes y pequeñas empresas industriales, la incorporación de tecnología, el desarrollo del transporte, la variedad y calidad de los bienes de consumo, la modernización de las ciudades, el ritmo de construcción, y tantas otras manifestaciones de la semiindustrialización que registra nuestro país. Se aprecia, sin duda alguna, la edificación de una importante infraestructura —obras de regadío, carreteras, puertos, obras urbanas, escuelas, vivienda, hospitales—, y han ocurrido cambios institucionales, en la administración pública y en la privada, incluso en el ámbito financiero, que han facilitado e impulsado el crecimiento económico relativamente rápido de los últimos decenios. Todo ello ha hecho posible, además, atender en cierta medida importante las demandas sociales de la población —salud, educación y bienestar— que son, a su vez, factores de progreso y de mayor productividad.

Sin embargo, no puede decirse que en estos 35 años haya disminuido sensiblemente la desigualdad económica —y casi coincidentemente social— entre los mexicanos. Todas las estimaciones estadísticas concuerdan en demostrar que una pequeña minoría de las familias absorbe una proporción muy elevada de los ingresos generados aún hoy día, y que en el otro extremo la gran mayoría de los mexicanos disfruta apenas de mínima proporción de ese ingreso. Según los datos de 1968, el 10% de las familias percibía el 39% del total de ingresos, mientras al 40% más bajo correspondía apenas el 11% del total. Es decir, las desigualdades eran patentes y pueden cifrarse en el orden de 35-40 a 1. Dudo mucho, sobre todo después de cuatro años de inflación acentuada, que en la actualidad la desigualdad haya disminuido; antes bien, debe haber empeorado. México tiene la poco envidiable distinción de tener una de las distribuciones más desiguales del ingreso de cualquier país de dimensión y características de desarrollo semejantes —y esto después de una revolución planteada en términos de objetivos sociales. A ello debe añadirse, aun cuando no se cuenta con datos para demostrarlo, que existe en México una concentración muy fuerte de la propiedad urbana y hasta cierto punto rural, así como de la industria, el comercio y las finanzas en relativamente pocas manos.

Es legítimo, pues, preguntarse hasta qué punto podrá continuar este proceso de crecimiento con aguda desigualdad. ¿Hará crisis la economía —o ya la está haciendo desde hace algunos años— por incapacidad para autogenerar el

mercado interno? ¿Sobrevendrán grandes perturbaciones sociales incontroladas antes de que se corrija la situación?

No es la primera vez que se plantea esta situación, casi diría disyuntiva. Ha sido principio de gobierno durante muchos sexenios proclamar la necesidad de mejorar la distribución del ingreso y crear mayor justicia social. Algún presidente de los años sesenta llegó a informar al Congreso que se estaba llevando a cabo una redistribución “dinámica y silenciosa” del ingreso. Pero nada de esto se ha realizado hasta la fecha, por más que puedan señalarse avances en la educación, la salud y la seguridad social que representan algún mejoría de ingreso real y protección para los grupos sociales más bajos, sobre todo los asalariados urbanos. La desigualdad es especialmente aguda, no obstante, en las áreas rurales y en las zonas marginales urbanas, donde prevalecen el analfabetismo, la falta de escolaridad, la ausencia de capacitación para el trabajo, la insalubridad, la desnutrición y la carencia de vivienda y de servicios adecuados. Todo lo hecho por los gobiernos de muchos sexenios, que no es poco, ha resultado insuficiente para garantizar un nivel mínimo adecuado de vida que satisfaga necesidades básicas.

Quisiera insistir en dos aspectos de este problema. En cualquier sociedad, la desigualdad se relaciona entre otras cosas con la distribución de la propiedad urbana y rural de los bienes de producción. Pero intervienen otros factores, de tipo social e institucional. La baja productividad en las actividades primarias —la agricultura, la silvicultura, la pesca— rinde, obviamente, un escaso ingreso a quien se desempeña en dichos sectores. Se debe tanto a razones técnicas como a institucionales, entre éstas las deficiencias del sistema de tenencia de la tierra y de explotación de recursos naturales, y entre aquéllas la falta de acceso a los adelantos tecnológicos —semillas, uso del agua, selección de especies, utilización de fertilizantes, insecticidas e implementos y equipos de producción, conservación de las cosechas y beneficio de la materia bruta. Pero a todo ello hay que agregar la estructura de la comercialización de las cosechas —o del procesamiento de la pesca o la elaboración de productos forestales, según el caso— y la inseguridad del crédito y del mercado, que resultan casi siempre en menor ingreso para el productor y ganancia excesiva para algún intermediario o serie de intermediarios. Los investigadores agrícolas aseguran que se pueden producir quince, veinte y hasta cuarenta toneladas de maíz por hectárea —pero tal vez sólo en maceta. En el campo, es otra cosa. La técnica sólo llega a unos cuantos; la gran mayoría sigue produciendo como hace siglos, con escasos rendimientos y, en consecuencia, escaso o nulo ingreso. No debe extrañar, pues, que exista en el país una gran masa de campesinos y pequeños agricultores, pescadores o trabajadores forestales que integran los estratos bajos de la distribución del ingreso. Quienes no pueden subsistir en el campo emigran, como es

bien sabido, a las ciudades, con frecuencia a las mayores urbes y aun a los Estados Unidos, sin mayor grado de calificación para el trabajo. Ingresan necesariamente a los empleos más mal pagados —con frecuencia como se ha podido comprobar repetidamente, con salario o jornal inferior al mínimo— en la industria de la construcción o cualquier otra, y constituyen, a su vez, las grandes masas de subempleados en ocupaciones precarias de escasa productividad real, o son de plano desempleados francos. Estas personas también son parte de los estratos bajos de la distribución del ingreso, y allí permanecen largo tiempo.

El segundo aspecto del problema es el incremento mismo de la población, que durante varios decenios ha sido en México muy rápido. De 20 millones de mexicanos en 1940 pasamos en 1970 a 50 y medio millones y en la actualidad a cerca de 64 millones. La tasa media anual de incremento de cerca de 3.5% hasta 1973 se explica principalmente por el notable descenso de la mortalidad durante ese periodo, atribuible a la mayor higiene, a los adelantos científicos y prácticos de la medicina y a la expansión de los servicios de salud. La tasa de natalidad, contrariamente a lo ocurrido en otros países que registran progreso social y económico, no descendió durante ese largo periodo. Una de las consecuencias fue que hacia 1970 el 46% de la población tenía menos de 15 años de edad. Otra fue la fuerte migración de las áreas rurales a las urbanas, sobre todo de población joven en busca de educación y empleo. En 1970, sin embargo, solamente 11 millones de personas tenían empleo remunerado; carecía totalmente de empleo casi un millón de habitantes en aptitud de formar parte de la fuerza de trabajo, y se desaprovechaba el trabajo potencial de otro millón de personas por estar ocupados en empleos de baja productividad o trabajo parcial. Dicho de otro modo, por cada persona con trabajo, había en México en 1970 tres personas dependientes, ya fuera en edad de trabajar o por ser niños o ancianos. Esta proporción es una de las más elevadas de cualquier país. Representa un enorme desperdicio del potencial productivo de la población. La situación es hoy, seguramente, peor.

La baja productividad sobre todo en las áreas rurales, aunada al fuerte dinamismo demográfico sin precedente histórico ni paralelo en casi ningún otro país—, explica en parte la desigual distribución del ingreso, y ésta a su vez determina, en círculo vicioso, una inadecuada estructura de la producción y del mercado. Todo ello constituye la base potencial de convulsiones sociales, de las que ya ha habido manifestaciones tanto en el campo como en las ciudades.

Repito: no es que se desconozcan estos problemas. Mucho se ha escrito y dicho sobre ellos. Ha corrido la tinta en la prensa, en artículos, en libros. Igualmente, han abundado los discursos políticos sobre la materia. Distintas agrupaciones obreras y patronales han insistido en que la desigualdad del ingre-

so y sus causas constituyen un factor de retardo en el avance social de los mexicanos y en el cumplimiento de las metas sociales de la Revolución mexicana. Forzoso es preguntarse, en consecuencia, por qué no ha sido posible acometer con éxito el problema de la desigualdad.

Voy a intentar una explicación parcial. La califico de parcial porque el fenómeno es por demás complejo y escapa a mis modestas posibilidades de análisis. La primera gran causa de la situación es que la educación, en su sentido más amplio, no se ha extendido más allá de sectores minoritarios. Es verdad que el analfabetismo se ha reducido, sobre todo en los últimos seis años, a una proporción pequeña, del orden del 13% de la población de 7 o más años. Pero la escolaridad media de la fuerza de trabajo del país es de poco más de tres años, y, en 1970, el 27% de la población económicamente activa carecía de instrucción y un 30% adicional había cursado apenas de 1 a 3 años de enseñanza primaria; es decir, más de la mitad de la población activa, o sea unos 7 400 000 personas no eran alfabetos funcionales, según los estudios que demuestran que tres años de escuela son insuficientes para convertir a una persona en alfabeto funcional, capaz de efectuar operaciones aritméticas sencillas, leer y escribir con relativa facilidad, leer instructivos, periódicos, etc. En el sector agropecuario los analfabetos funcionales eran más de 4 millones, o sea más de la mitad del total. En 1970, apenas el 13% de la población económicamente activa total, o sea aproximadamente 1 700 000 personas, había cursado estudios más allá de la primaria. Esta situación puede o no haber mejorado entre 1970 y el presente. Ha habido creciente escolaridad en general, pero menos en las áreas rurales que en las urbanas. Según estimaciones del Centro de Estudios Educativos, el número total de habitantes analfabetos funcionales en 1975 (activos económicamente e inactivos) —20 700 000— era ligeramente superior al estimado en 1970 —20 500 000—; pero representaba aún el 53% de la población de 9 o más años, comparado con el 60.9% en 1970. Estas cifras nos deben hacer meditar sobre la eficiencia del sistema educativo mexicano y sobre la calidad de la enseñanza. La gran mayoría de la población —sobre todo la rural— simplemente no recibe educación formal suficiente para convertirla en agente productivo de la economía mexicana, independientemente de otros objetivos culturales y sociales de la educación. Debe tenerse en cuenta, desde luego, que la educación no formal también cuenta, y que ésta se obtiene de la familia, de la experiencia de trabajo, de los cursos de adiestramiento y de la prensa, la radio y la televisión, a más de las tiras cómicas, las revistas y, en muy menor escala, los libros. Sin entrar en detalles, el panorama no puede ser muy alentador.

A las deficiencias del proceso educativo del mexicano, debe añadirse la escasa participación de los habitantes en la vida cívica, en todos los niveles,

desde las actividades comunitarias hasta la votación en elecciones municipales, estatales y federales. La falta de educación explica, en parte, la falta de participación, y ésta condiciona a la primera. La poca participación en la vida social y política del país obedece también a factores inhibitorios de carácter psicológico y a elementos sociales y aun demográficos —por ejemplo, entre estos últimos, la enorme dispersión de una parte de la población: los 18 millones de habitantes que viven en localidades de menos de 1 000 personas. Pero es también responsable la estructura política del país, puesto que la participación no siempre nace espontáneamente, sino que está determinada por el mayor o menor impulso que se dé a ella desde arriba, desde los partidos políticos, los medios de comunicación y las muchas agrupaciones sociales y políticas con capacidad potencial de movilización, comunicación y socialización. Algunos síntomas de mayor participación, real o potencial, han existido en los últimos años, sobre todo en el sector obrero, pero la impresión general que se tiene, sobre todo comparando con otros países, es que el grado de participación es globalmente muy bajo.

México es un país que todavía posee abundantes recursos naturales, y tiene capacidad para hacer frente a las proyecciones demográficas que sitúan la población de 1990 en unos 100 millones de habitantes, o posiblemente, menos si se intensifican los programas de planificación familiar. Pero sus recursos no se aprovechan adecuadamente. Existe gran desperdicio de agua y energía, progresiva destrucción de suelos y bosques, gigantescos desaprovechamientos de posibilidades agropecuarias y de pesca. No se conoce aún la riqueza mineral explotada en beneficio de la industria y para exportación. Gran parte de la industria es ineficiente y de altos costos, excesivamente protegida en perjuicio del consumidor y con escasa capacidad de exportación. Los mercados externos no se aprovechan adecuadamente o casi no se conocen. Los trámites burocráticos ahogan muchas iniciativas de pequeños y medianos industriales. Con riqueza potencial grande, con abundante mano de obra, con crecientes contingentes de personal técnico y científico, en otras palabras, con capacidad productiva creciente, ¿por qué no puede nuestro país crear un sistema de producción y distribución más equitativo que haga realidad los postulados de la justicia social a que está comprometido el proceso revolucionario mexicano?

Al lado de los grandes proyectos de infraestructura e industriales, hay campo para vastos números de pequeñas iniciativas que pueden operar a nivel local y comunitario, elevando productividad e ingreso, ocupando a los subempleados y desempleados, aumentando el tiempo de trabajo aprovechable, facilitando educación no formal a los habitantes, creando incentivos y atendiendo a necesidades básicas de consumo, de salud e higiene, de educación e información, de vivienda y bienestar. Estos procesos no se logran por medio de adminis-

tración burocrática. Habría que prever formas de organización en que pudieran participar ciudadanos comunes y corrientes, debidamente orientados, y entre ellos los jóvenes que aún no ingresan a la fuerza de trabajo y que por sus periodos libres en sus estudios o por carecer de ocupación disponen de tiempo para tareas de promoción y acción social.

No es del caso hacer predicciones, imposibles en el área social y económica. Pero recordemos las proyecciones a largo plazo en materia demográfica, y tengamos en cuenta la insuficiente capacidad de la economía mexicana, al menos hasta ahora, para incorporar al trabajo productivo, con ingresos suficientes para un nivel de vida adecuado, a los incrementos actuales y previsibles que registra la fuerza de trabajo. Es válido, entonces, preguntarse si México no se encuentra en una verdadera encrucijada: o se transforman las estructuras sociales y productivas, y las instituciones, se mejora la formulación de políticas económicas y sociales y se ejecutan éstas con eficacia y en forma responsable y honesta, a fin de crear una sociedad menos desigual en un plazo razonable, o se sigue descendiendo por el camino del subdesarrollo y de la desorganización social, con una creciente población paupérrima e inactiva, improductiva y desarticulada, en perenne estado de desigualdad, con gran potencial para generar enormes convulsiones sociales.

Si el primer camino es, como puede suponerse, el preferible, corresponde no sólo a los gobiernos federal, estatal y municipales, y a los organismos del sector público, orientar los esfuerzos colectivos hacia él, sino también a las organizaciones privadas y comunitarias y a la ciudadanía en general. Los diferentes grupos sociales, sobre todo los que han ascendido a situaciones de privilegio dentro de la clase obrera y la media, y dentro de ésta los estratos más elevados, deben hacer esfuerzos por comprender la situación crítica y examinar las alternativas que se presentan. Debe asumirse responsabilidad y ejercerse la misma para propiciar el cambio dentro de normas institucionales que garanticen la paz social. La educación, dentro y fuera de las escuelas, tendrá que desempeñar un papel central en el proceso de cambio, y se requiere la colaboración de los ya educados en la gran tarea que queda por hacer tanto al sector público como al privado.

LAS CAUSAS INTERNAS DE LA CRISIS MEXICANA*

La reciente crisis financiera y económica de México podría verse como parte de un desajuste mundial de naturaleza cíclica, compuesto por viejos problemas estructurales en los países industrializados, por los efectos del cambio sustancial y repentino en los precios de los hidrocarburos en relación con otros precios, y por otras fluctuaciones en los precios relativos, incluyendo las tasas de cambio y las tasas reales de interés. Sin embargo, puede considerarse asimismo resultado de antiguos problemas estructurales y de los recientes desequilibrios internos creados por el intento de capitalizar con demasiada rapidez el auge petrolero en condiciones de mala administración financiera y monetaria. El presente ensayo se concentrará en los aspectos internos, pero se hará referencia a los cambios en el escenario internacional.

No obstante la gran admiración despertada en los círculos internacionales durante los años cincuenta y sesenta —cuando se hablaba de México en términos muy elogiosos por sus políticas de desarrollo y su progreso—, debe reconocerse que muchos de los problemas estructurales básicos de la economía mexicana y de la sociedad no se enfrentaban ni suficiente ni eficazmente en la estrategia de desarrollo adoptada. Ciertamente, el PNB creció de 1950 a 1970 a una tasa anual promedio de más de 6% en términos reales, un récord que pocas naciones en desarrollo han alcanzado. Sin embargo, el crecimiento de la población se mantuvo cerca de 3.5% anual, con sus repercusiones en el aumento de la fuerza de trabajo. Es más, la producción de alimentos se mantuvo rezagada frente a la creciente y cambiante demanda por ellos. La demanda de energía también aumentó velozmente ante los esfuerzos insuficientes por satisfacerla. La desigualdad de los ingresos persistió en tales niveles que empezó a ser cada vez más inaceptable en términos políticos y sociales. Había serios retrasos y deficiencias, a pesar de los avances en los aspectos sociales del desarrollo: educación, salud, vivienda, infraestructura urbana, bienestar rural. El sistema polí-

* Publicado en Fernand Auberjonois *et al.*, *International Credit Policy and the Foreign Policy of States: The Mexican Debt and Payments Crisis*, Ginebra, Centre for Applied Studies in International Negotiations-International Center for Monetary and Banking Studies, 1983. Traducción de Luis Tapia.

tico en sí fue seriamente cuestionado, lo que culminó con una exagerada reacción gubernamental ante la disidencia interna a finales de los años sesenta y frente a las derivaciones de los conflictos estudiantiles internacionales de 1968.

Durante este periodo de 20 años se crearon dos o más Méxicos o, por lo menos, se trazaron sus perfiles con mayor claridad. Había un México tecnológicamente moderno y económicamente exitoso en su mercado interno, sobre todo gracias a una clase media emergente, e incluso en ocasiones en los mercados mundiales de manufacturas, alimentos naturales o semiprocesados y otros productos, o mediante los atractivos del turismo. Pero había otro México, una parte históricamente más importante de la nación, que apenas participaba en el desarrollo económico y que recibía sólo beneficios sociales marginales. Este México estaba formado por la gran mayoría de la población rural que vivía en minúsculas parcelas agrícolas (como pequeños propietarios o como ejidatarios) y por un creciente número de habitantes urbanos, pobres, sin educación ni capacitación, expulsados del campo por la baja productividad y la pobreza, y atraídos hacia las ciudades con la esperanza de conseguir empleo, sobre todo en la construcción y en servicios informales, y mejores condiciones de vida. Los pequeños agricultores tenían acceso muy limitado al crédito bancario, a las facilidades de comercialización, a verdaderos precios de garantía y a medios de transporte adecuados; además, se veían plagados de costosos intermediarios. Los trabajadores urbanos marginales podían, en el mejor de los casos, obtener escasamente el salario mínimo e incluso menos o ingresos irregulares.

Entre 1950 y 1970, la mayor parte del aumento de la producción industrial se concentró en unas cuantas empresas grandes, incluyendo las asociadas con capital extranjero. Las industrias manufactureras medianas y pequeñas operaban con costos excesivamente altos y eran desatendidas por la política gubernamental. En la agricultura, las mayores explotaciones en tierras que contaban con riego desempeñaron el mismo papel que las mayores empresas manufactureras y proporcionaron la mayoría de las cosechas comerciales. También se observó concentración bancaria y financiera, ligada con frecuencia a la industria, la construcción y los servicios.

El desarrollo “moderno” en México en los años cincuenta y sesenta no redujo las desigualdades del ingreso. El 40% del segmento inferior de la población apenas disfrutaba del 10% del ingreso nacional, mientras que el 10% del segmento superior se apropiaba el 40% del ingreso total. Hubo, sin embargo, una ligera mejora en los niveles medios, pero la pobreza siguió predominando. Un “tercer México” podía encontrarse entre las comunidades indígenas, en las que un millón y medio de personas no había aprendido aún el castellano. Hasta ahí el proceso de “filtración” de la riqueza desde las capas sociales más altas hasta las más bajas.

Afortunadamente, durante este periodo de 20 años la inflación se mantuvo baja a un promedio de 3 a 4% anual. Se estimuló el ahorro; hubo un desarrollo financiero institucional; las finanzas públicas fueron manejadas con habilidad, y hubo sólo un endeudamiento externo moderado, atribuido sobre todo al Banco Mundial, al BID, al Eximbank y a un puñado de inversores institucionales extranjeros. Los préstamos a largo plazo se destinaron principalmente a importantes proyectos de desarrollo, que incluían energía, comunicaciones, carreteras, proyectos agrícolas y, en menor grado, manufacturas.

El sector energético siguió siendo un problema, especialmente la industria petrolera de propiedad estatal. Los círculos financieros en el mundo no estaban aún preparados para perdonar la nacionalización petrolera de 1938 en México, que, por su parte, no estaba dispuesto a aceptar capital de riesgo extranjero en esa área. El acceso al financiamiento para el desarrollo de la industria petrolera era poco menos que imposible, pero México fue capaz de redistribuir hacia ella sus propios recursos, mientras que el financiamiento extranjero se obtenía para otros fines. Pero no fue suficiente para mantenerse a la par de las necesidades de exploración para satisfacer la demanda futura, además de que no había a la vista ningún mercado importante de exportaciones. El desarrollo del petróleo y el gas fue hacia adentro: refinерías, oleoductos, fertilizantes y otros químicos. El desarrollo de la energía eléctrica dependía de productos del petróleo y el gas, al igual que del desarrollo de los recursos hidráulicos.

La fabricación de hierro y acero, pulpa y papel, químicos, bienes de consumo duraderos, vehículos automotores, alimentos y textiles, otros bienes no duraderos y una cantidad de productos intermedios se incrementó rápidamente bajo las políticas de sustitución de importaciones, es decir, con alta protección arancelaria, restricciones a las importaciones y con incentivos financieros y fiscales. Sin embargo, las posibilidades de la sustitución de importaciones se estaban agotando y no existía una rigurosa planeación del desarrollo industrial. Se crearon varias brechas en la estructura industrial y aumentó la dependencia tecnológica, pues se prestó poca atención a estimular la investigación y el desarrollo locales.

Alrededor de 1970, la economía mexicana había sido dominada por una crisis estructural. Durante la administración del presidente Echeverría (1970-1976) se implantaron muchas reformas para tratar de corregir algunos de los desequilibrios más importantes, entre ellos los rezagos en educación y salud, ciencia y tecnología, vivienda y desarrollo rural. Al mismo tiempo, se le dio gran ímpetu a las industrias del hierro, acero y metal-mecánica, así como a los productos químicos, la fabricación de vehículos automotores, el turismo, etc., con el propósito de ampliar la base industrial y crear empleos. No obstante, las

condiciones del comercio internacional no fueron del todo favorables, se fracasó en la implementación de una reforma fiscal interna y el gobierno tuvo que recurrir a los préstamos del exterior a partir de 1973. Por entonces se había embarcado en un programa de expansión inflacionario. La mala administración de las finanzas y el mantenimiento obstinado e irracional de una moneda sobrevaluada, junto con políticas de gasto populistas, llevaron a una pérdida de confianza que provocó la fuga de capitales. El 31 de agosto de 1976, el tipo de cambio de México, que se había mantenido estable durante 22 años, se puso a flotación, empezando con una caída de 44% del valor del peso respecto al dólar estadounidense.

En el sector energético también había venido produciéndose una crisis. En 1973, México se convirtió en importador neto de petróleo, coincidiendo con la primera crisis petrolera. Quizá esto estimuló también la exploración de nuevos yacimientos utilizando tecnología más moderna. En 1974 se logró una pequeña exportación neta de crudo. A finales de 1976, las reservas probadas se fijaron en 6 000 millones de barriles, una cantidad modesta según los patrones internacionales. Poco tiempo después se anunciaron 11 000 millones de barriles, certificados por servicios técnicos cualificados internacionalmente.

Sobre esta base se gestó el auge petrolero. La nueva administración del presidente López Portillo, a causa de la devaluación de la moneda, tuvo primero que adoptar en 1977, con el apoyo del FMI, una política de estabilización. Pero la perspectiva para la exportación de petróleo y los precios internacionales del crudo eran promisorios. En 1978 México estaba exportando 2 000 millones de dólares de petróleo crudo. Se dijo entonces que México no tendría ya que enfrentar restricciones financieras externas para su desarrollo. La segunda crisis petrolera fue una gran ayuda para el auge del hidrocarburo y al mismo tiempo dio acceso a créditos internacionales generosamente ampliados. El gobierno decidió ir adelante con planes ambiciosos para el desarrollo de la industria y de la infraestructura, incluyendo las industrias petrolera y petroquímica. Se perforaron nuevos pozos mar adentro, de los que se obtenían 45 000 barriles diarios y se localizaron grandes depósitos nuevos de gas. En 1980, la producción diaria promedio había alcanzado 2.2 millones de barriles, con alrededor de 50% disponible para exportación, no obstante el rápido crecimiento del consumo interno. La producción continuó creciendo y se calculaba que las exportaciones podrían aportar, si los precios del petróleo seguían aumentando, unos 20 000 millones de dólares en 1981. En este año, las reservas probadas de gas y petróleo habían alcanzado los 70 000 millones de barriles y las reservas potenciales de gas y petróleo se estimaban en más de 200 000 millones de barriles. México estaba también construyendo el mayor complejo petroquímico en Latinoamérica.

A esto siguió un extraordinario derroche de dinero provocado por el petróleo. Toda pretensión de escasez y racionalidad en los gastos se “mandó a volar”. México, afirmó públicamente el Presidente, iba ahora a “administrar la abundancia”. Muchos optimistas se imaginaron un superávit que incluso permitiría al país liquidar su deuda externa, que como antes dijimos se consideraba realmente elevada. La inversión real, tanto del sector público como del privado —este último ocupado en su propia expansión temeraria— aumentaba entre 15 y 20% anual. El consumo agregado real crecía entre 5 y 7% al año, igualmente tanto el público como el privado. Durante el periodo 1978-1981, el PNB creció por lo menos 8% al año y el empleo se incrementó rápidamente. Las insuficiencias se extendieron en todas partes: mano de obra calificada, personal ejecutivo y técnico, materiales de construcción, cuellos de botella en comunicaciones y transportes. Al final, la deuda externa había crecido a cerca de 80 000 millones de dólares al terminar 1981 (de la cual 20 000 millones se atribuía a corporaciones privadas y bancos). Se hicieron pocos esfuerzos para cerrar la brecha financiera del sector público, ya fuese mediante aumentos de los ingresos impositivos o la eliminación de subsidios a los precios de los servicios públicos, a los derivados del petróleo y otros similares. El déficit del sector público a finales de 1980 se había elevado a 8% del PNB y a cerca de 17% un año después.

Una presión tan grande como la ejercida por el sector público sobre el PNB y el ahorro sólo podía aliviarse mediante mayor endeudamiento externo e inflación. Fue en efecto el origen principal de la inflación, resultado de un gasto enormemente incrementado que presionaba una economía llena de rigideces y desequilibrios. No se trataba de una economía suave y “bien lubricada” sino de una áspera y viscosa. La inflación aumentó de 15 a 30% al año y surgieron expectativas de mayor inflación y depreciación de la moneda. Esto se debió a que el gobierno sostuvo su decisión de mantener la sobrevaluación de la moneda, mientras fue creándose una gran liquidez interna y se manipulaban las tasas de interés para atraer fondos del extranjero y propiciar el ahorro interno. Pero no era ilegal tener cuentas en dólares. Pronto, las calculadoras de bolsillo facilitaron a quienes contaban con liquidez, por no mencionar a las grandes corporaciones, decidir, a la luz de la ineficaz minidepreciación del peso dentro del sistema de tasa flotante, en qué moneda extranjera invertir. La adquisición de bienes en el extranjero, por ejemplo bienes raíces en Estados Unidos, se convirtió en una verdadera ganga. Las altas tasas de interés en Estados Unidos también atrajeron capitales al mercado monetario estadounidense. Los artículos de importación y los viajes al exterior resultaban baratos. Las exportaciones mexicanas dejaron de ser competitivas junto a las de otros países recién industriali-

zados y los visitantes extranjeros perdieron interés en los muy caros complejos turísticos del territorio mexicano.

El inminente aumento del déficit en cuenta corriente hasta el nivel de los 10 000 millones de dólares en 1981, alimentado con los pagos de altos intereses, fue una señal clara. Tan pronto como declinó un modesto 10% el precio del petróleo a mediados de 1981, la confianza empezó a disminuir y la fuga de capitales se elevó a niveles sin precedentes. El gobierno se vio atrapado, en medio de un año preelectoral, por no ser capaz de recortar drásticamente el gasto público y decidió tomar una ruta peligrosa: pedir más préstamos al extranjero, para lo cual buscó, mediante corporaciones de crédito, en el fondo de las arcas de todos los pequeños bancos regionales de Estados Unidos. Asimismo, obtuvo todo lo que pudo de Europa, Japón y los países árabes, tratando de detener la fisura abierta en la balanza de pagos y en el ahorro del sector público. En realidad, México consiguió dinero nuevo en parte para pagar intereses. La debacle había comenzado en los últimos meses de 1981 y la devaluación se hizo inevitable. Fue precipitada por varias declaraciones políticas imprudentes y por el deslizamiento poco realista e insuficiente del tipo de cambio. Era un sistema abierto pero en serio. La recesión cada vez más aguda en Estados Unidos y otros países industrializados fue otro factor que contribuyó a ensombrecer las perspectivas para la exportación.

Una devaluación de 46% del peso frente al dólar en febrero de 1982 puso un drástico freno a las importaciones y significó potencialmente un estímulo a las exportaciones, pero las predicciones del mercado petrolero indicaban que los ingresos de divisas del petróleo y gas, asumiendo incluso un aumento de las exportaciones de petróleo hasta alcanzar 1.5 millones de barriles diarios, equivaldrían a 14 000 millones de dólares, prácticamente lo mismo que en 1981 (y considerablemente menos que los 20 000 millones previstos para ese año). El capital que había emigrado difícilmente volvería. Se hizo evidente la probabilidad de un freno repentino en el crecimiento del PNB así como que el déficit del sector público permanecería enorme. Se esperaba desde luego que aumentara la tasa de inflación, estimulada en parte por la devaluación de la moneda. En abril de 1982 comenzó a implementarse un programa de estabilización no avalado por el FMI. Fracásó, sin embargo, porque el boquete en el déficit del sector público no pudo ser llenado y porque las condiciones externas indicaban que era poco probable que México tuviera éxito en conseguir préstamos extranjeros adicionales o renegociar su deuda a corto plazo. En agosto la situación era insostenible y se tomaron las primeras medidas para establecer el control de cambios: un tipo de cambio sujeto al libre mercado al lado de uno oficial y, poco tiempo después, la conversión forzosa de las cuentas de dólares a pesos al

tipo de cambio oficial, incluyendo aquellas de los no residentes. La tasa mensual de inflación había aumentado a más de 4% y quedó claro que la salida de la crisis no sería inmediata; cualquier tipo de cambio era inmediatamente sobrevaluado.

El 1 de septiembre de 1982, el Presidente, culpando a los bancos, anunció la nacionalización del sistema bancario privado y estableció el llamado sistema generalizado de control de cambios que inmediatamente fue inoperante y que dio lugar a un enorme mercado negro, sobre todo en la frontera entre México y Estados Unidos. Además, el banco central redujo las tasas de interés internas para los depósitos a corto plazo, hasta aproximadamente dos tercios de la tasa anual de inflación, lo que dio impulso al mercado de créditos externo al sistema bancario y proporcionó un estímulo adicional a la inflación. Se emprendieron negociaciones con el FMI y se envió una carta de intención antes de que la nueva administración del presidente De la Madrid tomase posesión. El 1 de diciembre, este último se vio forzado a anunciar una estricta política de austeridad a corto plazo —*rigueur économique à la française*— y a modificar el calendario de pagos y renegociar la deuda externa, así como a aclarar que el estancamiento del PNB de 1982 continuaría en 1983 (en realidad, el PNB está disminuyendo actualmente más de 3% al año), y que los ajustes de salarios tendrían que ser muy modestos. Además, el peso fue nuevamente devaluado y se adoptó un sistema de control de cambios menos restrictivo, con un tipo oficial deslizante para las transacciones comerciales, disposiciones especiales para la amortización de la deuda y un confiable y denominado mercado libre.

Bajo el acuerdo con el FMI, se esperaba reducir la brecha en el déficit del sector público a 8.5% del PNB para fines de 1983. Sin embargo, es probable que los recortes de gastos y subsidios, por un lado, no fueran suficientes para alcanzar las cifras planeadas. Igualmente, un ajuste de los salarios de 25 a 27%, frente a una tasa anual de inflación de casi 90%, era dudoso que se sostuviera durante mucho tiempo. Por otro lado, las empresas enfrentan por primera vez en 40 años una disminución de las utilidades. La mayoría de las industrias depende en gran medida de insumos importados para mantener los niveles actuales de producción y están endeudadas excesivamente tanto dentro del país como en el exterior. Los niveles de liquidez son mínimos. El propio presidente De la Madrid afirmó que a México le tomaría dos años recuperarse; poca gente ha comprendido cabalmente esta realidad y está ahora sumida en el pesimismo. Sin embargo, hay una base industrial bastante ampliada gracias al auge de 1978-1981 y pueden desarrollarse oportunidades de exportación dentro de los límites permitidos por la OCDE para la recuperación económica de los países y en competencia con otros recién industrializados en situación similar.

¿Qué aprendizaje se puede obtener de la experiencia reciente de México? Es necesario entender que la “deuda moral” del partido gobernante (PRI) ha sido siempre elevada en promesas incumplidas y agravada por la ineficacia. Cada nueva administración supone que podrá “compensar” parte de esta deuda moral, mejorar las condiciones de vida, aumentar el empleo, reducir las desigualdades, fortalecer los procesos democráticos, disminuir la centralización, etc. Además, cada nueva administración ha estado obligada a desarrollar la infraestructura, mejorar la agricultura, estimular la industrialización y llevar a cabo renovados programas para el desarrollo rural, educación y salud, vivienda, etc. En un sistema de economía mixta, si no se desarrolla una estructura impositiva adecuada, las fuentes de financiamiento no inflacionarias tienden a ser limitadas. Las empresas de propiedad estatal generan, si acaso, muy pocos excedentes. Las corporaciones privadas consienten poca reinversión de utilidades y se inclinan a depender del financiamiento bancario, subsidiado si es posible. Recurrir al financiamiento externo entre 1978 y 1981 redujo la búsqueda de nuevos ingresos derivados de los impuestos, de la reforma fiscal y de fuentes locales de financiamiento. Las exportaciones de petróleo, que se elevaron de 400 millones de dólares en 1977 a 20 000 millones en 1981, una cifra de ensueño, e incluso más después de esa fecha, hicieron que todo fuera posible, incluso asegurarse una deuda externa ilimitada. Nunca se percibió, a pesar de lo mucho que se dijo respecto a no seguir la ruta de otros países exportadores de petróleo, en qué medida el “síndrome petrolero” venezolano iba a afectar México con una moneda sobrevaluada por añadidura. Nunca fue entendido claramente por los políticos, a pesar de las experiencias inflacionarias de Brasil, Argentina y otros países sudamericanos, en qué medida exceder una tasa de inflación de 20% anual podía llevar —sobre todo con un deficiente manejo financiero— a una espiral de aumento de precios, alimentada por las expectativas y por aumentos excesivos del gasto real. Las voces de alarma fueron ignoradas cuando no ridiculizadas y se hizo público un falso dilema: que la elección era entre el crecimiento con inflación o ningún crecimiento. ¿Qué tasa de inflación se consideraba aceptable? ¿No podría ocurrir un crecimiento razonable con un índice de inflación moderado? Cuando los analistas señalaron la posible debilidad del mercado petrolero a mediano plazo, del que tanto dependía el país, se burlaron de ellos. Cuando se recomendó prudencia en el endeudamiento externo, se dijo que México apenas se había acercado a las oportunidades de crédito en el sinnúmero de bancos pequeños en Estados Unidos.

En esta época, poner énfasis en la política a corto plazo es comprensiblemente necesario y hasta ahora se ha logrado mucho. Pero México no cuenta con un sistema de seguro de desempleo y el aumento actual del desempleo

abierto que es entre 8 y 10%, además del subdesempleo que es del orden de 25 a 35%, frente a una tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo de alrededor de 4% anual (el crecimiento de la población es ahora de 2%), sólo puede ser contrarrestado con aumentos selectivos del gasto público y fuertes incentivos a la industria manufacturera y la construcción. Las condiciones para ello distan mucho de ser ideales. Es más, los asalariados de casi todos los niveles han experimentado una caída drástica en sus salarios reales, al tiempo que la inflación continúa actualmente a un ritmo de 5% mensual.

La política de estabilización a corto plazo, aunque ha sido ajustada a lo largo del año hasta lograr un comportamiento menos que perfecto a la luz del acuerdo con el FMI, puede ser exitosa para dirigir a México por otra ruta hacia una modesta recuperación en la segunda mitad de 1983 y en 1984. Mucho dependerá también de las ganancias de las exportaciones de petróleo y gas, manufacturas y exportaciones convencionales. Las importaciones han descendido fuertemente, pero las de alimentos permanecen altas; la reciente caída, una más, en el precio del petróleo significa un fuerte golpe a las exportaciones en su conjunto, probablemente no compensado del todo por la reducción general de las tasas de interés de los préstamos externos. De hecho, México tendrá que financiar un déficit en cuenta corriente de entre 3 000 y 4 000 millones de dólares en 1983 con nuevos préstamos netos, sin contar con sus problemas de renegociación de la deuda.

Por otra parte, los asuntos fundamentales del desarrollo no pueden posponerse por mucho tiempo. El desarrollo del país no puede darse "sólo con el petróleo". La administración tiene que continuar con el pago de la "deuda moral" al pueblo de México, lo que sólo puede hacerse con un uso de los recursos más racional, con mayor productividad y eficiencia y rediseñando la política con el fin de reducir sustancialmente las desigualdades y mejorar las condiciones de vida en las áreas rurales y para los más pobres y marginados de las zonas urbanas. La creciente clase media ha tenido por el momento sus buenos tiempos; ahora debe aceptar algunos sacrificios. El milenio impulsado por el petróleo puede no estar ya a la vuelta de la esquina, pero está claro que hay que renovar los esfuerzos —y se cuenta con los recursos humanos y materiales— para alcanzar, esperemos que hacia el final del siglo, los objetivos sociales tan largamente pospuestos. También serán necesarias mejores perspectivas económicas en el mundo, un asunto sobre el que México no tiene ningún control. Lo que no puede repetirse es el proceso de auge y quiebra ocurrido en México en los últimos 12 años; es demasiado costoso social y políticamente. Debe encontrarse un mejor camino para sostener el desarrollo y cumplir sus requisitos sociales, sin sacrificar la estabilidad política o los principios y prácticas democráticos.

Es muy fácil, como muchos lo han hecho en México, culpar a la crisis económica mundial y a la superabundancia de petróleo —aunadas al voraz apetito de ganancias del sistema bancario internacional— de los presentes males económicos y financieros que afectan a México. La responsabilidad es sin duda de las malas propuestas políticas y de expectativas demasiado optimistas, sin contar con planes de contingencia. Esto ha sido reconocido afortunadamente por la actual administración mexicana. Queda por verse si las nuevas políticas y su implementación son adecuadas para resolver los problemas verdaderos. Una larga historia de centralización, autoritarismo e ineficacia, a los que se suma un populismo desorientado, no será fácil de contrarrestar. El nacionalismo cuenta como un factor positivo y el sistema político tiene habilidad para conseguir en situaciones de crisis, pero hay también muchos elementos perjudiciales, tanto internos como del exterior. La comparación con la mayoría de los países de Latinoamérica permite a México destacar, mirando al pasado y al futuro, pero será necesario prevenirse contra los planteamientos lineales. Pase lo que pase en Centroamérica, por ejemplo, afectará a México, aunque sólo sea porque México tiene que buscar acomodo en su fuerza de trabajo para cientos de miles de centroamericanos durante los próximos años, sin tomar en cuenta las repercusiones políticas. Por otra parte, México puede encontrar las ventajas de considerar seriamente la cooperación con Europa Occidental y con los principales países de América Latina, como Brasil. Esto requerirá una política exterior con mucho más sentido, en oposición con la enteramente retórica como se ha seguido en gran medida hasta ahora, o con la más defensiva, como la mantenida frente a Estados Unidos. La autosuficiencia nacional debe combinarse con una política de interés mutuo en la escala internacional. Y las políticas a corto plazo deberán ser congruentes con los objetivos a largo plazo.

ECONOMÍA DE MERCADO Y ECONOMÍA INTERVENIDA*

I. EL CASO DE MÉXICO: ¿ECONOMÍA DE MERCADO O ECONOMÍA INTERVENIDA?

La economía de mercado ha existido siempre, desde su modalidad primitiva, el trueque, hasta el intercambio de la producción y los servicios por la vía de mecanismos regionales, nacionales e internacionales que ponen en comunicación a productores y consumidores, a vendedores o compradores. La historia económica de México, aun desde antes del siglo XVI, se ha caracterizado por amplitud, eficiencia y modalidades de los mercados que han variado con el tiempo y han adquirido características locales y regionales diversas. Apenas en la segunda mitad del siglo XIX, al abolirse las alcabalas o impuestos al tránsito y el comercio interestatales y al obtener los productos de la minería y la agricultura, México pudo tener acceso a los mercados internacionales. Puede decirse que la economía mexicana se transformó de una economía controlada y monopolizada por el estado o por grupos productores y distribuidores de alcance limitado, en una economía de mercados interactivos con precios fluctuantes y con mayor uso de medios de pago institucionales y modernos.

Durante los primeros treinta años del siglo XX, la economía mexicana fue objeto de grandes transformaciones estructurales e institucionales. La Revolución mexicana (1910-1921), sin abandonar la economía de mercado heredada de fines del siglo XIX, introdujo, sin embargo, nuevos objetivos políticos y sociales que afectaron, esencialmente, el uso de los recursos naturales y de la oferta y la demanda de recursos humanos. Los instrumentos fueron la nueva legislación agraria que limitó la magnitud y naturaleza de la propiedad de la tierra, la legislación sobre hidrocarburos que reservó a la Nación la propiedad de los yacimientos, una base de legislación obrera que protegió los derechos de los trabajadores, entre ellos el salario y las condiciones de trabajo, y una política educativa a cargo del estado.

* Trabajo presentado en el Seminario Internacional "Libertad y Justicia Social en las Sociedades Modernas", Ciudad de México, 3 de junio de 1993. Publicado en *El Economista Mexicano*, revista del Colegio Nacional de Economistas, julio-septiembre de 1993.

La actividad industrial no fue afectada en esa primera etapa, y en cambio la acción del estado se encaminó a favorecer la industrialización y la producción agropecuaria con apoyo en el crédito y la política financiera y fiscal, la política arancelaria, las obras de infraestructura, la educación y la política social. Durante los años veinte los resultados económicos fueron bastante moderados, en parte, debido al efecto restrictivo de los mercados internacionales de los que dependían las pocas exportaciones mexicanas de la época, y en parte por la existencia de una deuda externa carente de servicio y a la falta de confianza de las fuentes de financiamiento internacional en las perspectivas económicas mexicanas.

La gran depresión de los años treinta, anunciada desde 1930 por las caídas de las bolsas, las restricciones al comercio internacional y las crisis monetarias, indujeron a México, ante la realidad de sus problemas, a incursionar en la idea y la práctica de la planeación económica y social. Durante la segunda mitad de los años treinta se adoptaron nuevas políticas, tanto económicas como sociales, que en esencia significaron una intervención del estado en los mercados para lograr objetivos tanto de promoción de la producción, y se asumieron responsabilidades estatales en importantes sectores productivos y de servicios, entre ellos el petróleo y sus derivados, el transporte por ferrocarril, y algunos sectores de la banca. En ningún momento abandonó México la economía de mercado, pero le introdujo modalidades y restricciones en función de los objetivos nacionales. El comercio exterior se sujetó asimismo a aranceles proteccionistas, a controles de exportación y medidas de fomento y protección de diversos productos exportadores. Se emprendieron además importantes obras de infraestructura.

En los años cuarenta, la economía mexicana se vio estimulada considerablemente por las nuevas demandas internacionales, tanto de productos estratégicos por parte de las potencias aliadas, como de manufacturas por parte de algunas de las economías latinoamericanas; los precios de algunos productos básicos de exportación se elevaron en términos reales. Los superávits del comercio repercutieron también en la expansión de la demanda interna de bienes de consumo e intermedios. A las demandas internacionales se respondió en parte vía las transacciones de gobierno a gobierno, y en parte vía los mecanismos de mercado. Pero al término de la segunda guerra mundial, la economía mexicana tuvo que enfrentarse a la pérdida de la demanda internacional y al desgaste de sus reservas de divisas, a ajustes cambiarios y a la necesidad de definir una nueva estrategia de desarrollo. Esta consistió en gran parte en impulsar la industrialización y la modernización agrícola, con apoyo en financiamiento estatal y en crédito del exterior. Dicha política fue acompañada de fuerte protección aran-

celaria, subsidios y diversas otras medidas de estímulo a la inversión tanto nacional como extranjera. A partir de 1955, después de una devaluación y un reajuste se inició un largo periodo, hasta 1970, de crecimiento rápido del PIB, a más del 6 por ciento anual, con relativa estabilidad financiera y de precios, con aumento del ahorro nacional, desarrollo institucional, y moderada intervención del estado en la economía de mercado, concentrada sobre todo en el sector agrícola, el energético y algunas industrias estratégicas y determinados servicios esenciales.

A partir de 1971 se generaron fuertes inestabilidades por las políticas presupuestaria y monetaria abiertamente expansionistas, se amplió de manera muy considerable el alcance del sector paraestatal, se inhibió en buena medida la inversión del sector privado y se distorsionó el sistema de precios. La intervención del estado se extendió en muy amplia proporción más allá del área de la regulación distributiva para abarcar crecientemente la esfera de la producción. Con el auge petrolero de exportación iniciado en 1974, que inyectó a la economía nacional recursos financieros sumamente cuantiosos, la política expansionista se desbordó impulsada por el estado y acompañada de apoyo sin precedente, además, en el crédito internacional proveniente de los petrodólares reciclados por la banca comercial de Estados Unidos y Japón.

Hubo un primer reajuste con la devaluación de 1976, pero durante el periodo 1978-81 el auge fue aún más pronunciado, con impulsos industriales nuevos y adicionales tanto del estado como del sector privado, y con continuo y rápido endeudamiento externo. Dos síntomas del desequilibrio macroeconómico fueron el déficit del sector público, que alcanzó más del 16 por ciento del PIB, y el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente, que ascendió a 6 por ciento, ambos cubiertos temporalmente con crédito del exterior a plazos corto y mediano. A mediados de 1982 esta situación hizo crisis y la economía mexicana entró en un prolongado periodo de reajuste, del que apenas ha salido en los últimos cuatro años.

En los dos reajustes citados, el de 1976 y el de 1982, fue inevitable que la sobrevaluación cambiaria —expresión aproximada de una tasa de inflación en México muy superior a la de mercados internacionales— tuviera que corregirse; con la diferencia de que a partir de 1982, a falta de nuevos recursos financieros del exterior y en virtud de las obligaciones de servicio de amortización e intereses de la deuda exterior vigente, el peso del reajuste recayó con gran fuerza sobre la economía interna y sobre los sectores débiles de la misma, con fuerte recorte del gasto público.

II. LA CRISIS DE 1982-1988, LA DESREGULACIÓN Y LA DESESTATIZACIÓN

A partir de 1983, los programas económicos del gobierno plantearon la necesidad de reducir el déficit del sector público mediante modificaciones de la estructura del gasto, en particular una fuerte limitación de los programas de inversión, de los subsidios y otras transferencias y de las remuneraciones reales a la fuerza de trabajo. El objetivo inmediato fue reducir la tasa de inflación y al mismo tiempo llevar a la economía a una situación de equilibrio de mercado, a base de ajuste y liberación de precios controlados o subsidiados, progresiva desestatización y desregulación, y acercamiento a un tipo de cambio real que reflejara la relación entre el poder de compra interno de la moneda mexicana y el poder adquisitivo también interno de las monedas de los principales países con los que México comerciaba.

Ello se logró solamente en parte, acompañado de fuerte reducción del volumen de importaciones; las metas anunciadas no se alcanzaron. Para mediados de 1985, fue necesario iniciar nuevos reajustes y cambiar la estrategia de manera más radical, anunciándose la apertura del comercio de importación con reducción de aranceles, eliminación de barreras no arancelarias y otras medidas de liberalización, inclusive el ingreso de México al GATT. Se dieron los primeros pasos hacia una integración más abierta de la economía mexicana a la internacional creando, entre otras cosas, la posibilidad de mayor competitividad comercial dentro y fuera del país. El sector intensificó su proceso de adelgazamiento económico.

Hasta 1985, sin embargo, cabe hacer notar que el precio internacional del petróleo había seguido sosteniendo en buena medida al sector externo y al sector público, mientras se renegociaban las condiciones de amortización y pago de intereses sobre la deuda externa y se alentaba la exportación de manufacturas y de productos del régimen de maquila de la frontera norte. En 1986, en cambio, la baja del petróleo privó a México de la tercera parte de su exportación de mercancías y de la cuarta parte de los ingresos fiscales; este desajuste mayúsculo apenas se compensó con nuevos créditos del exterior, condicionados por una política de ajuste estructural que en realidad significaba una desestatización y una desregulación más intensas y avances más rápidos hacia un sistema abierto de mercado como guía para la inversión interna y la de origen extranjero. Fue, no obstante, un periodo bastante inestable que, pese a un auge especulativo de la bolsa de valores en 1987, terminó por hacer crisis una vez más a fines de ese año, con una nueva devaluación del peso y restricción fuerte de la demanda interna.

A principios de 1988 quedaron plasmados estos elementos en el llamado Pacto o PECE, firmado en diciembre anterior, anclado en la generación de un superávit presupuestal primario (es decir, omitidas las transacciones financieras por concepto de endeudamiento) de 8 por ciento del PIB y en el compromiso de las partes empresarial, obrera y gubernamental de hacer ceder de inmediato la inercia inflacionaria y regular los incrementos de precios y salarios de común acuerdo. Aunque a la política económica del Pacto se le llamó en ciertos círculos una política destinada a crear una “sobreoferta” de bienes para evitar la hiperinflación e inducir un proceso de corrección de la tendencia inflacionaria subyacente, fue en realidad una política de “represión de la demanda”, tanto la ejercida por el sector público como la de consumo e inversión privados.

Previamente se habían elevado numerosos precios y tarifas, y a partir de allí, con la aplicación del Pacto, se obtuvieron resultados en pocos meses que hicieron descender la tasa de inflación de 15 a 5 por ciento mensual y aún menos. En consecuencia, se avanzó hacia una especie de “subequilibrio macroeconómico” que permitió articular políticas más congruentes y proseguir con la desestatización, la desregulación y la apertura a los mercados.

Desde 1989 se han consolidado las políticas del Pacto y se ha logrado reducir la inflación, cuya tasa anual en 1982 fue inferior al 20 por ciento y que se prevé no rebase el 10 por ciento en 1993. En este periodo se redujeron en forma acentuada el alcance y la intervención del estado en la economía, se alentó al sector privado de las grandes empresas, y se dieron señales de economía de mercado que se suponía que serían las idóneas para estimular la inversión interna, sobre todo la del sector privado, como base y condición para que el PIB creciera a tasas favorables y se recuperara la economía de los trastornos del periodo 1983-1988. Durante este periodo se había generado una mayor tasa de desempleo abierto y de subempleo, implícito este último en la vasta economía informal o subterránea y no se incorporó progresivamente al trabajo regular el incremento anual de la población de 15 a 18 años.

III. LA ECONOMÍA DE MERCADO HOY Y A FUTURO

Los resultados de la nueva política económica coyuntural emprendida desde 1989 no han sido plenamente satisfactorios. Durante el periodo más reciente, no obstante algunas mejorías salariales en los sectores de empleo formal, se ha agravado la desigualdad social. En términos generales, aunque con significativas excepciones regionales, no se ha recuperado suficientemente el ingreso real, y la economía da muestra de falta de dinamismo en grandes sectores, por ejem-

plo, en la agricultura y en la producción manufacturera de bienes destinados al mercado interior. En el periodo 1989-92 el producto bruto se ha incrementado a una tasa anual de 3.44 por ciento, de lo que resulta un incremento medio anual del PIB per cápita de 1.4 por ciento. Durante 1991 y 1992, el PIB creció a menor ritmo: 3.08 por ciento anual, y el PIB per cápita a solamente 1.1.

Además, la apertura excesiva a las importaciones, combinada con una detención a la sobrevaluación de la moneda y factores estructurales aún no resueltos (por ejemplo, en la agricultura) ha originado desde 1989 un déficit de balanza de pagos en cuenta corriente que alcanza el 6 por ciento del PIB y que, para financiarse con ingresos equivalentes de capital, la mayor parte de carácter financiero y tal vez especulativo y no representativos de inversión directa, requiere el mantenimiento de una tasa real de interés o de rendimiento en México de cerca de 9 por ciento anual.

Esta tasa pasiva se traduce, vía el sistema de intermediación financiera, en una tasa activa efectiva, que pagan los prestatarios, de no menos de 25 por ciento anual real. Es obvio que esto afecta negativamente la perspectiva de inversión privada nacional, sobre todo por parte de la mediana y pequeña industrias de cuyo aumento depende y deberá seguir dependiendo en buena medida, precisamente, la recuperación de las bases de desarrollo del país y la posibilidad de alcanzar una tasa de crecimiento que induzca fuertes aumentos del empleo. O sea que la política económica a corto plazo ha caído en una trampa de la que no será fácil salir.

Subyace en la actual estrategia la idea de que se ha vuelto a, o está fortaleciendo, una economía de mercado que al parecer hubiera sido abandonada durante los años setenta. La verdad es que nunca se ha carecido en México de una estructura institucional que suponga otra cosa que una economía de mercado, por más que la inestabilidad de los años setenta y ochenta hicieran suponer en algunas esferas lo contrario. México jamás ha sido un país de economía planificada integral en el sentido riguroso de este concepto sino de esfuerzos de planeación de metas en forma no muy articulada.

Por otra parte, la Constitución tampoco ha previsto un sistema riguroso de planeación, con todo y la idea de la economía mixta que se le ha atribuido, y no obstante reformas de los ochenta en el sentido de afirmar y definir la llamada rectoría del estado y crear bases más explícitas de planeación económica (las cuales no han tenido aplicación práctica).

Como quiera que sea, hoy, en 1993, se vive en gran parte en una situación de economía de mercado más generalizada, con adelgazamiento del papel que el estado desempeña en la actividad productiva y reducción de la regulación que ha ejercido de la actividad privada. Además, una frontera sumamente

abierta al comercio de importación establece un vínculo más claro y directo con las economías de mercado en el exterior y genera bases de competencia más abierta. Existen, no obstante, importantes excepciones a la desregulación y desestatización, como el sector petrolero y el eléctrico, y varios otros que son objeto de regulación económica extramercado, en lo que las señales del mercado no necesariamente se siguen y en que se practican o implantan políticas de estado. En esto no difiere gran cosa el caso de México al de muchos otros países que, sin basarse en preceptos estatistas como los que ha entrañado para algunos sectores de la economía la Constitución, admiten en su actividad agudas excepciones a la economía de mercado.

Esto ocurre lo mismo en países de Europa occidental que en Estados Unidos, Canadá y algunas naciones de Asia, y por ejemplo en Chile, que se ostentan como paradigmas de la economía de mercado. No existe en realidad en ninguna parte una economía de mercado plenamente libre y desregulada, sino que aun los países que en los últimos años más han proclamado la aplicación de políticas económicas liberales o neoliberales, conservan sectores o actividades en que el estado interviene suplantando al mercado modificando o matizando en ocasiones los fines que son netamente sociales. En muchos países desarrollados, sobre todo en Europa occidental, existe una larga tradición de política social a cargo del estado, o sea a costa del contribuyente, en que los valores y las señales del mercado se corrigen o se condicionan para obtener, en función de requisitos políticos y sociales expresados democráticamente, una distribución de ingresos o una asignación de recursos distinta a la que resultaría del libre funcionamiento del mercado.

Casi sobra afirmar que un “mercado” no necesariamente se guía ni se caracteriza por criterios de equidad sino que en los mercados reales se dan toda clase de agrupaciones y colusiones que concentran las ventajas del mercado en favor del más fuerte. Estas situaciones van desde las rigurosamente monopolísticas hasta las de competencia oligopólica o de diversos grados y modalidades de imperfección. Aun en las sociedades más liberales —y la tradición es larga— se ha buscado siempre corregir las inequidades y las imperfecciones del mercado, en parte por medio de la política tributaria, y no siempre con éxito.

Las demandas sociales suelen referirse, por razones de equidad o por prioridades de carácter político, a la educación, la salud, la vivienda, los servicios urbanos, algunos aspectos de la protección ambiental, y desde luego el bienestar familiar, en especial de los grupos de ingresos menores. La oferta con que se responde dichas demandas suele no tener un precio comercial o de mercado, o bien no es fácil computarlo. Ciertamente puede haber servicios educativos, de salud, urbanos, de protección ambiental y de bienestar que se generen en el

sector privado sobre base comercial de mercado y que se vendan a los precios que los productores de los mismos consideren rentables, según las condiciones de competencia en que operen; es decir, hay escuelas privadas, hospitales privados, servicios urbanos, servicios de consultoría ambiental y otros que proveen empresas privadas en esas áreas. No siempre están exentos de normas o regulación, pero en esos casos se supone que, en una economía de mercado, la regulación no llegaría a reducir el margen de reutilización hasta el punto en que los servicios se dejaran de proveer.

Por otra parte, en una economía de mercado que pretenda atender las demandas sociales, no hay ninguna garantía de que la libre determinación de la oferta y la demanda de esos servicios a través del mercado pueda llegar a satisfacer el volumen total de la demanda, ni los volúmenes particulares determinados en los diferentes segmentos del total, o de que los satisfaga de manera adecuada o eficiente. Por ello, desde el punto de vista de política social y aun económica, y sobre todo con apoyo en principios de equidad, el estado suele reservarse la facultad de proveer servicios colectivos en forma gratuita o a tarifas o precios inferiores a los que resultarían del libre juego del mercado.

Mientras exista desigualdad económica aguda entre las familias, como en la mayoría de los países en desarrollo —y es evidentemente el caso de México— el argumento de la equidad no puede soslayarse, tanto por razones político-sociales como inclusive por motivos económicos. En ese último caso, porque el corregir o compensar la desigualdad de ingresos y hacer posible el gasto del ingreso familiar en algo más que las necesidades básicas tiene repercusiones, al fortalecerse la demanda, en la creación y ampliación del mercado nacional que condiciona la dinámica de la inversión. Puede acotarse también que mientras exista ignorancia o la información sea insuficiente o defectuosa, o no se tenga acceso a ella, el libre juego del mercado puede asimismo perjudicar a los sujetos económicos que se encuentren en las escalas más bajas de ingreso.

El proveer bienes colectivos, dirigidos en especial a los grupos de ingreso que hayan sido menos favorecidos por el funcionamiento del sistema económico, si bien se acepta en la mayoría de las economías de mercado como función indiscutible del estado, presenta sin embargo una diversidad de problemas. El primero es el de los criterios conforme a los cuales el estado puede decidir el monto de las asignaciones totales en sus presupuestos.

Si se trata de gastos de inversión, no puede evitarse un cálculo, con la tasa de descuento que sea aplicable, acerca de los rendimientos reales del gasto de inversión pública; si se refiere a gastos corrientes de operación, en los que se incorpore un elemento de subsidio cuando los servicios se presten en régimen gratuito, como los de educación básica o de asistencia social, o a precio reduci-

do, como el transporte urbano o la salud, se añade la cuestión de la asignación relativa del costo entre servicios alternativos o complementarios, y el adicional de estimar el beneficio real que reciba el usuario.

Además, por lo general los servicios gratuitos o subsidios benefician no sólo a los usuarios de bajos ingresos, para quienes la gratuidad o el subsidio puede representar el equivalente de un ingreso real que de otra manera no tendrían a su disposición, sino también a los grupos de ingresos medios o elevados que, en su caso, bien podrían pagar precios de mercado pero a quienes no se puede negar el acceso a esos servicios colectivos y su consumo de ellos.

Dicho de otro modo, los servicios colectivos que preste el estado —por ejemplo, la educación universitaria gratuita, los servicios municipales o el transporte urbano subsidiado— benefician a destinatarios de ingresos elevados a quienes, por razones de equidad, no habría por qué favorecer. Ello tiene su contrapartida en la forma de financiar esos servicios: si el sistema tributario es regresivo, es decir, si recae en mayor proporción en el ingreso de las familias de ingresos bajos, el resultado neto de los servicios subsidiados o gratuitos puede también resultar regresivo.

La economía mexicana hoy, pese a su reestructuración en los últimos años en cuanto al alcance de la actividad del estado, la desregulación, a la reanimación del sector privado (con ayuda de inversiones extranjeras), a reformas en los terrenos fiscal y financiero, y al indudable mérito de la política coyuntural de haber reducido apreciablemente la tasa de inflación, se enfrenta aún a rezagos sociales de tiempo atrás que se acentuaron a partir de los años ochenta.

La ampliación de la economía de mercado para los sectores productivos no ha rendido resultados apreciables en materia de empleo y mejoría del ingreso familiar; podría afirmarse, más aún, que el deterioro del nivel de vida y de bienestar de grandes sectores de la población de bajo ingreso y posición marginal durante los años ochenta, no se ha corregido de manera significativa. El nivel de la inversión privada no ha sido suficiente para revertir tendencias que se volvieron más marcadas en los años de crisis y deterioro, y su carencia no ha podido ser suplida por inversión del sector público debido a la política de ajuste presupuestal y de adelgazamiento del ámbito económico del estado.

Dado que la fuerza de trabajo de México seguirá creciendo durante varios años más —por lo menos hasta entrado el siglo XXI— a mayor tasa que la población en general, y que el descenso de la tasa global de fecundidad probablemente no podrá seguir ocurriendo con la misma velocidad que en los años setenta y ochenta, no será desatinado suponer que las demandas sociales que el mercado no puede satisfacer aumentarán en el futuro a tasa creciente, o por lo menos constante. Esto quiere decir que esas demandas se acumularán posible-

mente a una tasa a la que será difícil hacerles frente sin asumir en la esfera del estado —fuera de la economía de mercado— responsabilidades crecientes.

El problema fundamental consistirá en armonizar un nuevo pacto social ampliado con la necesidad de lograr un crecimiento económico más rápido, de tal manera que ambas tendencias se refuercen mutuamente.

PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

INCIDENTES DE INTEGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ, 1952-1958*

I. PRÓLOGO PROTOAUTOBIOGRÁFICO

Mis antecedentes con Centroamérica son muy lejanos. Mi abuelo inglés, Thomas Percy Bingham, con motivo de su constante navegar por océanos de Asia como sobrecargo en buques de pasajeros de la línea P&O, había establecido su hogar en Melbourne, Australia. Allí nacieron hijos e hijas, entre éstas mi madre, Beatrice Mary. En 1898, el señor Bingham decidió buscar nuevas oportunidades en Greytown (San Juan del Norte), costa atlántica de Nicaragua, donde se iniciaban obras para construir un canal interoceánico. A falta de escuela adecuada, la enseñanza a los hijos la impartía mi abuela, Julia Sofía, originaria de Dover, Inglaterra, quien hablaba además español, catalán y francés. La familia conoció de cerca la naturaleza y la comunidad de ese trópico despoblado. Después vivieron en Managua, en época de revoluciones y asonadas. Mi madre fue enviada en 1916 a Nueva York a estudiar enfermería. Allí conoció a mi padre, el ingeniero Juan Francisco Urquidi, nacido en la Ciudad de México, de familia chihuahuense, quien después de episodios políticos prodemocráticos al lado de Francisco I. Madero, tuvo que ir en 1913 al exilio, al ser éste asesinado por órdenes de Victoriano Huerta. Participó después en la representación del gobierno de Venustiano Carranza en Washington, y al fin se trasladó a Nueva York, donde fundó una revista mensual en español. Conoció a mi madre porque ella, siendo bilingüe, era asignada en su hospital a atender a pacientes de habla española; un amigo mexicano común los presentó. Casaron en Filadelfia en 1917; en 1918, recién firmado el armisticio en Compiègne, y a invitación del recién nombrado ministro de México en Francia, Alberto J. Pani, emprendieron el viaje a París. En el suburbio de Neuilly, en mayo de 1919, abrí los ojos por primera vez. Mi padre tuvo el cuidado, conforme a sus privilegios diplomáticos, de garantizar legalmente mi nacionalidad mexicana.

No supe de Centroamérica hasta mediados de 1927. Tras más de tres años de estadía en Bogotá —donde mi padre había ejercido la representación diplo-

* *Revista de la CEPAL*, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, número extraordinario, octubre de 1998.

mática de México—, descendimos por el río Magdalena y nos embarcamos en Santa Marta para Nueva York, con escala en Puerto Limón, Costa Rica. Tengo bien grabado el recuerdo. Además, en casa se hablaba a veces de Nicaragua, porque allí residía la hermana mayor de mi madre, y se recordaban muchas amistades. En 1928 mi padre fue trasladado a El Salvador. Mi madre me dejó interno en una escuela en México con la esperanza de que mejorara mi conducta. Mi padre aguantó poco la separación y vino por mí al finalizar el año escolar; partimos en tren hasta Tapachula y la margen del río Suchiate, frontera con Guatemala, donde subimos a otro tren que nos llevó a lo que me pareció una majestuosa ciudad, la capital, donde pasamos la noche. En la madrugada seguimos en un automóvil de la época por una carretera no pavimentada hasta San Salvador, pasando por Santa Ana.

Mis recuerdos de San Salvador en esa época son muchos: la escuela, dirigida por un profesor mexicano, era magnífica, excepto que me peleé a golpes con un compañero de apellido Dutriz porque insultó a los mexicanos; por otro lado, aprendí a jugar béisbol en el Campo de Marte y golf en el Country Club; por primera vez escuché radio internacional (principalmente, estática); pasé un par de semanas en una finca azucarera en Sonsonate, la mayor parte del tiempo montado a caballo; conocí fincas cafetaleras y me hice de amigos, con uno de los cuales tengo aún contacto. Subí por primera vez a un avión trimotor en el aeropuerto de Ilopango (10 minutos de vuelo sobre la capital). En San Salvador nos acosáramos a los frecuentes sismos que hacían temblar y rechinar toda la casa.

El incidente más notable —cuya importancia no percibí a su tiempo— fue que nuestros padres nos llevaron a mí y a mis hermanas a un encuentro que se tuvo en una estación de tren en las cercanías de San Salvador para atender, acompañado por el ministro de Relaciones Exteriores y el ministro de Defensa de El Salvador, y otros funcionarios, a César Augusto Sandino. Este viajaba a México con parte de su estado mayor, a efectuar consultas con personalidades del gobierno mexicano. Se sacó una foto memorable, en que aparecemos todos: Sandino, Farabundo Martí y otros acompañantes, los funcionarios salvadoreños, el ministro de México y su familia —foto que muchas veces ha sido reproducida en la prensa de El Salvador, y de la que tengo copia. Además, mi madre había llevado su Kodak de la época y tomó varias fotos del general Sandino, alguna de las cuales ha sido publicada y difundida. Ella, en Nicaragua, había sido amiga de la madre de Sandino y lo había conocido a él y a otros familiares. En otra ocasión, un oficial al servicio de Sandino había pasado por la Legación de México con un pañuelo de seda que tenía inscrita una carta dirigida a un personaje político mexicano; mi madre fotografió el pañuelo, y me di cuenta de la firma “A.C. Sandino”, que me inspiró después a imitar la grafía de la A unida a la C, para combinar en mi

propia firma la V con la L en secuencia más natural. En la escuela se mencionaba también a Sandino y leíamos artículos de prensa de Vicente Sáenz.

Designado mi padre ministro de México en la República Oriental del Uruguay, tomamos él y yo en 1930 el recién inaugurado tren internacional, para Zacapa y Puerto Barrios. Embarcamos con destino a Nueva Orleans, de donde seguiríamos en tren a Nueva York, y en barco inglés a Montevideo (18 días, con escala en Río de Janeiro y Santos). En el barco aprendí algo de portugués de una pasajera brasileña. Mi madre y mis hermanas habían salido antes a México, y nos alcanzarían más tarde en Montevideo tras también largo viaje por tren y barco. A principios de 1932, vía Madrid, volvimos a México, y emprendimos a principios de 1935 la travesía atlántica a España al ser nombrado mi padre ministro-consejero en la Embajada de México en Madrid. En 1936 salí a estudiar a Londres, ingresando a la ISE, donde obtuve la licenciatura en 1940, en plena guerra, poco antes de los peores bombardeos. A mis padres les tocó el principio de la guerra civil española, hasta que salieron de vuelta a México por disposición del gobierno mexicano, vía Valencia, Port Bou y París, en marzo de 1937. Los primeros siete meses de la guerra de España fueron una experiencia traumática para la familia: mis padres en Madrid, mis hermanas en Portugal y yo en Londres. Mary B. de Urquidí relató hace años los trágicos acontecimientos madrileños en un libro, con referencia a la labor hospitalaria que ella, por su profesión, llevó a cabo, y al problema de la Embajada de México de dar asilo y albergue a más de mil refugiados.

II. MI ENCUENTRO CON RAÚL PREBISCH

Trabajaba yo en 1943 en el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México cuando supe que el doctor Raúl Prebisch, gerente del Banco Central de la República Argentina, había sido obligado a dimitir. El director del Banco de México, Eduardo Villaseñor, a instancia de Daniel Cosío Villegas, lo invitó de inmediato a efectuar una visita de unas tres semanas, para dar charlas sobre su experiencia como banquero central. Confieso que no tenía yo la menor idea de quién era, pero conocíamos en el Departamento de Estudios Económicos publicaciones financieras argentinas, en particular los informes anuales del Banco Central. Tuve oportunidades de conversar con don Raúl sobre sus experiencias en la Sociedad de Naciones, el Ministerio de Hacienda, el Banco de la Nación y el Banco Central. Mi trabajo abarcaba entonces el estudio de las propuestas de Bretton Woods (1942-1944) y otras para la postguerra, y cubría muchos aspectos de la economía y las finanzas internacionales. Había yo leído cantidad de informes, artículos y libros.

En 1944, Raúl Prebisch fue invitado de nuevo por el Banco de México, para ofrecer un curso a funcionarios, economistas y personal de la banca y las finanzas públicas. Fui designado su enlace y acompañante y me pude beneficiar de largas conversaciones con él; además, don Raúl fue invitado a varios viajes al interior de México en compañía de funcionarios. También presentó en El Colegio de México, en un seminario sobre América Latina, un trabajo, ya clásico, sobre la vulnerabilidad económica de los países de América Latina.¹

En 1946, se le invitó una vez más, a título personal, a la Primera Reunión de Técnicos de Banca Central del Continente Americano (incluidos Canadá y Estados Unidos), que por encargo del director general del Banco de México me tocó organizar. De esa primera reunión saldría más tarde, en 1952, con apoyo de otros bancos centrales, la creación del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), basado en una propuesta de Javier Márquez (con la que nunca estuvo de acuerdo Raúl Prebisch y que motivó, según me consta, un distanciamiento entre ellos). En 1952, también, en su calidad de secretario ejecutivo de la CEPAL, el doctor Prebisch asistió a una reunión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas efectuada en México.

Entre 1948 y 1951, tuve leves contactos con él cuando pasaba por México. No recuerdo que jamás hayamos hablado de Centroamérica, pero en junio de 1951, a raíz del cuarto periodo de sesiones de la CEPAL, efectuado en México, me preguntó si me interesaría ingresar al personal de economistas de la CEPAL, en una oficina regional que se proyectaba establecer en México, con referencia especial a asuntos centroamericanos. Estaba yo por concluir un compromiso con el Banco de México y Nacional Financiera, terminando de redactar algunos capítulos de un estudio conjunto propalado por el Gobierno de México y el Banco Mundial sobre el desarrollo económico de México y la capacidad para absorber capital del exterior. Pensándolo bien, pues además me hallaba en situación incómoda en el Banco de México, acepté el ofrecimiento, para iniciar labores en octubre de 1951.

El sueldo me convenía y el programa despertó sin duda en mí un interés latente por volver a conocer Centroamérica. De ésta sabía yo poco, pues en Bretton Woods, donde en 1944 había formado parte de la delegación mexicana, y en el Banco Mundial, donde presté mis servicios de 1947 a 1949, no destacaban los países centroamericanos. Sin embargo, en Bretton Woods había conocido y trabado amistad con Manuel Noriega Morales, único representante de Guatemala en la lista de delegados, descrito como “estudiante de postgrado,

¹ Raúl Prebisch, “El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países”, serie Jornadas 11, México, El Colegio de México, 1944.

Universidad Harvard”, y en Washington, más tarde, conocí a algunos economistas de Nicaragua y El Salvador, entre éstos en particular a Jorge Sol Castellanos, que trabajaba en el FMI con Robert Triffin.

En el cuarto periodo de sesiones de la CEPAL en 1951, el Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano, según se le designó, había sido propuesto por los representantes de Centroamérica, entre ellos Manuel Noriega Morales (Guatemala), Jorge Sol Castellanos (El Salvador) y Enrique Delgado (Nicaragua), y aprobado en sesión plenaria como resolución 9(IV). El proyecto me pareció de gran interés. Había yo estudiado comercio internacional, política arancelaria y política de desarrollo, y además los principios de la integración económica europea: el Benelux (más adelante, la Comunidad del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea). Me entusiasmaba la idea de colaborar en semejante empeño.

III. PRIMERAS TAREAS EN CENTROAMÉRICA

La CEPAL constituyó la oficina regional en México (designada la Subsección), en julio, a cargo de Eugenio Castillo. Antes de que yo ingresara en octubre, había sido enviado a la Subsección el periodista financiero argentino Roberto Katz, para hacer un recorrido por los cinco países centroamericanos en busca de datos e información preliminar.

En algún momento hacia fines del año, Eugenio Castillo hizo un viaje formal, acompañado de Francisco Giner de los Ríos, para cambiar impresiones con los ministros de Economía y otros funcionarios, ya que, con arreglo a la resolución 9(IV) de la CEPAL, se crearía el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (en adelante CCEICA) destinado a dar vida al Programa de Integración Económica y diseñar instrumentos para lograrlo.

El panorama político en Centroamérica era bastante variado, desde un gobierno de izquierda del presidente Arbenz en Guatemala, un presidente militar, el coronel Osorio, en El Salvador, un gobierno sucesor del dictador Carías en Honduras, la presidencia del general Anastasio Somoza en Nicaragua y un gobierno democrático en Costa Rica. Creo que Castillo vio con bastante escepticismo la perspectiva de la integración económica, no obstante la existencia de dos o tres viejos tratados bilaterales de comercio y, en particular, el antecedente de la Federación, las Provincias Unidas de América Central, vigente durante un corto periodo en la primera mitad del siglo XIX, más algunos antecedentes sobre unión centroamericana en el XX, de naturaleza más bien política.

Se había creado en 1951 una organización política centroamericana, la Organización de Estados Centroamericanos (la ODECA), inspirada en la OEA, pero algunos de los nuevos ministros de Economía, los que asistieron a la conferencia de la CEPAL y produjeron la iniciativa citada, preferían que se creara un organismo independiente y objetivo, despolitizado, con secretaría técnica en la CEPAL, para ocuparse de la integración económica, hacer los estudios necesarios y llevarlos posteriormente a acuerdos y compromisos de alcance centroamericano. Habían tenido en cuenta además los mecanismos de los comienzos de la Comunidad Económica Europea.

La CEPAL no tenía experiencia en el manejo de un comité intergubernamental como el propuesto —como ya existían en la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa— y carecía además de personal conocedor de la economía de Centroamérica, y aun de información sistematizada. Castillo tal vez no fue muy persuasivo, y regresó a la Subsede con las manos vacías. Sin embargo, Raúl Prebisch había empeñado su palabra. Cuando yo ingresé a trabajar en la Subsede, tuve que comenzar casi desde cero, en mi calidad de jefe de la oficina de estudios, a las órdenes de Castillo.

Me hice unos planteamientos básicos acerca de lo que podía ser un proceso de integración con creación de una unión aduanera y liberación del comercio, en un marco de desarrollo industrial como proceso de sustitución de importaciones a escala regional, lo cual a su vez requeriría un desarrollo importante de infraestructura. Propuse a Castillo la contratación de Cristóbal Lara para ayudarme, sobre todo en la parte industrial, y se contrataron dos expertos agrícolas —pues no bastaban las correrías de Katz en un viejo Chevrolet, con su caña de pescar atada a un costado y su cámara colgada al cuello.

Cristóbal y yo elaboramos los anteproyectos y los enviamos al doctor Prebisch en Santiago para su opinión y pedimos a Castillo sugerir a don Raúl que sería oportuno que éste encabezara una misión de la CEPAL a Centroamérica el mes de marzo de 1952. Entre tanto, un golpe de suerte (para nosotros) nos permitió contratar a José Antonio Mayobre, recién emigrado de Venezuela, para una parte de los estudios, entre ellos una visión de lo que podría aportar a Centroamérica una institución de investigación tecnológica (un proyecto anterior de Naciones Unidas había resultado fallido).

Partimos a Guatemala: Prebisch, Castillo, Mayobre, Ramón Fernández y Fernández y un ingeniero agrónomo, con un programa preparado de entrevistas a los más altos niveles y de reuniones de trabajo con economistas y técnicos. Fue un viaje un tanto apresurado, pero apoyado en voluntad política en los países, coordinado por los ministros de Economía, y muy fructífero en intercambio de puntos de vista. Cenamos algunos de nosotros con el presidente

Arbenz y su esposa, tuvimos comidas y cenas, y reuniones largas, con funcionarios de las áreas financiera, monetaria y económica, agraria y social, estadística y de política exterior de Guatemala. Hubo debates entre Prebisch y algunos dirigentes políticos. Fueron días fructíferos, y partimos de madrugada a San Salvador, donde nos esperaba en el aeropuerto el ministro de Economía, Jorge Sol, con su comitiva.

Instalados en el hotel, después de un descanso, empezamos ese mismo día las entrevistas. Prebisch tenía contraída una entrevista al día siguiente a las 9 horas con el ministro de Hacienda, a la que llegó puntualmente. Jorge Sol era evidentemente el alma de la idea de la integración y contaba con buena base de conocimientos y experiencias, así que pudimos hablar con él de estrategias y mecanismos. Hubo una entrevista con el presidente Osorio, en compañía de Jorge Sol. Hablamos también con dirigentes empresariales.

La etapa subsiguiente fue Tegucigalpa, con el ministro de Economía, Marco A. Batres, amable pero sin mayor interés en el tema; en cambio, el presidente del Banco Central, Roberto Ramírez, abogado, empresario agrícola, ex juez y ex futbolista, apoyó el programa sólidamente, como lo demostró durante años. Los pelos en la sopa eran sin embargo dos economistas, uno italiano y otro italoamericano, que, con un ojo puesto en futuras prebendas y negocios, abogaban por el libre comercio internacional de Honduras con el resto del mundo, sin ver en la integración nada provechoso —a pesar de que existía comercio bilateral en manufacturas con El Salvador: telas hondureñas por calzado salvadoreño. En Tegucigalpa hacíamos después de la cena agradables caminatas por los callejones y calles empedrados, en medio de un silencio casi sepulcral.

La visita a Nicaragua giró alrededor de Enrique Delgado, el ministro de Economía, y sus asesores, pero inevitablemente se situó bajo la sombra del dictador, Anastasio Somoza, padre. Al fin se obtuvo la audiencia con él, una cena en la casa-hacienda de un ingenio azucarero de su propiedad, en plena molienda de caña; asistimos, según recuerdo, Prebisch, Castillo, Enrique Delgado, Mayobre y yo. Creo que se habló de muchas cosas, pero muy poco de integración centroamericana, pues ésta era vista por Somoza a su modo. No era fácil, por lo demás, tratar los asuntos ordinarios en las oficinas gubernamentales de Managua. Raymond Etchats, quien años después fue el representante de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas para Centroamérica, decía que en un descuido, con los ventiladores girando a toda marcha, en medio del infernal calor de la ciudad, podía volar por la ventana el PIB recién calculado. Una noche, en etapa posterior, en una cena-baile que ofreció el general Somoza a los ministros de Economía en conocido club, al entrar me di cuenta de que

nunca había visto juntos tantos “kepís” militares en un guardarropas —y detrás de cada cortina estaba un guardia con ametralladora en la mano mientras se cenaba y bailaba. En otra ocasión nos llevaron a pasear en un barco mercante de la flota centroamericana (de Somoza) todo un día en aguas del Pacífico.

Continuando con la gira de Prebisch, la llegada a San José, Costa Rica, fue un gran contraste con Nicaragua. Sólo entraban al aeropuerto los pequeños DC-3, en una pista no pavimentada. El hotel en San José resultaba bastante modesto; se tenía la impresión de estar en un pequeño e idílico poblado de los bajos Alpes, entre gente que no parecía centroamericana sino europea. El día anterior, el presidente de Costa Rica, quien se dirigía todos los días a pie de su domicilio a la también aldeana casa presidencial, había sido atropellado por un ciclista. Me dije: a éste lo van a fusilar (pensando en un ambiente más bien mexicano); pero no, sino que lo regañaron y lo multaron, todo el mundo encontró el asunto bastante gracioso y allí terminó la cosa. El ministro de Economía, el ingeniero Alfredo Hernández, nos atendió muy correctamente, y nos llevó a visitar su finca ganadera por el rumbo de Cartago: nos entrevistamos con algunos políticos, banqueros e industriales, así como con asesores, y creo, pero no recuerdo bien, que vimos a don Pepe Figueres (en años posteriores trabé excelente amistad con él). Partimos con ciertas dudas, con la impresión de que los industriales no tenían interés en la integración, pero pensando que tal vez esperaban que se presentaran condiciones favorables en general. El principal problema concreto de la época era que los artesanos del calzado se oponían al establecimiento de una fábrica moderna. En Costa Rica como en Honduras, pesaban también mucho los intereses de las empresas bananeras extranjeras. Costa Rica, pese a su apoyo y entusiasmo, no llegó a ratificar los primeros tratados y convenios de integración y libre comercio centroamericanos.

Durante el camino, en El Salvador, Eugenio Castillo había recibido un cablegrama de Fulgencio Batista, con quien tenía amistad, para ir a La Habana a ocupar un alto puesto financiero. Para cuando llegamos a Panamá, advertimos que desde el primer momento estaba convencido de la conveniencia de aceptar. En Panamá tuvimos algunas conversaciones interesantes con altos funcionarios y banqueros, quienes veían al resto del Istmo Centroamericano a bastante distancia y con cierto desdén, sin tener con los demás países vínculos económicos interesantes; nos llevaron en especial a conocer la Zona Libre de Colón. Veían a Panamá como un intermediario comercial y financiero. Nos llamó la atención que circulaba el dólar-billete, aunque había moneda fraccionaria panameña, y que gran parte del comercio estaba en manos de ciudadanos de la India.

Antes de terminar allí el recorrido, la última noche, el doctor Prebisch nos invitó a hacer un balance a fin de encauzar las actividades próximas de la Subse-
de hacia una primera reunión del CCEICA, proponiendo que fuera en Tegucigal-
pa a fin de fortalecer el interés de los posibles escépticos. Por último, Prebisch
me invitó a reunirme con él y con Castillo. Fui testigo de una severa reprimen-
da de Prebisch a este último por lo poco auspiciosa que había sido la etapa pre-
paratoria inicial, por su escasa participación e interés en las muchas reuniones y
conversaciones entabladas durante la reciente gira, y por su evidente deseo de
irse a Cuba. Castillo, que era muy emocional, derramó lágrimas e hizo efusivos
elogios de Prebisch y de su lealtad, previo al resultado inevitable: que presenta-
ría de inmediato su renuncia a la CEPAL, previendo sólo el tiempo necesario
para quitar casa en México y hacer maletas y baúles.

IV. EL PRIMER AVANCE HACIA LA INTEGRACIÓN

De regreso en la Subse-
de nos pusimos todos a trabajar, preparando documen-
tos sobre los objetivos de la integración y de la creación de una zona de libre
comercio, los mecanismos necesarios, el apoyo que ofrecería la Secretaría de la
CEPAL y el que podría provenir de los órganos de asistencia técnica del Sistema
de las Naciones Unidas, a través de la Junta de Asistencia Técnica (TAB) que
presidía David Owen en Nueva York. Se previó en especial la necesidad de con-
tar con más información. Habría una serie de visitas de trabajo. Mayobre redac-
taría la propuesta de crear el Instituto de Investigación Tecnológica (que des-
pués se llamaría el ICAITI) como organismo constituido con las Naciones
Unidas por los cinco gobiernos centroamericanos.

Por la vía de la Administración de Asistencia Técnica en Nueva York, que
dirigía en su parte latinoamericana Gustavo Martínez Cabañas, antes el primer
secretario ejecutivo de la CEPAL en Santiago, se formuló, con la ayuda de Enrique
Tejera, de Venezuela, la creación de una Escuela Superior de Administración
Pública de América Central (ESAPAC).

La Conferencia en Tegucigalpa se llevó a cabo con todo éxito el mes de
agosto, con la presencia de los cinco ministros de Economía, del doctor Pre-
bisch y de representantes de asistencia técnica de las Naciones Unidas. Se apro-
baron las resoluciones necesarias para que el programa de integración se pusiera
en marcha. Centroamérica jamás había recibido un apoyo institucional, el de
Naciones Unidas, tan congruente. Por la Secretaría, Cristóbal Lara y yo traba-
jamos toda la noche en la redacción del informe, que se aprobó la mañana
siguiente (Jorge Sol entró a las 2 de la madrugada a ponernos una botella de

whisky sobre la mesa; creo que no la despreciamos —ésta era parte de la metodología de integración *à la centroaméricaine* y además aprendimos que la región tenía ya una moneda común: el whisky).

Prebisch me nombró director de la Subsección en reemplazo de Castillo, Mayobre se convirtió en representante de la Junta de Asistencia Técnica para Centroamérica, contratamos a otros economistas y expertos agrícolas, nos reforzó la sede de Santiago, y nos llegaron poco a poco expertos bajo el programa de asistencia técnica de la FAO, la OIT, la UNESCO, y otros organismos para encargarse de determinados estudios. La Conferencia de Tegucigalpa apoyó la idea de marchar hacia un mercado común, con arancel externo común. Se crearon comités especiales, de los cinco países, con frecuencia con un observador de Panamá, para tratar sobre el comercio y los aranceles, el transporte, la cooperación agrícola (que tuvo a su cargo más adelante Carlos Manuel Castillo), la educación y la capacitación, la integración eléctrica, la vivienda, la estadística y otros temas. La FAO designó expertos forestales y de fabricación de celulosa, quienes al cabo de tres años produjeron propuestas (que nunca se han cumplido) de proteger los bosques y de poner en marcha una planta de celulosa en Honduras; a estos expertos, así como a muchos otros de distintos organismos de las Naciones Unidas, les teníamos que revisar cuidadosamente sus informes, sobre todo para hacerlos compatibles y congruentes con los propósitos del Programa de Integración —no fue siempre tarea fácil.

En materia de comercio intracentroamericano, hubo trabajos pesados y minuciosos, como el de homologar las listas arancelarias de los cinco países bajo una nueva nomenclatura, la NAUCA, en que colaboraron Santiago Macario y Rafael Izquierdo. Recuerdo bien la primera negociación preliminar multilateral de las listas de productos propuestos para el libre intercambio bajo un arancel común: inventamos la metodología sobre la marcha.

En cuanto a infraestructura, el estudio sobre el transporte fue de carácter pionero, en manos de César Elías, del Perú, y colegas de Uruguay, Francia y el Departamento de Transporte de Naciones Unidas, entre ellos Stanislav Ambrosek. Alfonso Santa Cruz vino de Santiago a colaborar, y después de un seminario final en San José, entre él y yo ayudamos a hacer el informe que se publicó. Un experto mexicano se encargó de un estudio y recomendaciones para la adopción del sistema métrico decimal en Centroamérica. Una experta francesa elaboró un proyecto de convenio multilateral sobre la circulación transfronteriza de vehículos de motor; el principal obstáculo era el temor de que pasaran camiones cargados de armas. Un demógrafo norteamericano, contratado por Naciones Unidas, calculó las primeras proyecciones demográficas de las cinco repúblicas y formuló recomendaciones sobre política de población.

De todas estas tareas, y sobre todo de los avances hacia el tratado multilateral de libre comercio, la Secretaría informaba a los periodos de sesiones bienales de la CEPAL y auxiliaba a los representantes centroamericanos en la redacción de los proyectos de resolución correspondientes. Los estudios se sometían previamente a los comités de trabajo y al CCEICA integrado por los ministros.

La integración industrial constituía en verdad el meollo del Programa, como parte de un proceso de desarrollo mancomunado que se esperaba asumiría la región centroamericana. Exploramos con Cristóbal Lara y un experto de Naciones Unidas, Edward Wygard, las posibilidades concretas de la integración industrial complementaria de los países centroamericanos por medio de plantas de escala suficiente para abastecer el mercado regional o parte de él, y elaboramos un proyecto —finalizado en Managua— de Convenio sobre un Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, en que aportaron mucho desde el punto de vista técnico el ministro de Economía de Nicaragua, Enrique Delgado, y sus asesores. Se creó una Comisión Centroamericana de Integración Industrial en que estuvieron representados tanto los gobiernos como los sectores empresariales para explorar posibilidades. Nunca antes se habían reunido con ese propósito.

Sin embargo, la idea de la integración industrial acabó por ser en gran parte torpedeada por el Departamento de Estado de Estados Unidos. Funcionarios de esa dependencia manifestaban que apoyaban la idea de la integración y un mercado común centroamericano, pero no la forma en que los gobiernos, con ayuda de la Secretaría de la CEPAL, la estaban promoviendo. Estados Unidos, como miembro de la CEPAL, estaba informado, como todos los demás países, de las actividades del CCEICA iniciadas en 1952.

En febrero de 1959, cuando ya no trabajaba yo en la CEPAL, fui entrevistado en México por dos funcionarios del Departamento de Estado, los señores Henry Turkel e Isaiah Frank, quienes, en consecuencia de instrucciones del secretario adjunto de Estado para América Latina, Thomas Mann, promovían la idea de olvidarse de la CEPAL y sus mecanismos de integración y de proponer un tratado de comercio libérrimo entre El Salvador y Honduras, con exclusión de los demás países. Me di cuenta de que efectivamente no les interesaba nada de lo que se había logrado con la CEPAL en materia institucional, de infraestructura y de negociaciones. Les molestaba en especial el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración firmado en Tegucigalpa en junio de 1958 —que fue el último acto que me correspondió como funcionario de la CEPAL—, y más aún consideraban inconveniente el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, que consideraban contrario a la libre empresa.

A pesar de que traté de hacerles ver que estos instrumentos eran parte de un conjunto de convenios y compromisos, en un Programa bastante completo apoyado por las Naciones Unidas y discutido en los cinco países, ellos reportaron después a sus superiores una posición ambigua de mi parte, lo cual es totalmente falso. Yo me enteré de esto apenas hace unos pocos años, por un trabajo de investigación de un profesor de la Universidad Rutgers, quien había logrado consultar abundante documentación confidencial en archivos norteamericanos para un minucioso estudio sobre el interés de Estados Unidos en la integración centroamericana.²

Turkel y Frank me dijeron que iban a Guatemala a entrevistarse con Alberto Fuentes Mohr, ministro de Integración Económica Centroamericana en el gobierno del presidente Miguel Ydígoras, pero como su propósito real era promover un tratado de libre comercio solamente entre El Salvador y Honduras, pude darle el pitazo a tiempo, por teléfono, a Alberto, quien supo manejar muy bien la posición de Guatemala. El resultado, meses después, fue la firma de un Tratado Trilateral de Asociación Económica que no tuvo en todo caso vigencia real. Pero al mismo tiempo se reavivaron las fuerzas impulsoras del arreglo multilateral, habiendo sido el de 1958 ratificado por Guatemala. La Subse de la CEPAL, encabezada entonces por Alfonso Santa Cruz, consiguió que en 1960 se firmara en Managua un nuevo Tratado General de Integración Económica Centroamericana. A diferencia del de 1958, el cual sólo otorgaba el libre comercio a una lista positiva, bastante limitada, de productos, el de Managua abrió al libre comercio toda la producción centroamericana salvo una lista negativa de productos sujeta a nuevas negociaciones. Parece que este procedimiento logró eliminar la oposición de Estados Unidos. Esta parte de la historia ya no me tocó de cerca —estaba yo en otras cosas en México.

El tratado multilateral de 1960 fue el que rigió la extraordinaria expansión del comercio intracentroamericano hasta 1969. El Régimen de Industrias de Integración casi no tuvo vigencia. Sin embargo, se incrementó la inversión extranjera directa en Centroamérica para disfrutar del Tratado Multilateral. Una vez, en un vuelo de Panamá a México, un empresario norteamericano, sin saber quién era yo, me explicó la integración centroamericana y cómo su empresa, de productos farmacéuticos, se había beneficiado; le pregunté cómo habían escogido su sede, Guatemala, y su respuesta fue: es el mercado más grande de los cinco.

² El Dr. Charles Carreras me entregó un capítulo titulado “The U.S. Debate over Support for the Central American Common Market, 1958-1959”, para un libro de él en preparación: dispongo de copia del texto respectivo, que se discutió, con mi participación, en sesión de la Latin American Studies Association (LASA) en Atlanta, Georgia, en 1994, organizada por Victor Bulmer-Thomas, del Instituto de Estudios Latinoamericanos de Londres.

Independientemente de las tensiones internas que haya generado el libre comercio en Centroamérica, lo que interrumpió el proceso fue el conflicto entre El Salvador y Honduras en 1969. En esos días, regresando de Sudamérica, hice por cuenta propia escala en El Salvador, Honduras y Guatemala para hablar con mis viejos amigos sobre la posibilidad de que se reanimara el Tratado de 1960, y el programa en su conjunto, pero no existían condiciones suficientes, y había decaído bastante el ánimo. Costa Rica y Honduras no participaban en absoluto.

Creo que, a lo largo del tiempo, se perdió una gran oportunidad histórica, pero como lo habían advertido Ernst Haas y Philippe Schmitter en más de una ocasión, el programa carecía de consensos y asideros políticos, es decir, habíamos todos actuado como técnicos, creyendo ingenuamente que lo político se arreglaba solo o que los propios centroamericanos lo podían arreglar.

Además, los compromisos y los mecanismos institucionales eran muy complicados. No nos faltaron ocasiones de enfrentarnos con la mini-*Realpolitik* de Centroamérica. Primero, la poca disposición inicial de Estados Unidos hacia la idea de un desarrollo con integración en un contexto de planeación de una nueva etapa de industrialización. Segundo, su regular desconfianza de todo lo que hacía la CEPAL. Tercero, la probable oposición sorda y potente de intereses como los de la United Fruit (de la que tuvimos evidencias) y posiblemente otros tanto centroamericanos como extranjeros. Cuarto, el síndrome Somoza: un día estaba yo en su despacho en Managua, con Enrique Delgado, cuando se levantó para ir a un teléfono privado, y regresó a decirnos que sí, que siguiéramos adelante con la reunión de ministros de Economía que se programaba en Managua. Al salir a la calle después de almorzar en el hotel, vi que los encabezados del periódico de la tarde anunciaban la invasión de territorio costarricense por fuerzas nicaragüenses. Tuve que llamar de inmediato por teléfono al ministro de Economía de Honduras, entonces presidente del CCEICA, para sugerirle aplazamiento.

En ocasión posterior, sin embargo, fue posible, después de consultas en San José, Costa Rica, organizar una reunión de ministros en Managua, a la que asistió Jorge Rossi, ministro costarricense, quien hasta tuvo que salir en una fotografía con el general Somoza y conmigo. En otra ocasión, después del asesinato del viejo Anastasio, tomó su lugar su hijo Luis Somoza, que era una persona tratable; al irlo a ver me dijo, literalmente, que él apoyaba la integración económica e industrial centroamericana, y: “Mirá, Víctor, vos me traés aquí a los principales industriales de Centroamérica y les decimos dónde poner sus fábricas, y el asunto está resuelto”.

En fin, los incidentes y anécdotas de este tipo eran frecuentes y empecé a dudar del éxito posible del programa. Consultaba yo con frecuencia con

Wladislaw Malinowski en la sede de Naciones Unidas en Nueva York. Una vez fui invitado por el secretario general, Dag Hammarskjöld, a explicarle el programa. También lo expuse en Ginebra ante el profesor Gunnar Myrdal, secretario ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, con sus asesores. Y, por supuesto, estaba en contacto constante con Raúl Prebisch y con Louis Swenson, en Santiago de Chile, quienes daban pleno apoyo a la Subsede y a veces casi carta blanca. Provocó alguna hilaridad el que una vez contestara yo un cablegrama con un lacónico: SUBSEDE CUMPLE. En 1957, durante el periodo de sesiones de la CEPAL en La Paz, Bolivia, llegué, a pesar mío, a la conclusión, por esas y otras razones que tenían que ver con el estudio de la CEPAL sobre el desarrollo económico de México que había estado bajo la dirección de Celso Furtado y que no había sido del gusto de Prebisch, de que me sería indispensable en momento oportuno futuro separarme de la CEPAL y regresar a ocuparme de asuntos mexicanos en México, de los que había estado bastante alejado. Además, me la pasaba viajando de 5 a 6 meses de cada año. Avisé con un año de anticipación a Raúl Prebisch, para poder cumplir con el compromiso de la firma del primer Tratado de Libre Comercio en Tegucigalpa en junio de 1958 (a la cual él no pudo asistir).

Todas las etapas de este largo proceso de integración de América Central están debidamente documentadas, tanto en la CEPAL como en otros organismos. La bibliografía es larga.³ No ha sido el propósito de este ensayo analizar todo el fenómeno de la integración. En Guatemala se estableció la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA), que yo mismo en algún momento aconsejé crear para que los propios centroamericanos tomaran en sus manos la ejecución de las políticas de integración, sin dejar de tener asesoramiento de la CEPAL y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. SIECA produjo muchos documentos de gran importancia e intervino en negociaciones después de 1960. Además, sistematizó la estadística.

Me desligué, sin embargo, intelectual y emotivamente, de la integración económica centroamericana, hasta mayo de 1987, cuando efectuamos en El Colegio de México un seminario sobre las integraciones regionales, promovido por Alexandre Stakhovitch, de la Comunidad Económica Europea, y por mí, en que se presentaron estudios de comparación de procesos de integración en Europa, América Latina, Asia y África; copresidieron Felipe Herrera y Ángel Viñas (reemplazado éste por Edwan Fouéré, ambos funcionarios de la Comi-

³ Véanse, entre otros, los libros y artículos de Eduardo Lizano, Carlos Manuel Castillo, Alberto Fuentes Mohr, Gert Rosenthal, Isaac Cohen, Raúl Sierra Franco, y tantos más, y las muy extensas bibliografías en ellos citadas.

sión de la CEE). Además de evaluar todos los procesos e instrumentaciones conocidos de la integración en cuatro continentes, tocó su turno a Centroamérica con ponencias de Gert Rosenthal, Raúl Sierra Franco y Gabriel Siri, que me parecieron demasiado optimistas.⁴ Hace uno o dos años vi en la tv a los cinco presidentes de Centroamérica hablando de la nueva integración centroamericana; eran las mismas frases, las mismas palabras, con que se expresaban en los años cincuenta y sesenta los presidentes y funcionarios de aquella época. *Plus ça change...*

Creo haber podido conocer bastante bien a Centroamérica y Panamá en aquel tiempo de los años cincuenta. Hice muchos recorridos por tierra en auto y en *jeep*, por vía fluvial y por avión; hablé con cientos de personas en cada país. En la Subsele éramos un grupo con mucha cohesión, dedicados al ideal de la integración centroamericana, nunca por encima de las voluntades de los actores regionales y locales. Se contó con la colaboración de docenas de expertos del Sistema de las Naciones Unidas, de distintas nacionalidades.

Mi curiosidad me llevó incluso a hacer una visita de trabajo a Belice cuando era todavía colonia británica, en 1956, hecha con sigilo para evitar cualquier posible reacción de algún funcionario del Ministerio de Relaciones de Guatemala, que siempre veían con suspicacia que un mexicano fuera el director de la Subsele, a cargo de los estudios y actividades de integración centroamericana; después de cinco días de recorrer zonas agrícolas y forestales, salí por Chetumal, enteramente inadvertido. Belice alcanzó después su independencia, pero no parece que se le tome en cuenta en el “istmo centroamericano”, por considerarlo un país del área del Caribe. La Centroamérica de cinco naciones contaba en 1960 con 11 millones de habitantes; preveíamos su duplicación en 25 años (se registraron 24 millones en 1985, y se estima llegar a 32 millones para el año 2000). ¿Se habrá previsto la relación de este dato con un posible desarrollo económico y social integrado, que ahora, además, debiera ser sustentable?

⁴ Víctor L. Urquidí y Gustavo Vega Cánovas (comps.), *Unas y otras integraciones*, serie Lecturas, núm. 72, México, Fondo de Cultura Económica, 1991. El título se tomó de la ponencia póstuma de Alexandre Stakhovitch (nuestro querido amigo “Stako”, cepalino de los años cincuenta), quien había fallecido poco antes en un accidente aéreo en Tikal, Guatemala.

APUNTES COMPLEMENTARIOS SOBRE LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA*

Uno de los aspectos más sobresalientes del Seminario de Estudios Latinoamericanos llevado a cabo en Stanford, California, en 1963,¹ es la excepcional preocupación que muestran todas las ramas de las ciencias sociales respecto a los problemas del desarrollo económico de América Latina. Este interés de los antropólogos, historiadores, geógrafos, politólogos, sociólogos e incluso juristas plantea un problema fundamental siempre que se intenta hacer observaciones sobre las actividades de la investigación económica. Mucho se ha dicho acerca de mejorar los estudios interdisciplinarios y es evidente que hay amplias áreas de contacto y que las diferentes especialidades son complementarias. Sin embargo, los estudios incluidos en *Social Science Research on Latin America* revelan que el campo de la economía ha sido invadido por otros especialistas. Por otra parte, como lo señala correctamente el doctor Carlos Massad en su excelente ensayo,² si el economista quiere ser capaz de hacer lo que se exige de él, concretamente recomendar la política económica que debe seguirse, tiene que estar familiarizado con las otras ramas de las ciencias sociales. De ahí que a su vez se vea obligado a invadir los dominios de sus colegas de ciencias sociales siempre que éstos no puedan ayudarle.

Por lo tanto, debe analizarse qué se quiere decir con investigación económica, qué con investigación en otras ramas de las ciencias sociales y qué son realmente los estudios interdisciplinarios. Por ejemplo, muchas de las cosas que el doctor Massad considera materia de la investigación económica realmente se relacionan más con aspectos sociológicos, jurídicos, administrativos, institucionales y políticos de problemas de interés general como aquellos que él mencio-

* El presente texto fue escrito a petición del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales para comentar el ensayo de Carlos Massad, "Economic Research in Latin America". Publicado en Manuel Diéguez Júnior y Bryce Wood (eds.), *Social Science in Latin America*, Nueva York y Londres, Columbia University Press, 1967. Traducción de Luis Tapia.

¹ Charles Wagley (ed.), *Social Science Research on Latin America*, Nueva York, Columbia University Press, 1964.

² Carlos Massad, "Economic Research in Latin America", en Charles Wagley (ed.), *op. cit.*, pp. 214-242.

na, como la reforma agraria y la reforma fiscal. Por otra parte, el doctor Karst,³ al examinar la investigación sobre la ley y las instituciones jurídicas, ofrece una larga lista de temas, refiriéndose de nuevo a la reforma agraria, sobre los que sólo puede encontrarse muy poco material jurídico y en los que la atención está centrada más bien en los aspectos sociológicos y económicos.

En la introducción del libro, el doctor Wagley⁴ señala que no fue sino hasta que la economía del desarrollo se convirtió en un factor importante en la vida de los pueblos de América Latina cuando se abrió un vasto campo para la investigación de ciencias sociales. Cada especialista se enfoca en los problemas que identifica como obstáculos más serios para el desarrollo o en aquellos que los gobiernos, debido a las circunstancias o a distintos tipos de presiones, se ven orillados a enfrentar. Sin embargo, se considera necesario realizar esfuerzos serios para alcanzar una delimitación relativa de los diversos campos de acción, porque de otra manera resultará difícil lograr un entendimiento entre los diferentes especialistas y hay el peligro de que algunos problemas específicos sean abordados sin las herramientas de análisis apropiadas.

Pese a los avances realizados en años recientes en la investigación económica en América Latina, lo inadecuado de tales investigaciones, y en algunos casos su virtual inexistencia, puede ser lo que ha inducido a otros especialistas a incursionar en los dominios de la economía. En realidad, la investigación económica en Latinoamérica ha avanzado muy lentamente. En el pasado, las actividades de investigación eran sobre todo de naturaleza a corto plazo, generalmente patrocinadas por oficinas o departamentos gubernamentales que sentían la necesidad de contar con mayor información y normas que fuesen útiles para llevar a cabo acciones más o menos inmediatas en el campo de la política económica o financiera. En un principio, la mayoría de la investigación era realizada por los bancos centrales. Había una necesidad obvia de contar con información sistematizada que les permitiese enfrentar los problemas creados por la depresión de la economía y el comercio durante los años treinta; asimismo, tenían la obligación de cooperar en el ajuste de las economías latinoamericanas a las nuevas condiciones en las que los inicios de las políticas de industrialización eran apenas perceptibles. Fue una época en que no se disponía de información útil de otros países, ni había expertos capaces de adaptar o aplicar esas experiencias en los países de América Latina, y la enseñanza de la economía no se había modernizado aún al punto de que pudiese proporcionar a las pocas instituciones de investigación

³ Kenneth L. Karst, "The Study of Latin American Law and Legal Institutions", en Charles Wagley (ed.), *op. cit.*, pp. 290-333.

⁴ *Op. cit.*, pp. 16 y 28.

el personal técnico requerido. Esta situación prevaleció durante los años treinta y la mayor parte de los cuarenta. Es significativo mencionar que, cuando se estableció la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1947, no fue nada fácil reclutar un grupo, incluso medianamente experimentado, de economistas latinoamericanos para integrar su secretariado.

Además, a estas dificultades que enfrentaban tanto los gobiernos como las universidades hay que sumar la escasez de estadísticas confiables, la carencia relativa de estudios sobre países y la total falta de estudios comparativos. Es sorprendente que los estudios de historia económica nunca hayan florecido en América Latina y que todavía hoy haya muy pocos historiadores de la economía. Si la historia económica hubiera sido un campo de interés en el pasado, seguramente se le habría prestado, a su debido tiempo, mucha mayor atención a la cuantificación del fenómeno del crecimiento e incluso a la preparación adecuada de censos y otras fuentes de información que habrían servido de base para iniciar estudios analíticos sobre América Latina como un todo, estudios que fueron emprendidos posteriormente por la CEPAL bajo auspicios más favorables. La CEPAL tuvo que enfrentarse al principio con las dificultades obvias para recopilar el material estadístico que le permitiera evaluar las condiciones de América Latina en los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial.⁵ No se había realizado ningún esfuerzo para reunir información sobre comercio exterior o experiencia monetaria, excepto por un intento inicial, en esta última área, del Banco de México (1946), cuando convocó una reunión de expertos de los bancos centrales.⁶ Los economistas latinoamericanos eran prácticamente desconocidos entre sí, excepto por los breves contactos que algunos de ellos estaban empezando a hacer en las conferencias mundiales de posguerra, creadas para establecer agencias monetarias y agrícolas internacionales. Prácticamente no existían contactos entre las universidades y entonces, como ahora, no había o era muy reducido el intercambio de los pocos libros, folletos y publicaciones periódicas que contenían los estudios e ideas de los economistas de América Latina.

Los estudios económicos tenían relativamente poca demanda. Los gobiernos no habían percibido todavía la gravedad de los problemas que tendrían que enfrentar al finalizar la guerra, y el desarrollo en los diversos países no había alcanzado aún la etapa en la que las decisiones de política económica podían implementarse con el apoyo técnico adecuado. La influencia ejercida por las figuras

⁵ United Nations, Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America, 1948*, Nueva York, Lake Success, 1949.

⁶ Desde 1946 se han celebrado siete reuniones de bancos centrales en diferentes capitales. En 1952 se fundó el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), sostenido en gran medida por los bancos centrales.

más destacadas de la “vieja escuela” era algo que todavía había que tener en cuenta. En consecuencia, la oferta de economistas era también limitada, tanto de graduados de escuelas modernas de economía como de personas firmemente establecidas en su profesión y al corriente de las teorías y métodos de investigación desarrollados en el extranjero. Es de dominio público que durante largo tiempo la enseñanza de la economía en Latinoamérica formó parte de las carreras de derecho o de contabilidad, en las que prevalecía el punto de vista del abogado o del contador. El economista, cuyos servicios rara vez eran requeridos, habría encontrado difícil sobrevivir como tal y, al mismo tiempo, no contaba con otros conocimientos profesionales que le garantizaran empleo en el sector público o privado.

Debe hacerse notar también que los pocos economistas que pudieron estudiar en el extranjero a menudo regresaban con una completa ignorancia de sus propios países y de sus problemas, y sin una idea clara de cómo aplicar sus conocimientos a las situaciones prevalecientes, tanto en sus países como en América Latina. En resumen, la investigación económica carecía de los incentivos requeridos para transformarla en una actividad sistemática y científica basada en la búsqueda continua de información y en el empleo de instrumentos apropiados. Quedó atrapada en un círculo vicioso en el que la escasa demanda de investigaciones conducía a una oferta pobre.

Los reajustes de posguerra y, en particular, los cambios mayores en la política económica de varios países europeos y sobre todo de Estados Unidos enfrentaron a América Latina con la necesidad de adaptar las estructuras de producción a los nuevos patrones de la demanda agregada. A la vez, la ascendente tasa de crecimiento de la población comenzó a revelar la existencia de problemas de desarrollo económico que estaban mucho más arraigados que lo que hasta entonces se suponía. Se disponía de algunos materiales de estudio anteriores, particularmente las investigaciones iniciadas por Raúl Prebisch a fines de los años veinte en Argentina y de cuando se fundó el Banco Central de Argentina en los años treinta, sobre lo inadecuado de las políticas económicas tradicionales.⁷ La atención se dirigió entonces a la necesidad de contar con investigaciones relacionadas con políticas para salvaguardar la economía y contrarrestar las fluctuaciones cíclicas.⁸ Actualmente, cuando se dispone de una amplia variedad de instrumentos estadísticos y se mantienen contactos profesionales en

⁷ Raúl Prebisch, “El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países”, Jornadas 11, México, El Colegio de México, 1943; Banco de México, *Memoria*, Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas del Banco Central del Continente Americano, México, 1946, pp. 25-33.

⁸ Cf., por ejemplo, la *Revista Económica* del Banco de la Nación Argentina, 1928-1934, y las publicaciones del Banco Central de Argentina de 1935 a 1943.

todo el mundo, es fácil olvidar la importancia cualitativa de esos primeros intentos de investigación y análisis que fueron los precursores de muchos otros estudios subsiguientes, tanto del doctor Prebisch, antes y durante su servicio en la CEPAL, como de economistas de otros países de América Latina.

La atención a los problemas de la posguerra y la primera conciencia de las dificultades y, al mismo tiempo, las posibilidades del desarrollo económico fueron los principales factores que motivaron a la CEPAL a dirigir sus esfuerzos, en gran medida, hacia la formulación de algunas ideas generales sobre una política de desarrollo. Cuando se estableció la CEPAL pudo ser considerada en algunos círculos sólo como un cuerpo técnico dedicado a compilar estadísticas y a presentar algunos estudios más o menos convencionales acerca de las condiciones económicas. Pero la naturaleza de los problemas y el reto que representaban para un reducido grupo de economistas, por no mencionar la extraordinaria influencia personal del propio doctor Prebisch, dejaron una marca especial en las actividades del secretariado que las distinguió considerablemente de las que estaban realizando, por ejemplo, otras comisiones regionales de las Naciones Unidas e incluso los propios servicios técnicos centrales de esa organización. Esté uno de acuerdo o no con mucho de lo que la CEPAL ha defendido o con sus métodos de investigación, debe reconocerse que gracias a sus esfuerzos ha surgido en América Latina un conjunto de ideas consecuente con los intereses a largo plazo de las economías latinoamericanas. Las políticas basadas en esta estructura conceptual, que evoluciona gradualmente, fueron consideradas en un principio del todo erróneas por personas ajenas al área, pero a la larga han sido ampliamente aceptadas como soluciones efectivas. Los estudios de la CEPAL, de gran circulación y cuyos métodos han sido presentados y explicados en diversas ocasiones, no sólo han sido de utilidad para países específicos y han dado lugar a estudios e investigaciones de economistas e institutos nacionales, sino que también forman parte del importante material básico de la Alianza para el Progreso e incluso de muchos de los temas discutidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, de 1964. La evaluación un tanto adversa de la CEPAL hecha por el doctor Massad en su ensayo no parece, por lo tanto, del todo justificada. Yo me aventuraría a decir que el doctor Massad simplifica en cierta medida algunos de los argumentos y conclusiones expuestos en los estudios de la CEPAL, así como la explicación analítica de la CEPAL sobre los problemas cruciales del desarrollo económico, la inflación y otros temas de América Latina.

Pero no es éste el lugar para discutir si el trabajo de esta o aquella organización es bueno o malo; mi propósito es evaluar la situación de la investigación económica en América Latina y sugerir de qué manera podría mejorarse o en qué aspectos debería centrarse la atención.

Quizá habría que poner algún énfasis en el hecho de que la investigación económica resulta cada vez más costosa. Ya han pasado los días del estudio individual realizado por algún economista, capaz de usar los datos estadísticos para respaldar cierta hipótesis o posición teórica. Actualmente la investigación económica requiere la compilación, revisión, adaptación y procesamiento de una cantidad extraordinaria de material estadístico; depende de métodos de muestreo y del uso de computadoras (lo que coloca al economista no sólo en el campo de las matemáticas aplicadas sino también en el de la programación de computadoras). La investigación económica requiere a su vez la creación de inmensas bibliotecas que deben incluir no sólo la enorme producción de libros en varios idiomas, sino también una serie considerable de publicaciones académicas periódicas, las publicaciones de organismos financieros y técnicos, anuarios estadísticos, notas y documentación no publicadas de agencias internacionales e institutos de investigación en diferentes lugares del mundo, así como otros materiales de referencia. La investigación cuesta hoy mucho más, las escalas de remuneración de los economistas son más altas y los gastos de crear bibliotecas y reunir los materiales de referencia crecen incesantemente.

Lo anterior muestra que es difícil para las universidades y los grupos privados emprender las investigaciones en una medida adecuada, a menos que cuenten con apoyo financiero del sector público o de fuentes del exterior para garantizar al personal especializado una cierta permanencia y asegurar los fondos requeridos para la investigación. Allí donde el trabajo de investigación no es considerado suficientemente exhaustivo o riguroso, se podrá comprobar que se debe en gran medida a la falta de recursos. Los resultados obtenidos en años recientes por varios institutos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Venezuela, así como el principio de la investigación metódica en México, muestran que existen las posibilidades para mejorar la investigación económica, y a medida que algo se ha ido alcanzando, ha tenido repercusiones favorables en los métodos de formación de los economistas. Ahora mismo hay ya algunas escuelas de posgrado con planes de estudio reformados y con un número creciente de becas para enviar a los estudiantes más destacados a completar su formación en el extranjero. Además, muchas organizaciones internacionales han creado programas de capacitación y reclutado economistas latinoamericanos que de esta manera han podido adquirir mayor experiencia y comparar los problemas y métodos de análisis con aquello que se está haciendo en otras naciones, lo que les permite emplearse en nuevas actividades cuando regresan a sus países.

No hay todavía, sin embargo, una evaluación adecuada de la teoría económica, es decir, de los instrumentos teóricos y analíticos en los que se basa gran parte de la investigación. El economista latinoamericano, educado en libros de

texto extranjeros o formado en universidades del exterior, a pesar de que puede alcanzar altos niveles de conocimiento, no ha podido necesariamente dedicar tiempo suficiente a considerar si, o en qué medida, los conceptos teóricos que ha estado estudiando pueden aplicarse a las condiciones actuales de producción, estructura de la demanda, cambio social y fase de la evolución política prevalecientes en su país. No intento revivir el debate de la universalidad de la ciencia versus el así llamado desarrollo de una teoría específica aplicable sólo a un área determinada. Simplemente deseo señalar que una elevada proporción del conocimiento teórico de cualquier economista latinoamericano es una combinación de ideas e instrumentos de análisis que únicamente pueden ser aplicados en economías que han alcanzado una etapa avanzada de desarrollo, o que han evolucionado en condiciones específicas en las que la iniciativa privada desempeña un papel mucho mayor y prevalecen situaciones sociopolíticas de otro orden. Incluso, en materia de desarrollo económico, el economista latinoamericano aprende con frecuencia lo poco que sabe de los esfuerzos más o menos sistemáticos de los economistas estadounidenses o europeos para abordar esta área problemática, y huelga decir que hay muy pocos economistas extranjeros que han comprendido los problemas del desarrollo como fenómenos diferentes del mero crecimiento económico. Las herramientas prestadas que usan los economistas latinoamericanos necesitan una revisión a fondo y ésta puede ser una de las tareas fundamentales de la investigación económica en su sentido más amplio.

Sin la teoría, sin una panorámica clara de un conjunto de ideas y conceptos globales, es difícil que la investigación básica tenga un sentido real; esto es tan cierto en economía como en las otras ramas de las ciencias sociales. No sería exagerado afirmar que, en muchos casos, un concepto teórico apropiado, por ejemplo, del desarrollo económico de América Latina, tendría que estar basado en gran medida en un estudio de la historia. Como señala el doctor Stein⁹ en su capítulo de *Social Science Research on Latin America* (pp. 113-114), muchos aspectos importantes de la historia de América Latina han sido ignorados y su historia económica en particular se ha visto afectada. Si el economista busca en la experiencia histórica la explicación de una serie de conceptos que ayuden a esclarecer por qué hubo un determinado patrón y tasa de crecimiento en un país específico, o en el área como un todo, encontrará enormes vacíos como los mencionados por el doctor Stein. Los estudios históricos, sobre todo si algunos economistas colaboran en ellos, pueden contribuir a una mejor exposición de

⁹ Stanley J. Stein, "Latin American Historiography: Status and Research Opportunities", en Charles Wagley (ed.), *op. cit.*, pp. 87-124.

las ideas y una mejor comprensión de la que existe actualmente acerca de la naturaleza de la evolución económica y el cambio social.

En espera de dichos estudios, me parece legítimo que el economista pueda hacer ciertas suposiciones, aunque quizá no sean claramente demostrables, que proporcionen un contexto de ideas coherentes dentro del que pueda situar su análisis del crecimiento o del desarrollo. Si se inmiscuyen aspectos intuitivos y acaso algunos prejuicios, no creo que esto sea objetable por completo, dadas las actuales circunstancias, a condición de que se deje siempre abierta la puerta a la discusión y, donde sea pertinente, a la refutación con base en investigaciones adicionales. Resulta bastante difícil aceptar la posición de que en todo esto el economista actúa superficialmente y sin objetividad. Puede haber tales estudios, pero viendo el panorama completo me parece que los estudios serios y objetivos son más visibles, no obstante que puedan adolecer de insuficiencia de información, desventaja ya mencionada.

Lo mismo puede decirse de ciertas críticas dirigidas al trabajo de la CEPAL, en el sentido de que mucho de lo que se ha realizado se basa en razonamientos *a priori* y en posiciones ideológicas.¹⁰ Sin compartir necesariamente los temores del doctor Wagley de que la ciencia social es atraída inevitablemente hacia la política y puede, por ende, perder su objetividad,¹¹ debe reconocerse que el desarrollo económico, en el que las organizaciones intergubernamentales concentran su atención, tiene aspectos políticos tanto nacionales como internacionales, y que no sería realista para una organización internacional dedicarse a un simple examen neutral de los hechos y abstenerse de ofrecer la información que permitiría a los propios gobiernos que constituyen la organización enfrentar los problemas y embarcarse en políticas que requieren orientación técnica. Uno puede disentir de muchos de los estudios de la CEPAL, pero no creo que se pueda ir tan lejos como para negar su objetividad.

A pesar de que coincido con muchas de las observaciones generales del doctor Massad, no considero que los ejemplos que él elige y desarrolla sean campos importantes de investigación, o la serie de preguntas que plantea, el verdadero meollo de los problemas de investigación económica de América Latina. Con respecto, por ejemplo, a la reforma agraria, aparte de la necesidad de contar con más información y estudios descriptivos y comparativos, creo que el propósito fundamental de la investigación económica no es tratar de evaluar las diferentes maneras en que la reforma agraria puede llevarse a cabo, o aconsejar sobre aspectos en parte jurídicos y en parte sociales, sino ir al fondo del problema,

¹⁰ C. Massad, *op. cit.*, p. 221.

¹¹ Ch. Wagley (ed.), introducción, p. 28.

acerca de lo cual no encuentro una idea clara en las propuestas del doctor Massad, que son las siguientes: ¿qué papel desempeña la agricultura latinoamericana en el desarrollo económico? Puesto que la agricultura en América Latina representa una gran proporción de su actividad económica y la población rural todavía constituye dos terceras partes de la población total, y ya que se admite que la agricultura es el sector donde la productividad es menor en términos generales, hay una muy buena razón, no sólo para el economista sino para otros especialistas, para preguntarse qué es lo que ha llevado a esta situación y qué puede hacerse para remediarla, no sólo como fenómeno social, también porque se supone que la agricultura debería ser parte dinámica e integral del proceso de desarrollo económico. No sostengo que la actividad agrícola deba ser el elemento principal en un proceso de desarrollo más rápido y quizá mejor equilibrado, sólo estoy abogando por la necesidad de comprender totalmente el papel del desarrollo agrícola en el desarrollo general, cómo la agricultura absorbe la tecnología moderna, cómo se flexibiliza (o, desde otro punto de vista, por qué los factores de producción empleados en la agricultura se hacen rígidos). Es a este respecto que yo me preocuparía de la reforma agraria, esto es, con el modelo de propiedad y los sistemas de tenencia de la tierra, en la medida en que éstos son importantes para una solución económica del problema agrícola. A mí me parece que se ha hecho relativamente poco en materia de investigación; en particular ha habido una falta de economistas con la adecuada formación en agricultura o capaces de entender claramente los muy diversos aspectos históricos, técnicos, jurídicos y sociales del desarrollo agrícola que les permitan formarse opiniones mejor fundamentadas.

De manera similar, creo que la preocupación del doctor Massad sobre la reforma fiscal es secundaria respecto de la cuestión básica, es decir, la importancia del sector público en el desarrollo económico o, más precisamente, la actividad del Estado como promotor directo de la actividad económica, como consumidor y como agente de la formación de capital nacional. Si el desarrollo económico puede o no tener lugar sin una actividad considerable del Estado como productor o consumidor, es una cuestión que deberá ser investigada a la luz de las historias de otros países y de la propia historia de América Latina. Si la conclusión es que la actividad económica del Estado y de lo que ahora se llama sector público es fundamental, surge entonces el problema del financiamiento. Esto, por supuesto, llevaría a investigar el papel presente y pasado de la capacidad de ahorro del país y la división entre ahorro público y privado. La investigación económica sobre impuestos debería centrarse mayormente en la cuestión del ahorro público, pero los impuestos son, desde luego, sólo una parte del poder económico del Estado. En la actualidad, muchas de las funcio-

nes del Estado se desempeñan por medio de agencias productoras o distribuidoras que a veces operan como empresas, de la misma manera que las compañías privadas, pero también pueden estar dirigidas por una política deliberada de subsidios o ser incapaces de reunir los recursos financieros suficientes, o tener una serie de restricciones para hacerlo. Los aspectos distributivos del sistema fiscal y del gasto público en América Latina deben ser estudiados más a fondo, pero éstos son sólo asuntos secundarios de una consideración mucho más esencial de la importancia del sector público.

El problema de la integración económica, que el doctor Massad menciona como una materia importante de investigación, parece también un tanto ajeno a la corriente dominante de la investigación económica básica. Puede argumentarse que la integración latinoamericana es, en realidad, sólo un aspecto algo más amplio de los problemas del desarrollo económico nacional. A medida que se logra la integración en el campo industrial como parte del avance general de la industrialización, debe también considerarse simultáneamente en el contexto de la política del desarrollo global de cada país y de Latinoamérica como un todo. Es poco realista abordar la integración como si sus problemas fueran distintos de aquellos del desarrollo interno de un país, porque los problemas del desarrollo existen tanto dentro de un país como entre un país y otro. La única diferencia es que, en el segundo caso, operan otros sistemas monetarios y existen barreras y obstáculos al comercio que se suman a los efectos de políticas que pueden no ser similares. Para mí, lo esencial es enfocar la investigación económica en los problemas de industrialización dentro del contexto del desarrollo económico general, dadas las condiciones demográficas y los factores externos que influyen en las economías latinoamericanas y, como resultado de tal investigación, considerar la integración como una extensión de los problemas de industrialización a escala de un área geográfica multinacional.

Estas breves observaciones críticas me llevan a un problema mucho más general. La gran escasez de investigación económica en América Latina está en el estudio de los determinantes de la producción, desde el punto de vista de la importancia de la formación real de capital, aumento de la fuerza de trabajo, uso de la tecnología y otros factores del crecimiento. En lo que se refiere a la estructura de la demanda, en los últimos años se ha conseguido un avance notable en la investigación gracias, sobre todo, al reconocimiento del importante papel desempeñado por el crecimiento de la demanda externa y sus repercusiones, por diversos canales, en la economía interna, esto es, por medio del gasto directo y del sistema fiscal. Al conocer más acerca de la demanda externa y de su papel en el futuro, aparentemente en declive, se ha emprendido un estudio minucioso sobre el proceso de sustitución de importaciones y los factores que

influyen sobre la demanda interna. Así, se han realizado estudios de los efectos de la distribución del ingreso y del impacto de la industrialización sobre la generación de poder de compra y la absorción del excedente de mano de obra de los sectores rurales; estudios de muestreo han conducido a identificar más claramente las funciones del consumo y las tendencias de las demandas de los consumidores. Los esfuerzos realizados para analizar el gasto público y para evaluar su importancia como factor para compensar las deficiencias de la demanda externa podrían ser también incluidos en los estudios sobre la demanda.

Todo esto ha resultado valioso y ha revelado una faceta de la operación de las economías latinoamericanas, pero no ha dado respuesta a la otra cuestión fundamental: ¿qué ha hecho posible, históricamente y en el presente, el aumento de la producción y de la productividad en América Latina, e ir cambiando paulatinamente sus modelos a la luz de los cambios en la demanda?, o, ¿qué ha evitado que la capacidad productiva y los factores que influyen sobre la oferta se ajustaran por sí mismos de forma apropiada a las siempre variables condiciones de la demanda? Es indudablemente en el campo de la oferta y la demanda donde la información estadística es más escasa, no sólo en América Latina sino también en muchos otros países; no obstante hay numerosos ejemplos de investigaciones importantes llevadas a cabo en Estados Unidos y Europa sobre el papel de la formación real de capital y el avance tecnológico, así como acerca de las implicaciones del crecimiento de la población, resultante del incremento natural o de la inmigración, y de su transformación gradual y mayor productividad mediante la educación y la absorción de la tecnología, tanto nacional como importada.

Los tres campos de investigación establecidos por el doctor Massad (reforma agraria, reforma fiscal, integración económica) podrían estudiarse desde estas perspectivas: ¿qué determina la marcha de la producción agrícola?, ¿qué determina la productividad o el efecto de la productividad del sector público en el desarrollo económico de un país, es decir, cómo podemos evaluar la influencia del sector público en la oferta y de ahí, por supuesto, obtener múltiples conclusiones de política económica?, ¿qué determina, desde el punto de vista de la oferta, la capacidad de los países de América Latina de producir manufacturas y hacer un uso efectivo de los recursos técnicos, tanto naturales como humanos, en las combinaciones apropiadas que se requieren para estimular la producción y la productividad? Estas preguntas se refieren a los tres temas seleccionados por el doctor Massad, pero pueden ser aplicadas a muchos otros. Nuestro colega chileno enumera otros asuntos muy interesantes, que menciona sólo de manera incidental, en los que pueden emprenderse investigaciones a fin de destacar las formas de cambio estructural, así como los factores determinantes y condicionantes del aumento de la producción.

En este contexto es curioso observar la forma como el economista latinoamericano ha manejado los problemas demográficos.¹² Suponiendo que la información demográfica ha sido deficiente —aunque lo mismo puede afirmarse de cualquier información básica—, no hay justificación para el economista de considerar el crecimiento de la población simplemente como una cifra, una tasa de incremento que debe restarse de la tasa de aumento de la producción, o un factor numérico que debe tenerse en cuenta y aplicarse a varias cifras generales. El análisis demográfico es, desde luego, complejo e involucra muchas estadísticas y técnicas intrínsecamente demográficas, que el economista no conoce o no tiene el tiempo para dominar. Pero, de nuevo, puede ser el escaso conocimiento del economista de los acontecimientos históricos lo que le impida darse cuenta de que la fuerza de trabajo no es sólo una cifra, sino un número de personas combinado con una capacidad productiva determinada por unas instituciones, el sistema educativo, los niveles de salud e higiene y una serie de otros factores condicionantes.

De este modo, muchos economistas, porque no son capaces de tomar en cuenta estos problemas o no saben cómo analizarlos, tienden a hacer proyecciones de la población como si fuese una masa homogénea incapaz de cambiar su productividad o su adaptabilidad a las nuevas técnicas. Durante la época en que el desarrollo latinoamericano tendió a ajustarse al patrón convencional de la división internacional del trabajo, sin requerir demasiada participación de la población, y los medios de comunicación no la facilitaron de ninguna manera, puede que hubiera alguna justificación para ignorar a la fuerza de trabajo como factor de crecimiento, pero en la medida en que ha cambiado el modelo de desarrollo y el crecimiento industrial ha sido llamado a desempeñar un papel mucho mayor, y los fenómenos sociales y de otra índole han llevado a una migración masiva del campo a las ciudades en América Latina durante los últimos 20 o 30 años, y los avances de la medicina han ayudado a abatir las tasas de mortalidad, el papel del crecimiento de la población ha empezado obviamente a cambiar. La población es todo menos homogénea: los niveles de educación varían considerablemente y la capacidad de absorber técnicas no es la misma en los diferentes sectores de la población. Claramente, ya no es válido suponer que una parte de la población es incapaz de mejorar su productividad o que otra parte, porque se ha urbanizado y educado, puede aumentar su productividad

¹² La demografía no se discutió en el Seminario de Stanford; existen referencias breves e incompletas sobre el tema en los capítulos de James J. Parsons, “The Contributions of Geography to Latin American Studies”, en Ch. Wagley (ed.), *op. cit.*, pp. 53-59), y Rex Hopper, “Research on Latin America in Sociology”, en Ch. Wagley (ed.), *op. cit.*, pp. 262-265), sobre geografía y sociología, respectivamente.

indefinidamente. En la actualidad, ambas suposiciones son simplificaciones sin una base sólida, y lo que parece olvidarse es la reconsideración de las relaciones entre el crecimiento económico y el demográfico y, en especial, del papel que desempeñan ciertos sectores de la población como elementos que absorben los incrementos de la tecnología y la productividad.

Ésta sería también una forma distinta de ver, desde el lado opuesto digamos, muchos de los problemas que resultan evidentes de los estudios sobre distribución del ingreso. Estos estudios simplemente versan sobre el poder de compra de varios segmentos de la población, pero dan por supuesto que dentro de cada nivel de ingreso se encuentra una población completamente homogénea, con el mismo potencial (o falta de) para aumentar su capacidad productiva. Hay que pensar en la conveniencia de estudios estadísticos que puedan revelar las características de la población en los diferentes niveles de ingreso como factores de producción, y relacionar el nivel de educación, ocupación y otros aspectos con el nivel de ingreso.

La distribución real del ingreso como fenómeno económico y social es también con frecuencia estudiada muy superficialmente. La distribución está relacionada con la concentración de la propiedad, con la estructura social (que permite situaciones de monopolio), con la naturaleza del sistema impositivo, etc. Si la teoría económica tradicional enseña algo que signifique un mínimo de verdad esencial, es que la distribución del ingreso es influida, por una parte, por la escasez relativa de capital (no de ahorro) y por la actitud y expectativas de quienes tienen la oportunidad de usar ese capital real para propósitos productivos, y, por otra, por el nivel educativo y la capacidad técnica de los sectores mayoritarios de la población. Estos sectores mayoritarios en particular, por razones históricas, no tienen otro papel que desempeñar que el de proporcionar su trabajo; carecen del poder para negociar, y han tenido que enfrentar condiciones que no les permiten obtener una porción mayor del producto, sin obstaculizar el crecimiento continuo de la capacidad de producción y de la productividad. En otras palabras, la distribución del ingreso no mejorará mediante cambios de un tipo u otro en el sistema impositivo ni por diversas medidas de asistencia social, sino actuando, de nuevo desde el lado de la oferta, en los procesos de producción y productividad y en las actitudes de aquellos que están en posición de contribuir, sea como empresarios o trabajadores, a la actividad productiva. Esta afirmación conduce una vez más al problema fundamental del papel que el propio Estado tiene que desempeñar, o ha desempeñado en el pasado, como empresario y como un instrumento en la formación real de capital de un país.

Una vez que se tomen en cuenta estos problemas fundamentales de la investigación económica, los estudios sobre la demanda y el análisis de la maquinaria

distributiva, y sobre los efectos de los diferentes métodos para cambiar los sistemas de tenencia de la tierra o los impositivos, serán una ganancia neta. No estoy desdeñando la importancia de la gran variedad y el alcance del trabajo de investigación que puede proporcionar las respuestas, a escala limitada y con referencia a un tema específico, a muchas de las preguntas sin las que es difícil para el sector público o privado tomar decisiones racionales. Tampoco niego la conveniencia de realizar estudios comparativos e históricos de lo que ha sido la política económica en varios asuntos específicos. Estoy únicamente recalcando lo que considero fundamental y donde, a largo plazo, quizá deba ponerse el énfasis.

La contribución del doctor Massad al estudio general de las condiciones de la investigación económica en América Latina es muy valiosa. Estoy convencido de la naturaleza positiva de su posición y, si no he estado de acuerdo con algunas de sus evaluaciones, no quiere decir que desde otros puntos de vista, y posiblemente desde la perspectiva de muchos de mis colegas, no puedan ser correctas.

EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LA POLÍTICA MONETARIA EN AMÉRICA LATINA: POSIBLES LECCIONES PARA OTROS PAÍSES EN VÍA DE DESARROLLO*¹

*In memoriam Alvin H. Hansen*²

El propósito de este trabajo es explorar la significación y la orientación de la política monetaria en los países en vía de desarrollo en el contexto actual, e intentar derivar algunas lecciones a partir de la experiencia latinoamericana. En realidad éste es un tema muy amplio y acarrea varios supuestos básicos, así como también debe tener en cuenta una tipología de los países en desarrollo. No sólo difieren las estructuras económicas de los países en vía de desarrollo, sino que también varían bastante las instituciones a través de las cuales se lleva a cabo la política de desarrollo y han cambiado muchos aspectos específicos de la política monetaria y financiera. Algunos países, en América Latina y en Asia, han gozado de larga tradición de instituciones bancarias y monetarias y han obtenido considerable experiencia en la puesta en marcha y evolución de la política monetaria. Otros apenas últimamente han venido a salir de los mecanismos bastante simples que servían hasta cierto punto para administrar la regulación monetaria en el periodo anterior a su independencia (por ejemplo, muchas economías africanas y varias más pequeñas de Asia). Los bancos centrales difieren también en lo que respecta a su naturaleza y a sus funciones, y no es fácil llegar a conclusiones generales a propósito de su papel en el desarrollo económico.

* Trabajo presentado por V.L. Urquidí, de El Colegio de México, a la Conferencia de mesa redonda de la Asociación Internacional de Economía sobre "Política monetaria e instituciones económicas", que se celebró en Fiesole, Italia, en septiembre de 1982. Publicado en *Monetaria*, vol. VI, núm. 2, abril-junio de 1983. El autor agradece a Joaquín Urquidí la traducción, del inglés, de la ponencia.

¹ La redacción de este trabajo se concluyó poco antes de la nacionalización del sistema bancario y de la instauración de un régimen de control de cambios en México el 1° de septiembre de 1982. Con posterioridad no se ha intentado para nada tomar en consideración dichos acontecimientos en este texto levemente revisado, ni tampoco se han incorporado resultados de la discusión que tuvo lugar en la Conferencia de mesa redonda citada.

² Debo explicar por qué he recordado al profesor Alvin H. Hansen, de la Universidad de Harvard y de la Junta de la Reserva Federal, en la redacción de este trabajo. A mediados de los años cuarenta tenía yo poco tiempo de haber regresado de estudiar economía en Londres y de ingresar al

OBJETIVOS CAMBIANTES DE LA POLÍTICA MONETARIA EN AMÉRICA LATINA

Hasta la Gran Depresión de los años treinta y su repercusión, a través del descenso del comercio, en las economías latinoamericanas, la política monetaria en la región difícilmente podía ser autónoma. Había pocos bancos centrales y sus funciones eran más bien tradicionales: principalmente mantener la estabili-

departamento de Estudios Económicos del Banco de México, y había empezado a impartir cursos en la Universidad Nacional y en El Colegio de México, en la ciudad de México. En el transcurso de mi trabajo llegué a conocer al profesor Hansen en Washington y también en México. Fue ésta una época cuando los que nos interesábamos en la formulación de la política de banca central a nivel de investigación estábamos interesados en explorar las nuevas funciones de los bancos centrales en el contexto de lo que nosotros percibíamos serían las nuevas políticas de desarrollo, en particular según las veíamos en México y en unos cuantos otros países latinoamericanos. En aquel entonces, asimismo, tuvimos nuestro primer contacto con el doctor Raúl Prebisch, quien había sido el gerente, o sea el director general, del Banco Central de la República Argentina, acerca del cual habíamos leído mucho. Aquellos pocos de nosotros que teníamos interés en la banca central estábamos bien empapados de los autores clásicos, tanto del Reino Unido como de Estados Unidos, que escribían sobre moneda y banca, y, desde luego, habíamos podido comparar el funcionamiento de diferentes bancos centrales a través de la obra del profesor M.H. de Kock, de Sudáfrica. Pero en realidad íbamos a tientas en la oscuridad. Éramos conscientes de qué era lo que un banco central debiera hacer según los libros de texto, y teníamos la experiencia particular del Banco de México, fundado en 1925 y que al principio tenía asimismo funciones de banco comercial. Habíamos seguido también con gran interés la experiencia de algunos de los bancos centrales latinoamericanos, notablemente los de Colombia y Chile, creados bajo la orientación del profesor Edwin Kemmerer, de Estados Unidos; y nos dimos a lecturas prolijas sobre el Sistema de la Reserva Federal y el Banco de Inglaterra.

El profesor, Hansen, quien era admirado grandemente por las nuevas generaciones de economistas como uno de los principales proponentes poskeynesianos en materia de política fiscal y monetaria y de estabilización, tenía curiosidad respecto a cómo podían ser traducidas semejantes políticas a las condiciones latinoamericanas. Me pidió que escribiera un artículo sobre la política de banca central para una conocida revista económica estadounidense. Para pesar mío —en virtud de mis deficiencias— nunca llegué a escribirlo y después de eso me extendí a temas más amplios de economía y perdí algo de mi interés en la política monetaria. Por medio de esta ponencia estoy tratando de dar parcial satisfacción por esa omisión, con la ventaja de la visión retrospectiva, pero con la desventaja —que debo confesar abiertamente— de que apenas he seguido marginalmente la literatura sobre política monetaria en los países en vía de desarrollo, sobre todo después de principios del decenio de los años sesenta; tan sólo en el último año poco más o menos he examinado nuevamente las cuestiones de política monetaria en algunos de los países latinoamericanos a raíz de la polémica que proviene de la llamada influencia de la “escuela de Chicago” frente a las políticas anteriores basadas en el enfoque estructuralista, que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) había propugnado bajo la orientación del doctor Prebisch. Ni siquiera he seguido muy de cerca la política monetaria en México, pero los acontecimientos recientes me han obligado a investigarla y revisar su valor como parte integral de una política de desarrollo de conjunto. En cierto modo me siento como si estuviera contemplando el asunto desde el otro lado del espejo.

dad de la moneda bajo el patrón de cambio oro y frenar la tendencia secular de los gobiernos a generar grandes déficit y a financiarlos mediante la impresión de billetes o mediante excesivo crédito del exterior. El Banco de México (banco central) fue algo diferente en el sentido de que fue una de muchas instituciones que fueron creadas en los años veinte, una vez terminados los principales trastornos económicos y financieros ocasionados a raíz de la Revolución mexicana. Su finalidad fue ayudar a mantener el tipo de cambio razonablemente estable y, hasta cierto punto, aplicar lo que de hecho era un sistema de patrón de cambio oro, si bien con circulación de monedas de plata y no de billetes de banco. Pero también le correspondía ayudar a desarrollar el sistema bancario, y de hecho el conjunto de la estructura crediticia, fomentar el crecimiento de empresas de capital nacional, monetizar la economía y restablecer la confianza financiera. El Banco de México debía ser, con apego a la Constitución de 1917, el único banco de emisión. Antes de la Revolución, varios bancos privados estaban facultados para poner en circulación billetes bancarios y casi no había habido ninguna regulación del medio circulante. Entre 1913 y 1920, gobiernos sucesivos y muchas facciones revolucionarias efectuaron emisiones no reguladas de billetes de banco. Asimismo, estuvieron en uso monedas de oro y de plata.

México había salido de su Revolución de 1910-21 en medio de un considerable caos financiero y monetario y desde luego sin acceso alguno al crédito externo (de hecho estaba en mora una deuda externa bastante grande). Así, un banco de participación estatal conformaba un instrumento esencial para poner en marcha el desarrollo financiero institucional del país. En aquella época la economía nacional dependía fundamentalmente de exportaciones de productos agropecuarios, minerales metalíferos y petróleo, si bien disminuyeron las exportaciones de este último a lo largo de los años veinte, a medida que empezaba el desarrollo petrolero en Venezuela. La depresión de los años treinta tuvo en México, lo mismo que en otros países latinoamericanos, consecuencias muy profundas. La caída de las exportaciones, aunada a factores de orden estructural, tales como la contracción del volumen de la producción petrolera, hizo imposible que México permaneciera atado al sistema de patrón de cambio oro. En vista de la deflación aguda y de la falta de liquidez, el gobierno a principios de los años treinta trató de estimular la economía, entre otros medios, con política monetaria; por ejemplo, se realizó una tentativa bastante primitiva de emitir monedas de plata más allá de los límites legales. El entonces secretario de Hacienda y Crédito Público afirmó que era la política del gobierno “salir de la deflación sin caer en la inflación”. Esto suscitó considerable controversia con el Banco de México semiautónomo en cuanto a los límites de una política reflacionaria. La moneda nacional (el peso) se depreció a lo largo del periodo y no fue sino hasta

fines de los años treinta, con el surgimiento de la segunda guerra mundial, cuando fue posible estabilizarla. Mientras tanto, el Banco de México había renunciado a sus funciones bancarias comerciales y había adoptado, siguiendo el modelo británico, las funciones “plenas” de un banco central. Pero dichas funciones eran en su mayor parte teóricas, en el sentido de que no existía mercado de dinero o de descuento sobre el cual ejercer las funciones regulatorias correspondientes a un banco central y, en efecto, la legislación ni siquiera preveía gran cosa respecto a requisitos de encaje de los bancos comerciales. En todo caso, en 1936 el gobierno se vio en la necesidad de recurrir a lo que hoy se habría de considerar una cantidad moderada de financiamiento deficitario, con la ayuda del Banco de México, con objeto de expandir la inversión, así como de estimular la economía.

Al tener en cuenta, asimismo, la experiencia del Banco Central de la República Argentina, me inclino a pensar que la política monetaria en los principales países latinoamericanos en ese entonces estaba pasando de una posición de neutralidad pasiva hacia una de naturaleza deliberadamente compensatoria. Tornose necesario ayudar a estimular la economía nacional por medio de una política monetaria levemente expansionaria, pero también fue importante impedir que los gobiernos aumentaran de modo peligroso sus sobregiros en los bancos centrales.

Otros países de América Latina, en cuya mayoría no había banco central, pero ocasionalmente una junta o consejo monetario tal como en los países africanos, en realidad no eran capaces de ejercer una política monetaria determinada. El medio circulante aumentaba cuando había excedente de divisas y decrecía cuando surgía déficit de balanza de pagos. En algunos países, por otra parte, el financiamiento deficitario forzó a los bancos centrales a efectuar expansión primaria.

Durante los años cuarenta se hizo patente que era necesario para los países latinoamericanos el fomentar la industrialización. Había habido algún desarrollo industrial antes y después de la primera guerra mundial, sobre todo en Argentina y Brasil. Debido a la vulnerabilidad a las condiciones externas y por otras razones que yo pondría en el campo de la “economía política”, muchos gobiernos adoptaron una política de industrialización deliberada (la que más tarde se llamaría “industrialización por la vía de la sustitución de importaciones”). Iba a ser un recurso para fortalecer la balanza de pagos en presencia de las fluctuaciones de los mercados externos y de los precios, y también para crear oportunidades de empleo para la creciente población, incluida la fuerza de trabajo rural cada vez más migrante. Se pensaba, asimismo, que la expansión industrial traería consigo más autonomía y modernización. Dichas políticas evidentemente implicaban un cambio estructural, pero su éxito dependía de la

política tributaria, del desarrollo de instituciones financieras, de la disponibilidad de la capacidad empresarial y de mano de obra calificada, de la incorporación de tecnología moderna, etc. Al principio no se planteaba la exportación de bienes manufacturados fuera de América Latina, esto es, rumbo a los países desarrollados, sino más bien que el crecimiento industrial sería un medio de economizar en importaciones y de cambiar la estructura de la economía. No todos los países latinoamericanos prosiguieron con éxito dicha política y desde luego algunos de los más pequeños, a consecuencia de la ausencia de muchos de los factores condicionantes y por ser ellos primordialmente exportadores de productos alimenticios o minerales, no se industrializaron en forma significativa. Chile empezó en 1940 como reacción al daño hecho por el gran terremoto de 1939. Algunos de los países más pequeños de la región principiaron más tarde; muchos de ellos siguen siendo fundamentalmente agrícolas.

Dado este nuevo modo de enfocar la expansión económica, que a la postre se llamaría “desarrollo” —y que estoy esbozando tan sólo de manera muy esquemática—, quedó claro que se tendría que revisar la política fiscal y monetaria y que se tendría que realinear el papel que desempeñan distintas instituciones, inclusive el banco central de acuerdo con los objetivos de desarrollo. También fue necesario desarrollar una política cambiaria adecuada para este nuevo enfoque. El sistema de patrón de cambio oro había sido abandonado por casi todos los países, si bien unos cuantos lo mantuvieron *de facto* en concepto de patrón de cambio dólar. Hubo de evolucionar la autonomía monetaria y se adoptaron diversas formas de restricción cambiaria (aceptadas con renuencia por el Fondo Monetario Internacional una vez iniciadas sus operaciones en 1946).

REQUISITOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA MONETARIA EN AMÉRICA LATINA

Si se supone aconsejable una política monetaria para el desarrollo, hay que preguntar cuáles son los requisitos básicos para tal política. Si una política monetaria habría de ser no meramente neutral o sólo un medio de compensar las fluctuaciones de corto plazo, ¿cómo iba a poder fortalecer el desarrollo financiero de un país y a ayudar al sector público a llevar a cabo su función en una estrategia de desarrollo y, en particular, en la que se relaciona con el proceso de sustitución de importaciones?

¿Cuál era el nuevo papel del sector público? Ante todo, a lo largo del siglo XIX y a comienzos del presente, en la tradición liberal se concebía al sector

público en América Latina, constituido en forma abrumadora por el gobierno central, como un suministrador de seguridad; debía salvaguardar las instituciones y defender la integridad nacional, con funciones reguladoras mínimas. Durante el siglo XIX, los gastos militares y la guerra propiamente dicha consumían gran parte de los recursos del sector público, y tal vez casi todas las crisis financieras de aquella época tuvieron su origen en el financiamiento de dichas guerras (intestinas y externas). Gran parte de los empréstitos extranjeros que se contrajeron fueron necesarios por esa causa; esto es, se financió el “consumo” antes que la inversión.

En el caso de México, la Constitución de 1917 resultante de la Revolución mexicana significó un rompimiento con el liberalismo económico y sentó las bases del desarrollo de empresas estatales y de una economía mixta. El gobierno central, de un modo deliberado, habría de asumir responsabilidades en el ámbito de la educación, la salud, la vivienda y el bienestar social en general. El Estado habría de transformar la estructura social y económica según un enfoque “revolucionario”, si bien en el fondo reformista, mismo que se aplicaba en la arena política. La economía habría de “modernizarse”, de lograr apartarse del patrón tradicional de dependencia respecto a unos cuantos productos de exportación y de empezar a industrializarse. Se iban a requerir nuevas instituciones, que se integrarían con la labor del sector público y que fueran suministradoras de apoyo al sector privado nacional, el cual a raíz del periodo revolucionario había salido bastante debilitado. También había la cuestión de sustituir la actividad empresarial extranjera por actividad empresarial nacional.

En México, y más tarde en muchos otros países latinoamericanos, la orientación del sector público hacia el desarrollo significó, al principio, la instrumentación de nueva e importante inversión real, tal como la construcción de carreteras, proyectos de regadío, el mejoramiento portuario y la infraestructura urbana. En el siglo XIX los ferrocarriles habían sido financiados en parte con apoyo gubernamental, pero estaban principalmente en manos privadas. El automóvil iba a requerir caminos pavimentados y éstos sólo los iban a poder construir los gobiernos centrales. En México también se ofrecían oportunidades excepcionales para el mejoramiento de la tierra mediante el regadío y el desarrollo —al lado de las tenencias campesinas ejidales— de la agricultura moderna en pequeñas propiedades, con base en su mayor parte en el modelo de las experiencias europeas y estadounidenses, en contraste con la modalidad tradicional del latifundio de agricultura extensiva, gran número de los cuales se habían empezado a repartir inmediatamente después de la Revolución.

Además, resultaba necesario suministrar financiamiento para el desarrollo de un sector privado industrial y comercial. En el contexto mexicano, no era el

propósito del Estado el socializar la economía en su conjunto, y si el sector privado nacional no llegaba a desarrollarse, el país nuevamente caería en manos del capital privado extranjero.

La segunda guerra mundial brindó a México la oportunidad de consolidar los cimientos de su desarrollo ya colocados. En los años cuarenta, México, un país que no había tenido acceso al crédito externo en razón de su antigua deuda externa insoluta y en mora, de pronto se encontró en posesión de un excedente de divisas en cuenta corriente. Esto se debía al hecho de que la vecindad terrestre de México con Estados Unidos le permitía incrementar sus exportaciones de minerales y otros productos, al tiempo que un aumento de las importaciones de equipo y productos intermedios, no obstante ser escasos, arribaba por tierra obviando los riesgos de la guerra submarina. Gracias a una política gubernamental deliberada fueron diseñados varios proyectos industriales importantes —en algunos casos parcial o totalmente de propiedad estatal— con la finalidad de desarrollar la siderurgia y otras manufacturas básicas, y se siguió (de manera no muy consciente o racional) una política de sustitución de importaciones. No se puede decir que hubiera una planeación industrial adecuada, pero sí se desarrollaron algunos cuantos ramos de importancia, inclusive incorporando en muchos casos maquinaria de segunda mano proveniente de Estados Unidos. Una dependencia gubernamental, Nacional Financiera, hasta cierto punto siguiendo los lineamientos de la Corporación de Fomento de Chile, aunque en México tal vez con más énfasis puesto en el desarrollo del mercado financiero, comenzó a ofrecer a la nueva industria crédito a mediano y largo plazos y también a actuar como intermediario para obtener cierto monto de empréstitos del exterior, con el apoyo de organizaciones como el Eximbank. Se logró también un ajuste importante con los tenedores de deuda extranjeros, por lo que se preparó el terreno para una reanudación del crédito del exterior. El sector público pasaría a desempeñar un papel importante en la ampliación de los recursos financieros reales destinables al desarrollo industrial por la vía de la sustitución de importaciones y asimismo, de manera no menos importante, al desarrollo agrícola.

El banco central se enfrentaba con un dilema. En primer lugar, el superávit de la cuenta corriente estaba teniendo el esperado resultado expansionario del medio circulante y, por consiguiente, de la capacidad del sistema bancario para alimentar su cartera de crédito interno. El banco estaba en la necesidad de adoptar medidas contracíclicas a fin de ayudar a mantener la inflación dentro de ciertos límites. No fue ésta una tarea fácil, puesto que parte de la inflación se importaba directamente a través de precios más elevados en Estados Unidos y otros países, y de la mejoría en la relación real de precios del intercambio, y

también porque los instrumentos a disposición del banco central, aun bajo la legislación existente, eran los tradicionales. Debe recordarse que en ese entonces los economistas de la Junta de la Reserva Federal, aprendiendo de la experiencia del Banco Central de Argentina y de propuestas del Dr. Prebisch, estaban seriamente interesados en el desarrollo de la política monetaria y de instrumentos de control de la banca central en varios países latinoamericanos, y que ellos cooperaron en la reforma de leyes monetarias y en la creación de algunos de los nuevos bancos centrales o bien en la transformación de los existentes (tales fueron los casos de Venezuela, la República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Honduras, Colombia, y otros).³

Puesto que no había mercado de dinero a corto plazo y puesto que la tasa de descuento no funcionaba como instrumento para frenar la expansión del sistema comercial de crédito, resultaba que el único medio efectivo de controlar hasta cierto punto el medio circulante era el de imponer requisitos de encaje más rigurosos. Esto se empezó en México en la forma sencilla de elevar el tanto por ciento de sus depósitos a la vista (pasivo exigible) que los bancos tenían que mantener en el Banco de México. Para 1946, se había alcanzado un encaje extremo de 50% y el sistema bancario había empezado a resentir la tirantez. Adicionalmente se aplicaron nuevas modalidades, tales como la de requerir un encaje de 100% sobre *incrementos* de depósitos en cuentas de cheques. En particular después de la recesión de 1947-48 y de la devaluación del peso, los bancos comerciales ejercieron enorme presión expansionaria sobre el banco central.

En las postrimerías de la segunda guerra mundial el Gobierno mexicano no incurrió en grandes déficit, ya que la economía iba en expansión; había habido alguna reforma impositiva que abarcaba mejoras en los impuestos sobre los ingresos y sobre las utilidades y el establecimiento del sistema de deducción tributaria en la fuente; se había hecho además un intento de emitir certificados de Tesorería para fines de estabilización. Pero para 1947 con el reajuste de la posguerra y la disminución de los ingresos por exportaciones y su repercusión sobre las finanzas públicas, el gobierno tuvo que prever el manejo de un déficit

³ Quisiera referirme en particular a la obra de Robert Triffin y Henry C. Wallich y a su personal técnico en la Junta de la Reserva Federal y el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, respectivamente, con el apoyo de Alvin H. Hansen y Woodlief Thomas. Entre los latinoamericanos, además del trabajo pionero de Raúl Prebisch, debe hacerse mención especial de Javier Márquez, Felipe Pazos, Jorge Sol y Eduardo Montealegre, todos ellos conectados en su tiempo con el Fondo Monetario Internacional. En México, la nueva legislación y la política de banca central fueron principalmente obra de Eduardo Villaseñor, Rodrigo Gómez y Raúl Martínez Ostos, bajo la orientación y dirección de Eduardo Suárez (el entonces secretario de Hacienda y Crédito Público).

grande y, por consiguiente, encontrar los medios de financiarlo. Esto tenía que ver con las rigideces crecientes en el gasto público, pero también con la política de desarrollo y el fortalecimiento de la economía del sector público anteriormente mencionado. Paralelamente, se emprendió una política de subvencionar los alimentos básicos y otros bienes de consumo a escala más grande, con las consiguientes repercusiones financieras. Por lo tanto, el gobierno tenía que encontrar los medios de tomar prestados del sistema bancario sus fondos excedentes, ya fuera en forma directa colocando en el mismo emisiones de valores, o bien por intermedio del banco central. Resultó más fácil lo segundo, utilizando los requisitos de encaje de una manera discrecional con el respaldo de ciertos reglamentos. Esencialmente, se estableció un requisito de encaje en determinado porcentaje de los depósitos a la vista (con porcentajes menores sobre otros pasivos), pero a los bancos se les permitió sustituir el encaje en el banco central por ciertos tipos de valores gubernamentales y, posteriormente, determinados tipos de valores industriales. También conforme a modificaciones sucesivas de los reglamentos, se indujo a los bancos comerciales a invertir proporciones especificadas de su cartera en otras clases de activos, a saber, créditos a mediano y largo plazos para el fomento de la agricultura y la ganadería, o bien para la industria, en sustitución de requisitos de encaje. Poco a poco se generó un sistema un tanto complejo que requería una gran cantidad de regulación por parte del banco central sobre los bancos comerciales, a fin de reasignar recursos de todo el sistema bancario hacia cierto género de préstamos, con fines, supuestamente, de desarrollo. (Es importante recordar que en México, en aquel entonces, la mayor parte del financiamiento bancario era a corto plazo y destinado a cultivos —avío— y a la producción industrial corriente, y muy poco se destinaba al desarrollo a mediano plazo —crédito refaccionario— o bien a la adquisición de bienes de capital.) Dicho complejo sistema de regulación del encaje fue complementado por financiamiento directo por parte de Nacional Financiera y más adelante por otros bancos y fideicomisos de naturaleza semejante, diseñados para el financiamiento del desarrollo a mediano y largo plazos, particularmente para la expansión de planta industrial y para inversiones a largo plazo en la agricultura. Esto también requería la canalización de fondos, ya sea de préstamos externos o bien del sistema bancario, a través del banco central y del gobierno central hacia los organismos específicos de fomento.

En la medida en que el sistema se desarrolló, hubo de tropezar con varias dificultades de importancia. Ante todo, no siempre era fácil determinar la utilización final de un tipo particular de préstamo otorgado por un banco comercial. En otras palabras, si se establecía un tope respecto a la proporción de su

cartera que un banco podía destinar al crédito comercial directo (con objeto de inducirlo a otorgar préstamos a la industria y a la agricultura), tenía que reconocerse que una empresa podía tomar un préstamo para un propósito y usar los recursos suyos propios para algún otro, así que no resultaba necesariamente que ocurriera una reasignación óptima de recursos hacia objetivos industriales. En segundo lugar, después de las crisis de los años cuarenta y cincuenta, la política tributaria del gobierno no se desarrolló en forma suficiente a fin de brindar más apoyo a la política fiscal: en otras palabras, se le hizo más fácil al gobierno el tomar prestado del sistema bancario a través del banco central que el diseñar una política tributaria integral que involucrara una política fiscal congruente y evitara desviaciones de recursos. Es bien sabido que en México, como en muchos otros países latinoamericanos, las empresas nacionales tendían a reinvertir muy poco y que la expectativa de utilidades elevadas conducía a una subcapitalización de la industria. Las firmas manufactureras recurren más al crédito bancario que a la utilización de sus propios recursos o a la emisión de acciones.

Se tomaron muchas medidas fiscales a fin de estimular los ahorros empresariales y la reinversión, pero con poco éxito. Por otro lado, los sistemas impositivos en América Latina por lo general estaban basados en el tipo europeo de cédulas impositivas separadas para diferentes formas de percepción de ingresos, con escasa consolidación global del ingreso por parte de personas físicas para los fines de su obligación tributaria sobre su ingreso personal. Los impuestos sobre las empresas eran también algo rudimentarios, y desde luego los pequeños negocios casi eludían totalmente el control tributario.

Dada la tendencia de los gobiernos a asumir nuevas funciones y a ampliar su política de otorgar subsidios y de reasignar recursos hacia las industrias paraestatales, la cuestión de los déficit del sector público empezó a ser importante en los años cincuenta y a principios de los años sesenta. En varios países hubo intentos de reforma impositiva de conjunto: Argentina, Colombia, México, Venezuela. En México, de modo notable, fueron seriamente consideradas y en parte puestas en práctica las propuestas sometidas por el profesor Kaldor y también por un grupo de economistas mexicanos. Pero el enfoque adoptado por las autoridades centrales no fue en modo alguno radical y las fallas de la política impositiva han persistido hasta la fecha. Debido a la falta de una política fiscal congruente y de conjunto, se ha vuelto mucho más grande la carga que soporta el banco central.

Como resultado, el control del medio circulante se volvió —al menos en México, pero posiblemente también en muchos otros países latinoamericanos— extremadamente complejo y al mismo tiempo relativamente ineficiente.

Ello implicó la instauración de diferentes tipos de requisitos de encaje para diferentes formas de pasivos bancarios, reglamentos sobre la relación de capital y reservas a depósitos totales, y aun más refinamientos, en el intento de asignar recursos a diferentes tipos de activos, por medio de lo que entonces se llamaba “control selectivo del crédito”.⁴

Con déficit del sector público cada vez más grandes y la dificultad e ineficiencia crecientes en cuanto a controlar el medio circulante, en muchos países se volvió desde luego más dificultoso regular el tipo de cambio o bien administrar una política contracíclica eficiente. El apoyo prestado por el banco central a las políticas de desarrollo, que en principio era necesario, fracasó en gran parte porque los déficit fueron demasiado grandes, y porque las políticas impositivas, aunque proporcionaban incentivos a favor del desarrollo del sector privado, no resultaron lo suficientemente productivas en cuanto a recaudación efectiva. Además, a las empresas estatales, en particular las petroleras, los ferrocarriles y las empresas de servicio público, no se les permitió cobrar precios o tarifas que fueran rentables. Pero también debe subrayarse que el sector público latinoamericano propiamente dicho, mientras se beneficiaba de los recursos reasignados, distaba mucho de ser eficiente (y tal vez esta afirmación pueda extenderse a otras partes del mundo en vía de desarrollo). En otras palabras, a causa de falta de procedimientos adecuados y de auditoría de la inversión pública, siempre ha habido demasiado dispendio en la inversión directa del gobierno central. Más aún, en las empresas de participación estatal, la inversión no sólo es mal concebida y dispendiosa, sino que, asimismo, los gastos de operación tienden a ser muy altos debido al reclutamiento de más personal ejecutivo y técnico, y mano de obra, de lo que es necesario o sería normal si dichas empresas fueran administradas por el sector privado con arreglo a un criterio puro de ganancia. Con todo, éstas fueron decisiones generales de política a seguir, de importancia estratégica en cuanto al proceso de desarrollo, si bien desde luego puede sostenerse que fueron poco eficientes y efectivas desde el punto de vista de los objetivos básicos.

Es posible sacar en conclusión que uno de los requisitos fundamentales para una política monetaria orientada hacia el desarrollo en un país en vía de desarrollo parece ser todavía la necesidad de una política fiscal integral y congruente, en la que el sector público, esto es, el gobierno central más la multitud de organismos paraestatales, pueda mantener su déficit dentro de límites razo-

⁴ La ley básica que establece el Banco de Guatemala, que fue redactada con el concurso de Robert Triffin y David L. Grove, en estrecha asociación con Manuel Noriega Morales, estipuló que los requisitos de encaje fueran relacionadas con los *activos* (cartera) de los bancos comerciales como instrumento más eficiente (al menos en teoría) para controlar la expansión crediticia.

nables (digamos, como proporción del producto interno bruto, o bien en relación con cualquier otro punto de referencia). Cualquiera que sea la proporción de financiamiento externo, a través de empréstitos internacionales o de créditos bancarios, hay que concebir mejor el papel de la tributación. Otros aspectos de la política financiera, tales como el endeudamiento interno, la administración de las tasas de interés, etc., debieran también servir de sustento al desarrollo, a fin de facilitar al banco central el control del medio circulante, con objeto de ayudar a aminorar los procesos inflacionarios, por inevitables que sean éstos en un proceso de desarrollo que suponga un cambio estructural.

También hay que examinar la naturaleza del sector privado en diferentes tipos de países en desarrollo, toda vez que se supone que dicho sector es uno de los instrumentos de desarrollo, con sus propios recursos o bien los recursos financieros que el sistema bancario le pueda suministrar. Por consiguiente, esto se relaciona a su vez con la política fiscal y monetaria.

En muchos países latinoamericanos, el sector privado tradicional ha sido bastante conservador y ha mantenido sus inversiones en la agricultura (a veces con mucho éxito) y en ciertas industrias como la textil, la de fabricación de productos alimenticios y otros artículos de consumo no duraderos, así como en los servicios y en los bienes raíces. Apenas en los decenios recientes el sector privado ha invertido en la producción de bienes intermedios y de capital, a menudo con el apoyo del gobierno central y sus dependencias o en empresas mixtas con el gobierno o con capital privado extranjero, o ambos. Las políticas de sustitución de importaciones en países tales como México, Brasil o Argentina, y otros, han abarcado, por igual, al sector privado más antiguo y al sector privado "nuevo" que vino a desarrollar los nuevos modos de empeño empresarial, con frecuencia en asociación con capital extranjero. Aunque algunas industrias básicas tales como la siderúrgica, la petroquímica, la de celulosa y papel, y desde luego las de servicio público, son esencialmente de propiedad estatal o paraestatal y han quedado incluidas en planes y programas de desarrollo sectorial, ha habido gran margen para el desarrollo privado de muchas ramas industriales, incluyéndose en éstas las de bienes de consumo duraderos y numerosos productos intermedios tales como materiales de construcción, especialidades de hierro y acero, fabricación de productos metálicos, la construcción de vehículos automóviles, y una multitud de otros servicios modernos más recientes, con aun menos participación del sector público. A todo lo anterior debe sumarse la creciente inversión de las empresas transnacionales en los países en vía de desarrollo, sobre todo en América Latina, con el fin de aprovechar las políticas de sustitución de importaciones respaldadas por alta protección. Tales empresas han hecho sólo intentos escasos de desarrollo de

tecnología local; su estrategia sigue siendo la de mantener o aumentar su participación en los mercados nacionales.

Como se apuntó antes, la industria privada nacional en América Latina se ha orientado a una recuperación rápida de sus inversiones y por consiguiente ha esperado tasas de utilidad o ganancia elevadas. Ha puesto presiones bastante grandes sobre el sistema bancario en su demanda de financiamiento a largo plazo —con frecuencia a tasas de interés subsidiadas— directamente de los organismos financieros de desarrollo o de otras instituciones similares. Cabe suponer que no sólo es reducida la proporción de ahorros propios de las empresas en muchos de los países latinoamericanos, sino que, asimismo, las tasas elevadas de inflación en casi todos los países merman de manera considerable el ahorro empresarial real y reducen la capacidad financiera del sector privado propiamente dicho. Ha habido además tendencia, en los casos de empresas controladas estrechamente por una sola familia, a desviar un elevado porcentaje de sus recursos hacia el consumo personal y niveles de vida sumamente altos.

Desde luego que las ineficiencias y las deficiencias de los sistemas tributarios han contribuido a hacer posible lo anterior. Debe advertirse además que la base impositiva para los tributos a las empresas tiende a ser bastante estrecha en muchos de los países latinoamericanos; por ejemplo, en México y tal vez en otros países, son deducibles antes del cálculo del ingreso gravable los gastos por concepto de publicidad.

Así pues, el sector privado no queda exento de crítica, y para que una política monetaria funcione adecuadamente para fines de desarrollo, en particular sin que contribuya demasiado a la inflación, la iniciativa privada tendría que llevar a cabo alguna transformación de su propia estructura y llegar a estar en situación de lograr niveles más elevados de autofinanciamiento, mucho más que lo que es el caso en la actualidad.

A todo lo anterior cabe añadir que, en términos generales, la relación entre el ahorro personal y el producto interno bruto en América Latina es baja (en contraste con, digamos, Japón). En parte esto se debe a una larga historia de inestabilidad e inseguridad de casi todos los países latinoamericanos, los cuales han tendido a desviar ahorros potenciales —independientemente del nivel de desarrollo— hacia los bienes raíces, los metales preciosos, el consumo suntuario y la fuga de capitales. Más aún, con pocas excepciones, el desarrollo de los intermediarios financieros no ha negado a captar en forma adecuada (como en España, por ejemplo), el potencial de los pequeños ahorradores. Ciertamente las tasas elevadas de inflación no son incentivo alguno para el ahorro a través del sistema bancario o de otros intermediarios tradicionales. Las políticas recientes relativas a atraer fondos mediante tasas reales de rendimiento muy

altas son otro asunto (al que se hará referencia más adelante). En términos generales, una desigualdad extrema de los ingresos deja fuera de los mecanismos financieros del ahorro a una proporción sustancial de la población.

Otro requisito fundamental para el éxito de una política monetaria en un país en vía de desarrollo, en particular en la medida en que se haya industrializado (en América Latina o en otras partes) parece ser la elaboración poco a poco de una política de ingresos (*incomes policy*). La proporción que representan los asalariados regulares en el ingreso global generado en la industria y en los servicios va en aumento, a despecho de lo extendido del autoempleo a pequeña escala y del abundante subempleo. Por otro lado, la presión por parte del movimiento obrero organizado en busca de ingresos y salarios reales más elevados va en ascenso. Varía la situación, por supuesto, según sean los países y sus sistemas políticos, y el papel que desempeñe el movimiento laboral como fuerza sociopolítica, la capacidad reivindicativa específica de los sindicatos obreros para negociar salarios, prestaciones y otras condiciones de trabajo, y la experiencia histórica.

Bien poco es lo que puede decirse acerca de las tendencias de la productividad industrial en América Latina y sobre la capacidad de las empresas industriales para hacer frente a presiones salariales intensificando la productividad. Cabe suponer, sin embargo, que la productividad ha estado ascendiendo rápidamente, en particular en las modernas industrias de servicios y de manufacturas, así como en la minería y en el petróleo. Por otra parte, se podría suponer, con algunas excepciones, que la iniciativa privada industrial y las agrupaciones patronales resultan ser por regla general negociadores duros frente a los sindicatos laborales. Éste sería el caso particularmente en donde el movimiento obrero ha sido reprimido políticamente o bien en donde la legislación existente y la política gubernamental tienden a favorecer los intereses de la iniciativa privada (inclusive los de las transnacionales). Hay casos, no obstante, en donde hay equilibrio aproximado entre el movimiento laboral y el sector empresarial, como el de México, en el que el Estado desempeña un papel activo en la mediación y en lograr acuerdo entre las partes.

En las condiciones inflacionarias de América Latina, que por lo común proceden de déficit relativamente grandes del sector público (los que a su vez son alimentados por políticas salariales de orientación de beneficio social en ese mismo sector), el proceso inflacionario se ha acelerado en algunos casos por causa de alzas salariales de carácter general. En algunos otros, los sectores principales establecen la pauta, o bien los ajustes al salario mínimo ponen piso a los salarios reales. La presión en busca de prestaciones, que imparten los sistemas de seguridad social o se obtienen directamente por la contratación colectiva,

viene incrementando en forma significativa el costo real de la nómina salarial de las empresas privadas (y las paraestatales).

Sin embargo, pocas veces se ha dado un caso de política negociada de ingresos, aunque en la práctica, en algunos países, el sector obrero ha sido forzado a aceptar limitar los ajustes del salario real. También debe advertirse que en los países en proceso de industrialización de América Latina la oferta potencial de fuerza de trabajo en un momento dado tiende a ser elástica, sobre todo en las categorías de mano de obra no calificada y semicalificada, como consecuencia del subempleo y el desempleo existentes y del patrón prevaleciente de crecimiento demográfico rápido (elevada fecundidad acompañada de mortalidad en descenso a lo largo de los últimos cuatro decenios). Dichos factores han tendido a debilitar el movimiento obrero organizado.

Lo pertinente de lo anterior a una política monetaria es que, hasta cierto punto, salvo prueba de claros incrementos de la productividad en la industria manufacturera o bien en los servicios modernos, los incrementos rápidos de la tasa de salarios y de las nóminas tienen que financiarse, lo que ejerce más presión sobre el sistema a favor de políticas de carácter expansionario, tornando así más dificultosa una política a seguir por parte del banco central. Las utilidades, en cambio, no siempre se frenan, bien sea a través del sistema impositivo o bien por la negociación. La estructura del mercado es de carácter oligopólico, y las empresas suelen acudir a las instituciones de crédito para la mayor parte de sus necesidades. La expresión *profit-squeeze* no tiene equivalente en español de uso corriente, al menos por lo que se refiere a América Latina: tal vez podría decirse “represión de utilidades”.

En las circunstancias actuales de tasas de inflación que van en aumento en casi todos los países latinoamericanos, la ausencia de una política de ingresos o de prácticamente cualquier intento por parte del movimiento obrero organizado y el sector empresarial para procurar un consenso, entre ellos mismos y con el sector público, sobre medidas básicas para la puesta en marcha de políticas de estabilización dentro de un contexto de desarrollo, hace que una política monetaria sea un componente en su mayor parte ineficaz y meramente defensivo de una política económica global de corto plazo, y viene a aplazar la evolución de un sistema financiero hacia el papel activo que fuera de esperarse del mismo en la movilización de los recursos.

En resumen, las nuevas responsabilidades del sector público, las políticas fiscales inadecuadas y las presiones sociales en ascenso, junto con la falta de políticas de ingresos, hacen que la política monetaria y los esquemas de estabilización resulten inoperantes. También han contribuido a los abultados saldos deficitarios del sector público las tendencias recientes de los gastos militares en

muchos países latinoamericanos. Los tradicionales problemas de balanza de pagos que proceden de factores estructurales, los descensos con frecuencia rápidos en la relación real de precios del intercambio, la repercusión de los aumentos del endeudamiento externo a tasas elevadas de interés y las enormes fugas de capitales que se suscitan en virtud de excesiva liquidez frente a monedas nacionales sobrevaluadas son factores adicionales en las dificultades que vienen acosando a los formuladores de las políticas de los bancos centrales en casi todos los países.

CUESTIONES ACTUALES EN LA POLÍTICA MONETARIA

El debate sobre la inflación y la política monetaria en América Latina tiene, en su planteamiento moderno, más de treinta años de antigüedad. Una corriente de pensamiento, que en su mayor parte se originó en la Secretaría de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), atribuye la inflación principalmente a factores de orden estructural en el desarrollo y al tipo de relación de los países en desarrollo con las economías industriales avanzadas (la asimetría centro-periferia), y de un modo secundario a los efectos de difusión irreversibles (*diffusion-ratchet effects*) debidos a imperfecciones del sistema financiero y de las estructuras de los mercados, a las consecuencias de demandas salariales generalizadas y de políticas sociales, e incluso a factores de carácter político. Otra corriente de pensamiento, enclavada en una teoría de corte más tradicional y que ha sido fuertemente resucitada y estimulada por los escritos del profesor Milton Friedman y sus seguidores, ha sostenido que el control del medio circulante viene siendo esencialmente el instrumento necesario e indispensable para lograr una estabilidad relativa de los precios. Variaciones recientes han supuesto la “apertura” de la economía a importaciones y flujos financieros y el desmantelamiento de la regulación del comercio, los controles de precios, etc., por parte del Estado, incluso el regreso de las empresas estatales al capital privado.

El enfoque estructuralista, sin embargo, casi no ha ido más allá de la etapa explicatoria. Las políticas de corto plazo parecen caer en gran parte fuera de sus señalamientos. Por otra parte, la administración de una política de corto plazo que haya sido fundamentada en un enfoque monetarista ciertamente ha fracasado y ha redundado en mayor tasa de desempleo y en estancamiento industrial. No estoy sugiriendo que cualquiera de las dos posiciones extremas exista en el terreno de los hechos, y en efecto algunos países han seguido un enfoque ecléctico bajo la presión de las circunstancias. Pero, entre tanto, en casi todos

los países latinoamericanos la inflación ha permanecido sin abatimiento. Se han agregado nuevos factores (*v.g.*, el alza del costo real de las importaciones de petróleo, tasas reales de interés más elevadas) y, claro está, en muchos países la inflación, instigada por la indización, se ha vuelto casi un estilo de vida.

Las autoridades monetarias (las Tesorerías y los bancos centrales) han tratado de responder al desafío, al menos hasta cierto punto, mediante el diseño de instrumentos innovativos de control del medio circulante y mediante nuevas formas de desarrollo del sistema financiero. Han sido forzadas a reconocer los nuevos hechos de la vida monetaria, tales como la ampliación repentina del concepto de dinero para incluir nuevos apartados de la M tradicional de la teoría cuantitativa de la moneda. A los depósitos a plazo y de ahorro se han sumado varios diferentes tipos de certificados de depósito (en moneda nacional o extranjera), y las diferentes M están a veces vinculadas entre sí por varias formas de conversión, algunas automáticas y otras restringidas. Los bancos comerciales han sido particularmente habilidosos en burlar los controles del medio circulante, a través de fideicomisos y otros mecanismos, lo cual a su vez conduce a los bancos centrales a encontrar nuevas maneras de regular el medio circulante y la expansión del crédito.

En los casos extremos del monetarismo, a la gama de instrumentos de control del medio circulante a fin de frenar la inflación —si bien sin suficiente consideración de los problemas estructurales y de desarrollo de fondo— algunos países latinoamericanos, notablemente en el llamado “Cono Sur”, han mantenido rendimientos reales de interés radicalmente altos, de un orden tan elevado como el 5-6% mensual, como recurso para atraer nuevos fondos extranjeros o bien para inducir el reingreso de fugas de capital previas. (A veces se ha mantenido una sobrevaluación de la moneda nacional en atención a la reconversión del capital y los intereses pertenecientes a inversionistas extranjeros no residentes.) Dicho elemento de la política monetarista, que desde luego se ha reflejado, a través de los tipos reales de interés prevalecientes sobre préstamos bancarios internos, en las perspectivas para la inversión nacional en la agricultura y la industria, ha conducido, lógica y naturalmente, a un estancamiento económico acentuado. Muy recientemente, la política de sobrevaluar la moneda nacional ha caído por la borda, y pudiera parecer que se anduviera concibiendo alguna expansión del medio circulante y el crédito con el fin de estimular la economía. Con todo, uno se queda con la impresión de que la teoría que se pretende sea el apuntalamiento de las políticas monetaristas está añadiendo la quiebra suya propia a las muchas quiebras de empresas a las que ella ha dado lugar.

¿Es posible llegar a cualesquiera conclusiones? Mi propio punto de vista es que aún es demasiado pronto para intentarlo. La política monetaria que pueda

concebirse como instrumento para auxiliar en las políticas de desarrollo y de cambio estructural ha tenido que centrar la atención más en los aspectos negativos que en los positivos. Dados los enormes déficit del sector público, y otros factores a que se ha hecho referencia en este trabajo, el papel que desempeña una política monetaria para alcanzar una estabilización relativa, sobre todo ante la ausencia de políticas fiscales adecuadas, es de carácter limitado. Estoy dando por supuesto que la inflación más allá de cierta tasa resulta indeseable, si acaso por su severa repercusión social y por la presunción de que es contraria a las políticas de desarrollo en las que el abatimiento de la desigualdad sea un objetivo importante.

No se puede sofrenar la inflación solamente mediante la política monetaria. No obstante, no se puede evitar una política monetaria restrictiva; o bien, para decirlo a la inversa, una política expansionista no controlada tan sólo llevaría al caos seguro. En consecuencia, podría esperarse por lo menos que la política monetaria, y en general las políticas de estabilización a corto plazo, pudieran hacerse más congruentes con los objetivos de desarrollo a mediano y largo plazos. Ello requiere, fundamentalmente, la movilización de los ahorros actuales y potenciales, un aspecto institucional y cultural de una política de desarrollo. En muchos países, sigue siendo prioritaria la necesidad del crédito rural y la de transformar los tradicionales y usureros avíos privados directos en crédito agrícola más barato por intermedio del sistema bancario. De modo parecido, el acceso de las pequeñas y medianas empresas al crédito bancario es escaso; si tal crédito estuviera disponible, a través de cualquier medio institucional, ello no sólo contribuiría a mayor volumen de producción y empleo, sino, además, a la estabilidad social. En muchos países, asimismo, un acceso demasiado fácil al crédito externo —no del todo a salvo de riesgos desde el punto de vista de la capacidad de amortización, o bien siquiera de satisfacer los pagos de intereses— ha impedido la consolidación del sistema nacional de crédito bancario y de los mercados financieros, y ha debilitado la política monetaria.

De no menor significación para la política monetaria en los países en desarrollo —y nuevamente mi referencia es principalmente con respecto a América Latina— resulta ser el flujo enorme de fondos bajo el control de las empresas transnacionales y no bajo el de las autoridades monetarias. La repercusión de las fluctuaciones de los tipos de cambio que resultan de las fluctuaciones agudas de las llamadas tasas flotantes de las monedas clave del mundo constituye una dificultad adicional en el manejo monetario en los países en vía de desarrollo.

Una observación final tiene que ver con las limitaciones relativas a la política monetaria en un país en desarrollo a raíz de la recesión económica mundial actual, intensificada en los países en vía de desarrollo por el deterioro de la rela-

ción real de precios del intercambio y por insuficiente acceso al crédito externo multilateral y al financiamiento de carácter concesional para el desarrollo. No parece haber perspectiva inmediata para un mejoramiento serio de las finanzas públicas. Los déficits del sector público, por ejemplo como porcentaje del producto interno bruto, siguen siendo excesivos: los ingresos tributarios son ahora inelásticos: las rigideces en los gastos no se pueden corregir sin provocar enorme desempleo, y el costo real del endeudamiento está absorbiendo mayores proporciones de los recursos disponibles. En muchos países, el crédito externo tiene que utilizarse, cuando se obtiene, para pagar intereses sobre préstamos anteriores, siendo los pagos de intereses un elevado porcentaje de los déficits de balanza de pagos en cuenta corriente. En semejantes condiciones, la política monetaria deja de ser una política: se torna una respuesta tenue a condiciones fuera de su control.

REFERENCIAS

- BAER, Werner, e Isaac KERSTENETSKY (eds.)
1964 *Inflation and growth in Latin America*, Richard D. Irwin, Homewood (Ill.).
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA
1935-1943 *Informes anuales*.
- BANCO DE LA REPÚBLICA
1982 (Colombia), "El manejo de la política monetaria ante las innovaciones financieras", *Boletín del CEMLA*, vol. XXVIII, núm. 3, mayo-junio de 1982, pp. 123-28.
- BANCO DE MÉXICO
Informes anuales.
- BANCO DE MÉXICO
1946 *Primera Reunión de Técnicos de Banca Central del Continente Americano*, México.
- BARNET, Richard, y Ronald MULLER
1974 *Global reach: The power of multinational corporations*, Simon and Schuster, Nueva York.
- BAZANT, Jan
1968 *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, El Colegio de México, México.
- BROTHERS, Dwight S., y Leopoldo SOLÍS
1967 *Mexican financial development*, University of Texas Press, Austin (Tex.), 1966; versión en español: *Evolución financiera de México*, CEMLA, México.
- BUENO, Gerardo, et al.
1977 *Opciones de política económica en México después de la devaluación*, Tecnos, México.

CASTILLO, Andrés V.

1979 *Monetary, banking and economic problems of the Philippines*, Central Bank of the Philippines, Manila.

FERRER, Aldo

1981 "El monetarismo en Argentina y Chile", *Comercio Exterior* (México), enero-febrero de 1981.

1964 *La economía argentina*, Fondo de Cultura Económica, México.

1982 "Monetarismo en el Cono Sur: el caso argentino", *Pensamiento Iberoamericano – Revista de Economía Política* (Madrid), núm. 1, enero-junio de 1982, pp. 109-15.

FURTADO, Celso

1963 *The economic growth of Brazil: A survey from colonial to modern times*, University of California Press, Berkeley (Cal.).

1982 "Transnacionalização e monetarismo", *Pensamiento Iberoamericano – Revista de Economía Política* (Madrid), núm. 1, enero-junio de 1982, pp. 13-44.

GRIFFITH-JONES, Stephany, y Dudley SEERS (eds.)

1981 "Monetarism: its effects on developing countries", *Bulletin* (University of Sussex, Institute of Development Studies), vol. 13, núm. 1, diciembre de 1981.

GROVE, David L.

1955 *Política monetaria en países subdesarrollados*, CEMLA, México, 1955 (serie Conferencias).

GRUNWALD, Joseph

1961 "The structuralist school on price stability and development: The Chilean case", en Albert O. Hirschman (ed.), *Latin American issues*, Twentieth Century Fund, Nueva York.

HANSEN, Alvin H.

1954 *Teoría monetaria y política fiscal*, Fondo de Cultura Económica, México.

HIRSCHMAN, Albert O.

1963 *Journeys towards progress: Studies in economic policy-making in Latin America*, Twentieth Century Fund, Nueva York.

1961 *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

1980 "La matriz social y la política de la inflación: elaboración sobre la experiencia latinoamericana", *El Trimestre Económico*, vol. XLVII, núm. 187, julio-septiembre de 1980, pp. 679-709.

HIRSCHMAN, Albert O. (ed.)

1961 *Latin American issues*, Twentieth Century Fund, Nueva York.

KALDOR, Nicholas

1960 *Report on Mexican tax reform*, texto mimeografiado, septiembre de 1960.

KOCK, M.H. de

1955 *Banca central*, con un apéndice sobre el Banco de México de Raúl Martínez Ostos y otro sobre el Banco Central de la República Argentina de Jesús Prados Arrarte, 3a. edición, Fondo de Cultura Económica, México.

LAIDLER, David

1982 "El monetarismo: interpretación y evaluación", *Boletín del CEMLA*, vol. XXVIII, núm. 2, marzo-abril de 1982, pp. 67-87.

MAYOBRE, José Antonio

"La política monetaria y el desarrollo económico", en Banco Central de Venezuela, *José Antonio Mayobre – Obras escogidas*, pp. 47-60 (col. Estudios económicos, núm. 9).

MOSK, Sanford

1950 *Industrial revolution in Mexico*, University of California Press, Berkeley (Cal.).

NACIONES UNIDAS

1981 Comisión Económica para América Latina, *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, mayo de 1981 (Estudios económicos de la CEPAL, núm. 3).

NOYOLA VÁZQUEZ, Juan F.

1956 "El desarrollo económico y la inflación en México y en otros países latinoamericanos", *Investigación Economía* (México), vol. XVI, núm. 4, cuarto trimestre de 1956, pp. 602-48.

PREBISCH, Raúl

1982 "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", reimpreso en Adolfo Gurrieri, *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, México (col. Lecturas, núm. 46, vol. 2, pp. 9-71).

1944 *El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países*, El Colegio de México, México (col. Jornadas, núm. 11).

1982 "El retorno de la ortodoxia", *Pensamiento Iberoamericano – Revista de Economía Política* (Madrid), núm. 1, enero-junio de 1982, pp. 73-78.

SEERS, Dudley

1962 "A theory of inflation and growth in underdeveloped countries", *Oxford Economic Papers*, junio de 1962, pp. 173-95.

SOLÍS, Leopoldo

1971 *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México.

SUÁREZ, Eduardo

1917 *Comentarios y recuerdos, 1926-1946*, Porrúa, México.

SUNKEL, Osvaldo

1958 "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre de 1958.

TOBIN, James

1982 "La contrarrevolución monetarista en el momento actual", *Boletín del CEMLA*, vol. XXVIII, núm. 2, marzo-abril de 1982, pp. 57-66.

TRIFFIN, Robert

1944 "Central banking and monetary regulation in Latin America", en Seymour E. Harris (ed.), *Economic problems of Latin America*, McGraw-Hill, Nueva York, cap. iv.

URQUIDI, Víctor L.

1951 "El papel de la política fiscal y monetaria en el desarrollo económico", *El*

Trimestre Económico, vol. XVIII, núm. 4, octubre-diciembre de 1951, pp. 636-53.

- 1981 *Perspectiva de los problemas financieros de América Latina y el Caribe*, exposición ante el Instituto Latinoamericano de Mercados de Capital, Segunda Conferencia Internacional sobre Desarrollo Financiero en América Latina y el Caribe, Caraballeda, Venezuela, abril de 1981; véase “Problemas financieros de América Latina”, *El Mercado de Valores* (Nacional Financiera, México), núm. 19, mayo de 1981.
- 1946 “Tres lustros de experiencia monetaria mexicana: algunas enseñanzas”, en *Memoria del Segundo Congreso Mexicano de Ciencias Sociales*, vol. II, México, pp. 423-73.
- 1962 *Viabilidad económica de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, cap. 3.

VERNON, Raymond

- 1973 *Soberanía en peligro: la difusión multinacional de las empresas de Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México.

CUESTIONES FUNDAMENTALES EN LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO*

Swear not by time to come; for that thou hast
Misused ere used, by time misused o'erpast.
SHAKESPEARE, *Ricardo III*, acto IV, escena iv**

Después de cuarenta años de ocuparme de temas relativos al desarrollo de la América Latina, lo que más me llama la atención es que no se haya encontrado una respuesta o solución general a las preguntas que muchos nos hicimos acerca de la perspectiva de desarrollo de esta región. Ciertamente pesaban mucho los siglos de colonización por las potencias europeas. Sin embargo, la región logró su independencia política en su mayor parte durante los primeros años del siglo XIX, y el ingreso de la América Latina al siglo XX, con mayor vinculación a la economía mundial, junto con los comienzos de la industrialización, habría indicado la posibilidad de que el desarrollo moderno se produjera a ritmo más acelerado. Una de las incógnitas nunca despejadas de manera satisfactoria acerca de la historia económica es por qué la Argentina, la economía más adelantada hace ochenta años, se quedó atrás de Australia, país con el cual existían varios paralelos, y permaneció subdesarrollada y aun después se estancó. En cuanto a México, podría sostenerse que su revolución social le produjo retraso económico inicialmente, aunque permitió liberar energías que han hecho posible el desarrollo hoy alcanzado. El Brasil, si bien comenzó tarde, recuperó en los años treinta y cuarenta de este siglo buena parte del tiempo perdido, y desde luego alcanzó un desarrollo rápido en años recientes. Antes de los descubrimientos de petróleo en su territorio en los años veinte, Venezuela era un país atrasado; que haya usado bien o no, desde entonces, su riqueza petrolera es otro asunto. En lo general, la América Latina, cuyo futuro se veía con mucho optimismo después de la segunda guerra mundial, no ha cumplido las expectativas

* Conferencia pronunciada en la Universidad de Miami, Coral Gables, Florida, el 3 de marzo de 1982. Ésta es mi versión española de un texto escrito originalmente en inglés. Publicada en *El Trimestre Económico*, vol. L (2), núm. 198, México, abril-junio de 1983.

** “No te atengas al tiempo que vendrá, porque el que has malgastado prematuramente ya habrá pasado cuando lo quieras usar”.

sociales, y probablemente no las cumplirá hacia fines del presente siglo, no obstante el progreso que se ha alcanzado en la mayoría de los campos de actividad económica. ¿Cuáles han sido los principales obstáculos, y qué nuevos problemas están surgiendo que impiden un desarrollo satisfactorio?

Por supuesto que el término “desarrollo” debiera definirse, o por lo menos explicarse. En mis lecturas de hace cuarenta años fue Colin Clark, en su obra *The Conditions of Economic Progress*, quien con base en un análisis valeroso de las inadecuadas estadísticas disponibles en los años treinta me permitió darme cuenta del patrón de variación en la estructura de la producción agregada, que generalmente acompañaba al crecimiento económico en los países que habían logrado alguna medida de desarrollo. La fuerza de trabajo se desplazaba, en términos relativos, de las actividades primarias a las secundarias y a las terciarias. Un mayor ingreso *per capita* se correlacionaba con esta transferencia, y era reflejo de mayor producción y productividad, resultante de la inversión de capital en los tres sectores. Estas eran ideas centrales, con sólido fundamento en la historia económica, y estoy seguro de que desempeñaron un papel de significación en las discusiones sobre perspectivas del desarrollo para la América Latina en la posguerra. Existía también alguna bibliografía en los años cuarenta, originada en su mayor parte en las esferas académicas y de gobierno de los Estados Unidos, y en organismos internacionales (entre estos últimos la OIT). Los economistas latinoamericanos se habían ocupado hasta entonces principalmente de temas monetarios y fiscales, y de los procesos cíclicos de crecimiento, derivados del ciclo económico mundial. Destacaba entre ellos, por supuesto, Raúl Prebisch, quien al final de los años cuarenta, después de una experiencia importante en el Banco Central de la República Argentina, pasó a la CEPAL, y tuvo oportunidad de aplicar sus conocimientos y su acuciosidad a una comprensión más amplia de los procesos de desarrollo de la región.

En los años cincuenta los conceptos generales sobre el desarrollo de la América Latina, que en cierta medida eran también una extensión de un análisis keynesiano simple a los problemas de desarrollo, evolucionaron principalmente en la secretaría de la CEPAL. El punto de vista cepalino podría concretarse en la necesidad de elevar la tasa o ritmo de la inversión, y con ello la tasa de ahorro interno, complementada cuando fuese necesario por importaciones de capital en forma de crédito externo o internacional y —aunque no se expresaba muy explícitamente— por inversión extranjera directa. La producción aumentaría, especialmente la industrial, y la estructura económica empezaría a cambiar. Con base en la experiencia de los principales países latinoamericanos en las primeras etapas, se suponía que el ingreso generado en el sector de bienes primarios se transferiría, o era susceptible de transferirse parcialmente, para promover la inversión

en las industrias de manufactura y en los servicios, y en la producción industrial y de servicios, a medida que surgía el poder de compra necesario en los centros urbanos y entre las clases medias. En otras palabras, a mayor tasa de inversión se generaba mayor ingreso, en especial a través de la industrialización. Pero para que esto ocurriera era necesario crear incentivos y aportar financiamiento (ahorro).

De nuevo, con base en la experiencia, el principal incentivo tenía que ser la capacidad para incrementar las exportaciones, de cuyos productos se derivarían los ahorros y los ingresos necesarios para el desarrollo, y se podrían reasignar recursos internamente. Las exportaciones habían sido el estímulo más fuerte durante el siglo XIX y en varios periodos anteriores a los años cincuenta del presente. Sin embargo, justamente en este periodo reciente se consideró que la exportación ya no era un estímulo importante, o no lo sería, por dos razones principales: primero, se consideró que las elasticidades-ingreso de la demanda de productos primarios por parte de los países avanzados industrialmente eran bajas y permanecerían bajas (esto se había encontrado en varios estudios), de tal manera que el crecimiento no muy dinámico de los países industrializados daría lugar a que la demanda de minerales y petróleo —esto último ahora nos parece bastante paradójico— crecería muy despacio, y que lo mismo ocurriría con la demanda de café, azúcar y otros productos agrícolas. En segundo, se consideró que la relación de precios del intercambio se estaba tornando desfavorable a los productores de productos primarios, de tal suerte que se generaba una pérdida constante de ingreso real a medida que las importaciones de productos industriales necesarias se volvían más caras en relación con los precios reales de los productos primarios. La única respuesta ante esta perspectiva, a menos de que se presentara un crecimiento inesperado de la demanda mundial, era embarcarse en un proceso de sustitución de importaciones con la necesaria protección arancelaria. (Por cierto que había otras razones que explicaban la política propuesta, a saber, el deseo de reducir la dependencia respecto a uno o dos productos de exportación.) La protección arancelaria era indispensable porque se suponía que las industrias manufactureras latinoamericanas no podrían ser competitivas a causa de sus limitadas escalas de producción, y por su productividad inicial más baja y una serie de restricciones locales (por ejemplo, en el campo financiero, en cuanto a disponibilidad de recursos humanos técnicos, por los sistemas de transportes, por la falta de insumos tecnológicos, etcétera). Sin protección arancelaria y muchos otros incentivos del sector público no era posible industrializarse con rapidez. Las ideas de List y Hamilton no estuvieron ausentes entre los latinoamericanos.

Era también necesaria la industrialización para absorber el incremento de la fuerza de trabajo resultante de la elevada tasa de aumento de la población (la

cual a su vez era determinada en gran parte por el descenso de la mortalidad que se había iniciado en los años cuarenta, o aun antes). Se requería además la industrialización —y puede considerarse que ésta era una posición ideológica— porque se pensaba que ningún país podría alcanzar un *status* importante en la economía mundial, y en la política mundial, a menos de que se industrializara.

Surgieron muchas otras ideas en cuanto a la necesidad de una industrialización deliberada, y que probablemente influyeron en el planteamiento general del desarrollo que se estaba haciendo en la América Latina. Por lo menos debería uno reconocer los trabajos anteriores de Rosenstein-Rodan, en relación con la industrialización de las zonas entonces subdesarrolladas del sur de Europa, y de Arthur Lewis y otros sobre la significación de la oferta ilimitada de mano de obra y el surgimiento de la economía dual.

Era obvio que se necesitaría tecnología para aumentar la productividad de la industria manufacturera y también la de la agricultura. Dado que la mayor parte de la tecnología había sido desarrollada en los países industrialmente avanzados, y la tenían en su poder, en particular entre las empresas privadas, se concluía, aunque no siempre en forma explícita, que debería crearse en la América Latina un ambiente favorable para inducir el influjo de inversión extranjera directa privada, no necesariamente como en el siglo pasado y a principios del presente en los sectores minerometalúrgicos y agrícolas, con grandes propiedades de recursos, o en el transporte o la energía sino en la industria manufacturera, en la cual estaban surgiendo las mejores posibilidades para incrementar el empleo, y donde estaban aplicándose las políticas de sustitución de importaciones.

Como corolario a este planteamiento se establecía que dados los desequilibrios estructurales en el interior de las economías latinoamericanas, y dadas las rigideces existentes, no podía esperarse que una economía de mercado enteramente libre reasignara de manera automática recursos de los sectores de exportación al sector industrial protegido, o a los servicios, sin algún apoyo gubernamental. La secretaría de la CEPAL jamás sostuvo que fuera necesario un control total de los medios de producción sino que era partidaria de lo que hoy llamaríamos una “economía mixta”. En otras palabras, lo que se necesitaba era la intervención del Estado en el sentido de una estrategia global de desarrollo a través de reglamentaciones, y a través de inversiones en sectores de alto costo de capital, en los que no era probable la inversión privada, por ejemplo, en la industria siderúrgica y otras industrias pesadas, en la generación de energía eléctrica, etcétera. La política del sector público habría también de dirigirse a movilizar ahorros en general, con el apoyo del sistema financiero, incluso del banco central, los bancos de desarrollo y las instituciones bancarias especializa-

das. Los ahorros habrían de reorientarse hacia los sectores industrial y de servicios. (Cabe hacer notar que aun en la Cuba anterior a Castro se siguieron estos lineamientos de política en cierta medida.) El proceso de crear una economía mixta, promover empresas del sector público y regular o reglamentar adecuadamente la economía se colocaba en el marco de lo que se llamó “programación del desarrollo” y no “planeación”, principalmente porque las connotaciones de este último término pudieran dar lugar a que se pensara que la CEPAL estaba proponiendo sutilmente la adopción de un sistema socialista. Desde luego que los representantes norteamericanos a las reuniones de la CEPAL reflejaban siempre este temor, y su actitud se vio también en su oposición inicial al Mercado Común Centroamericano, especialmente a los intentos de integración industrial.

De hecho la programación, vista por la CEPAL, significaba esencialmente el establecimiento de objetivos a largo plazo y la proyección de la tasa de inversión necesaria para alcanzarlos sobre la base de razones capital-producto, para obtener determinados resultados en la producción en diferentes periodos. Los ahorros requeridos (recuérdese el modelo Harrod-Domar) se derivarían de ese proceso. El ahorro adicional necesario a obtenerse del exterior podría calcularse y sería equivalente a los déficit esperados en balanza de pagos en cuenta corriente. Estos déficit eran el proceso normal para la importación neta de capitales, tanto en el sentido real como en el financiero. Los bienes de equipo para desarrollo tenían que importarse, y normalmente habrían de financiarse con crédito del exterior o con capital extranjero. En esto no se distinguía mucho el análisis del que contenía cualquier libro de texto sobre comercio y finanzas internacionales. Las exportaciones, variable exógena en el esquema de programación, en la medida en que se supusiera que no podían aumentar muy rápidamente (y de hecho, el concepto preciso era el de exportaciones corregidas por la variación de la relación de precios del intercambio, o sea “capacidad para importar”), serían insuficientes para pagar las importaciones. La elasticidad de la demanda de importaciones se consideraba bastante alta.

Bajo el esquema de sustitución de importaciones se suponía que las de bienes de consumo se volverían con el tiempo una menor proporción de las importaciones totales, mientras que se elevaría la proporción representada por bienes intermedios y bienes de capital. La situación sería distinta en cada país, a la luz de su desarrollo reciente y de sus condiciones básicas. El proceso de sustitución se llevaría a cabo con mayor facilidad en los países que ahora llamamos de ingreso medio, tal vez como la Argentina, el Brasil o México, y sería inevitablemente más difícil en los países menos avanzados, como Bolivia, el Ecuador, las repúblicas centroamericanas o Haití.

Se requería una política específica de importaciones para favorecer la importación de bienes intermedios indispensables y de bienes de capital, mientras que los bienes de consumo se producirían en la medida de lo posible en los propios países de la región. Los productos que requirieran nuevas tecnologías y bastante elaboración, tales como los equipos electrodomésticos, serían objeto primero de ensamblaje o montaje, y en las etapas posteriores podrían producirse parcialmente, de manera que se llevara a cabo un proceso integrativo de industrialización en el país, que creara una demanda local o nacional de acero, equipo eléctrico, etcétera.

El proceso de programación tendría que tomar en cuenta las finanzas públicas en el sentido de que había que estimular la economía a través del sistema fiscal y financiero. Esto significaba esencialmente limitar la tendencia a los déficit presupuestarios que prevalecía en la América Latina. Los gastos corrientes se cubrirían con los ingresos corrientes, y debía de producirse un excedente; en otras palabras, un componente del ahorro nacional representado por el sector público. La expansión de la inversión pública y el financiamiento indirecto del sector privado se lograrían mediante contratación de empréstitos internos y externos. Los déficit del sector público serían suficientes para estimular la economía, pero no demasiado grandes como para que contribuyeran a acentuar los procesos inflacionarios.

En muchos países los desequilibrios regionales y las disparidades internas se reconocían con toda claridad, tal vez en especial en el Brasil, donde había conciencia de que la región del nordeste requería medidas especiales. En cierta medida se desarrollaron también programas regionales en México y en otros países.

Se suponía además que en la mayor parte de los países existía un sector privado que podía responder al proceso de programación y a las medidas específicas destinadas a estimular la inversión en ese sector. El sector privado, en la mayor parte de los casos, derivaba su poder económico, así como sus ingresos y sus ahorros de la producción de productos primarios, tales como café en el Brasil o Colombia, productos de la ganadería en la Argentina y el Uruguay o Chile y grupos similares en México. Había, pues, el supuesto de que existía cierta cantidad de capacidad empresarial que en alguna forma se adaptaría a las necesidades de la industrialización y que transferiría sus intereses del sector primario a la industria y los servicios.

Se reconocía igualmente la necesidad de desarrollar la infraestructura. Esto significaba energía eléctrica, el riego (en algunos países) y transporte. El transporte por ferrocarril estaba en crisis desde los años cincuenta. La Argentina había nacionalizado los ferrocarriles ingleses, que estaban en bastante mal estado. El transporte en el Brasil requería grandes mejoras. El sistema ferroviario

mexicano no se había desarrollado desde fines de la Revolución, y de hecho se había vuelto menos eficiente. En general la respuesta parecía ser el desarrollo del transporte por carretera, lo cual significaba la necesidad de construir mejores carreteras y de contar con vehículos más grandes. Donde fuera posible se desarrollaría también el transporte marítimo y el aéreo. En los años cincuenta las comunicaciones eran bastante deficientes, y era de esperarse que tendría que modernizarse el sistema de comunicaciones, desde los teléfonos hasta los nuevos instrumentos de comunicación a larga distancia.

Debe hacerse notar que la CEPAL no inventó la sustitución de importaciones, si bien elaboró este concepto especialmente en relación con el desarrollo programado. En los años treinta había habido sustitución de importaciones inducida por la gran crisis económica mundial y por la depreciación de las monedas de los principales países latinoamericanos, y aun hay evidencia de sustitución de importaciones anterior, en los años veinte, en países como el Brasil. A principios de siglo, y en los años veinte, tanto en la Argentina como en México hubo un desarrollo industrial incipiente. En Chile, después del terremoto de 1939, se adoptó un programa de industrialización deliberada. Chile destaca por ser el país latinoamericano donde se desarrolló una de las primeras corporaciones de fomento que actuaron con éxito: la CORFO, cuyo objetivo era transferir recursos al sector industrial. Desde luego Chile había padecido muy profundamente los efectos de la crisis económica de los años treinta y también había perdido sus mercados internacionales de salitre (un problema estructural).

México estableció su propia institución de financiamiento del desarrollo en los años treinta (Nacional Financiera), la cual empezó a desarrollar sus actividades en los años cuarenta. En México, un factor de significación fue la nacionalización del petróleo en 1938, que dio la seguridad de que si se invertían suficientes recursos en exploración y explotación en el campo petrolero habría una fuente segura de energía para el desarrollo industrial sobre base autónoma. Visto retrospectivamente, ¡qué medida tan sabia! En 1938 la producción petrolera de México había alcanzado un mínimo de 35 millones de barriles al año, en comparación con 120 en 1921, que fue el momento de mayor producción, después del cual las inversiones extranjeras y las exploraciones en México se transfirieron en su mayor parte a Venezuela. Ya sabemos la historia reciente de los yacimientos y la producción de petróleo en México.

A fines de los años cincuenta la CEPAL empezó a desarrollar sus ideas sobre el comercio interlatinoamericano y la integración económica regional. La idea central fue que el proceso de sustitución de importaciones sería mucho más eficiente si se desarrollaran mercados regionales, de manera que algunas industrias pudieran tener acceso al mercado regional o subregional y no sólo a los restringidos

mercados internos. Así se lograrían economías de escala más pronto, y las plantas industriales se volverían más competitivas con las importaciones e internacionalmente. Los estudios necesarios se habían producido a mediados de los años cincuenta, y con base en varios proyectos o esquemas que se discutieron, encabezados por la CEPAL, se llegó al Tratado de Montevideo en 1960, que estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Mientras tanto se había generado un proceso similar en Centroamérica, bajo la iniciativa de algunos economistas centroamericanos y con la colaboración de la secretaria de la CEPAL. De ello resultó la creación del Mercado Común Centroamericano, primero mediante un tratado firmado en 1958, revisado y ampliado en 1960, y desarrollado considerablemente en los años sesenta, con el apoyo de la CEPAL y de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). En Centroamérica la justificación era similar, pero en muchos aspectos mucho más importante y pertinente, en el sentido de que los países centroamericanos habían alcanzado un nivel semejante de desarrollo y que, debido a sus antecedentes históricos, estaban en mejor situación para cooperar entre sí, a fin de ampliar rápidamente su producción industrial, sustituyendo así importaciones. Se pensó que podían llevar a cabo un proceso de desarrollo relativamente equilibrado y coordinado para la región en su conjunto, incluido el transporte, la energía eléctrica, y aun en algunas esferas sociales como la de la vivienda. Además se intentó establecer un régimen especial con incentivos para el desarrollo industrial en ramas industriales en las que, sin tales incentivos, no era muy probable que se hicieran inversiones muy grandes. Este esquema se deshizo en gran parte bajo la presión de los Estados Unidos, que alegaban que era un sistema para restringir la libre empresa.

En los años sesenta el proceso de integración bajo la ALALC creció muy lentamente, principalmente porque fue un sistema de concesiones arancelarias recíprocas, a través de ciertos periodos, y para generar arreglos puramente voluntarios entre grupos industriales para el desarrollo e intercambio de productos industriales. En consecuencia, varios países de la región andina, en parte con objetivos políticos, constituyeron el Pacto Andino, que iba a ser similar al Mercado Común Centroamericano, pero aun con mayor hincapié en el desarrollo industrial planeado, sobre base coordinada. Debe también mencionarse que en las Antillas se propusieron medidas similares, y se creó la Asociación de Libre Comercio del Caribe, y con posterioridad el Mercado Común del Caribe con fines de integración. Queda hoy día muy poco de todos estos proyectos de integración y mercados comunes. Los principales países nunca se comprometieron plenamente, e intervinieron muchos obstáculos políticos. Quizá el Pacto Amazónico sea un renacimiento parcial de la integración, pero con objetivos limitados.

En muchos países se han dado fuertes impulsos de industrialización. Entre ellos, desde luego en la Argentina, aunque en los años recientes se ha estancado su economía. El Brasil es tal vez el caso más destacado de crecimiento industrial rápido, especialmente en la región Río-São Paulo. Y en México, durante los años cincuenta y sesenta, se mantuvo una tasa bastante elevada de expansión industrial, más o menos de conformidad con los planteamientos de tipo cepalino; es decir, con sustitución de importaciones, apoyada en reglamentación del sector público, y en orientación de las inversiones, y aun con inversión pública en ciertas ramas, con expansión también del sector energético —petróleo y electricidad— totalmente controlada por el Estado.

El crecimiento industrial centroamericano fue bastante espectacular en cierto momento, aunque una gran parte del mismo fue en realidad inversión extranjera a través de subsidiarias que aprovecharon la existencia del Mercado Común. En Colombia se produjo una considerable expansión industrial, y en Venezuela se llevaron a cabo proyectos de gran alcance en el campo industrial, mediante inversiones en petroquímica, aluminio, etcétera, sobre la base de los recursos naturales del país y la disponibilidad de energía barata de origen hidroeléctrico. Venezuela fue el único país en que un excedente importante de divisas podía usarse para financiar el desarrollo. Sin embargo, el haber mantenido una moneda sobrevaluada desde los tempranos momentos del desarrollo petrolero constituyó un obstáculo fuerte al establecimiento de proyectos industriales del sector privado, y en general a la sustitución de importaciones.

Cabe preguntarse cuál fue el papel de la agricultura. Es erróneo suponer que la CEPAL descuidó el sector agropecuario. Al contrario, hizo ver muy claramente que era muy necesario modernizar la agricultura y alcanzar niveles más elevados de productividad. Con ello se crearían ahorros que podían utilizarse en otros sectores de la economía, o en el mismo sector agropecuario. Además, la CEPAL reconoció las limitaciones resultantes de la estructura agraria en los países latinoamericanos y especialmente de la existencia de los latifundios. En México se hizo también una aportación extraordinaria, gracias a los resultados de la investigación agrícola, que más tarde habría de generar la llamada Revolución Verde. Por otro lado, se dedicó en cambio poco esfuerzo al mejoramiento de la agricultura tradicional de temporal, cuya productividad era baja o apenas media, o en las zonas de mayor pobreza en que vivía la mayor parte de la población rural. Así, México logró cierto éxito al aumentar su producción agrícola para remplazar las importaciones de cereales y para exportar varios productos. Otros países no tuvieron tanto éxito en sus políticas agrícolas, y pronto se convirtieron en importadores netos de alimentos. Con el tiempo, México se volvió fuerte importador neto de alimentos, sobre todo en los últimos seis años, aun-

que este fenómeno debe explicarse por algunos factores específicos que contribuyeron a esa situación.

Desde el punto de vista financiero, no hay duda de que la América Latina pudo obtener cantidades apreciables de crédito tanto del Banco Mundial como del Banco Interamericano, así como de otras fuentes, incluso préstamos llamados “concesionales” o blandos, o sea a baja tasa de interés y largo plazo de amortización para proyectos de reducida productividad inmediata. Además, se dirigieron hacia la América Latina grandes cantidades de inversión extranjera directa en la industria manufacturera y hasta cierto punto de recursos básicos.

Las exportaciones aumentaron para pagar la creciente demanda de importaciones, pero en los últimos años la mayor parte de los países latinoamericanos ha tenido además acceso bastante amplio a las fuentes bancarias privadas, a través del mercado de eurodólares, o directamente de bancos e instituciones norteamericanos, y aun han contratado crédito en los países miembros de la OPEP del Medio Oriente. Por añadidura, algunos países latinoamericanos han hecho inversiones importantes fuera de la región, principalmente en los Estados Unidos y en África.

Un aspecto bastante débil de la estrategia general ha sido la falta de una adecuada reforma tributaria en la América Latina. Se han hecho muchos estudios para demostrarlo en diferentes países. La CEPAL, la OEA y otras organizaciones patrocinaron reuniones en que se discutía la necesidad de la política fiscal, y algunas reformas se llevaron a cabo, especialmente en México, Colombia, Venezuela, la Argentina y el Brasil. Se tendió a establecer sistemas de impuestos sobre la renta más eficientes y a remplazar los impuestos a la producción y al comercio por el impuesto al valor agregado. Se mejoró la administración fiscal y se amplió la educación fiscal. Sin embargo, en ningún momento ha sido adecuada la política fiscal en ningún país. Aún más, la política de gasto, a pesar de la orientación de los fondos hacia la inversión para el desarrollo, o hacia el financiamiento para el desarrollo, ha sido afectada por los gastos excesivos de defensa, incluso sistemas modernos de defensa en varios de los países. Las burocracias crecientes también han absorbido el potencial del sistema fiscal y han reducido o erosionado el excedente de ahorro disponible para financiar proyectos de desarrollo. La mayor parte de los países latinoamericanos no ha logrado llevar a cabo buenas estrategias de gasto, lo cual es un reflejo de la inadecuada “programación”.

Como quiera que sea, el crecimiento económico de la América Latina, según se mide convencionalmente, ha sido bastante rápido: una media de más de 5% es desde luego admirable. Algunos países han alcanzado tasas aún más elevadas, sobre todo Venezuela, el Brasil, México y algunos de los países más pequeños.

A principios de los años sesenta, después de la Revolución cubana, adquirió también mayor importancia política llevar a cabo con mayor intensidad los programas sociales necesarios, desde reforma agraria hasta educación, vivienda, salud, etcétera. En etapa posterior se hizo también cierto hincapié en el desarrollo científico y tecnológico como componente indispensable. Además, se desarrollaron considerablemente las instituciones financieras. La Alianza para el Progreso fue en los años sesenta un marco dentro del cual muchos de estos programas pudieron ser financiados por instituciones internacionales, por el apoyo directo bilateral del gobierno norteamericano y por otros medios. Sin embargo, no debe concluirse que la cantidad total de cooperación financiera fue adecuada, o que los países llevaron a cabo ampliamente o en forma conveniente las reformas que los convenios de Punta del Este habían preconizado. Algunos países ya tenían sus propios programas en marcha. México, por ejemplo, desde su Revolución, había prestado mayor atención a la educación y a la salud, aunque muy poca a la construcción de vivienda de interés social, pero desde luego había orientación hacia programas sociales, incluida la seguridad social que abarcaba el mejoramiento de la salud. Otros países tuvieron políticas semejantes, pero no siempre bien llevadas a cabo.

Los economistas tendían al principio a considerar estos programas como “no productivos”, hasta que descubrieron la teoría del capital humano, según la cual la inversión en educación y salud eleva la productividad y la producción, aparte de sus obvios beneficios sociales y políticos. En muchos países se temía que estos programas elevarían las expectativas de las porciones desatendidas de la población, y que ello daría lugar a un incremento de la demanda de cambio social y perturbaría los sistemas políticos y sociales rígidos. Este fue obviamente el caso en Centroamérica, con excepción de Costa Rica y hasta cierto punto Panamá. Las consecuencias pueden verse con toda claridad. En el Perú el ejército izó la bandera del cambio social, pero llevó a cabo sus programas con ineficiencia y corrupción, y terminó por dejar al país con enormes gastos de defensa. En Bolivia la situación continúa siendo más o menos carente de toda esperanza. En Chile las políticas tendientes al cambio social se desbordaron durante el gobierno de Allende, al tratar de llevar a cabo una socialización de la economía chilena en condiciones sumamente difíciles, que acabaron por fracasar, y ya sabemos el resultado de ese proceso. Hoy día, Venezuela, México y el Brasil tienen sus políticas sociales de particular cuño, entremezcladas con sus objetivos de desarrollo. La Argentina contó en cierto momento con un fuerte componente de cambio social, pero ha sufrido una serie de retrocesos y padecido estancamiento económico durante varios años, y no parece que pueda, por el momento, dirigir su economía en ninguna dirección en especial.

Después de treinta a cuarenta años de experiencia en desarrollo ¿por qué no han sido resueltos muchos de los problemas básicos? ¿Es que la concepción del desarrollo fue equivocada? ¿Es que el cumplimiento de los programas ha sido deficiente? ¿Ha sido insuficiente el componente de cooperación externa? ¿Ha habido demasiado desperdicio y demasiada corrupción? ¿Cuáles han sido las limitaciones políticas? Si se observa el cuadro general es asombroso, por ejemplo, que en el nordeste del Brasil subsistan aún condiciones que den lugar a que la expectativa de vida sea en la actualidad apenas de 42 años. En esa área de 30 millones de habitantes, y no obstante programas especiales, ha habido muy poca industrialización y muy poco cambio en la estructura social. No se han creado servicios de salud y educación adecuados para un crecimiento rápido de la población. En cambio, la expansión universitaria brasileña y el mejoramiento de las instituciones de educación superior han sido notables, como lo ha sido su esfuerzo del desarrollo de la ciencia y la tecnología. No obstante las deficiencias de política social tan obvias en las zonas rurales —o tal vez a causa de ellas— la agricultura brasileña se ha desarrollado considerablemente, al grado de que este país se está convirtiendo en exportador de alimentos, y potencialmente constituye un importante país con excedentes alimentarios.

Pasando a México, y teniendo en cuenta debidamente la retórica revolucionaria mexicana y los altos objetivos que siempre se proclaman, así como la tasa bastante elevada de crecimiento económico, no hay, sin embargo, duda —y esto tiene apoyo en numerosas encuestas estadísticas de que la distribución del ingreso continúa siendo tan desigual como lo fue hace cuarenta años, si no es que peor. La diferencia entre los ingresos más altos y los más bajos sigue siendo del orden de treinta y cinco a cuarenta veces. ¿Cómo puede explicarse esto en un país que ha tenido constante crecimiento económico en un sistema político bastante estable, con una industria petrolera de gran expansión? Por supuesto que en los últimos años se ha intentado utilizar esta nueva riqueza petrolera y sus posibilidades de exportación para ampliar la base industrial, crear más empleo y generar cambios en otros sectores. Queda por verse si este proceso terminará por tener pleno éxito. Ciertamente, en los aspectos financiero y monetario ha sido casi un fracaso. La elevada tasa de inflación, con la inevitable devaluación de la moneda, sólo puede generar un empeoramiento de la distribución del ingreso durante un tiempo considerable.

En relación con Centroamérica, un periodo de grandes expectativas en los años cincuenta y principios de los sesenta, con base en varios programas de desarrollo bastante bien concebidos y con el estímulo del Mercado Común Centroamericano, se interrumpió con los acontecimientos políticos que a fines de los años sesenta empezaron a destruir el Mercado Común. Además, hubo

ciertas dificultades básicas que nunca fueron resueltas. En los años setenta esta subregión padeció el efecto del aumento de los costos de la energía, lo cual inevitablemente ha reducido el ritmo de expansión económica. La Revolución nicaragüense entraña un cambio social rápido, y sus consecuencias en otras partes de Centroamérica mantendrán sin duda a esta región en un estado de incertidumbre por algún tiempo. Por el momento no puede decirse que esté teniendo éxito ningún programa de desarrollo. Aun en Costa Rica, donde los factores sociales y políticos han sido favorables al desarrollo con base amplia, se evidencian ahora signos de tensiones profundas y dificultad para sostener los resultados de los últimos veinte años. En general hoy, con la excepción de México y el Paraguay, las tasas de crecimiento se han reducido a unos cuantos puntos decimales sobre cero, o aun a cero o menos. El último informe de la CEPAL señala que el crecimiento del PIB en la América Latina fue de sólo 1.2% en 1981. Subsiste una combinación de factores externos desfavorables con los resultados de políticas económicas y financieras nacionales inadecuadas. El menor crecimiento es resultado de altas tasas de inflación, acompañadas de políticas que han supuesto una apertura excesiva de la economía interna a las importaciones. Resulta también del intento de imponer el libre juego de las fuerzas del mercado, de tal manera que empresas industriales de muchos países han sido destruidas financieramente, y aun en términos materiales. El alto costo de las importaciones de energía ha contribuido también al menor ritmo de crecimiento, dado que el costo real de la energía se ha elevado, así como el de su futuro desarrollo, y las economías latinoamericanas afectadas no tienen la flexibilidad necesaria para adaptarse a esta situación en la misma medida en que lo hacen los países industrialmente avanzados, que han podido hacer frente a cambios bruscos. En el caso de México, después del rápido auge inducido por las exportaciones petroleras, y por la confianza que crearon dichas exportaciones respecto al crecimiento futuro de la economía —cuya expansión ha sido de 8% anual desde 1979—, la menor tasa de crecimiento, en la que intervienen factores similares a los que se han presentado en otros países, significa reducir éste por el momento de 3 a 4%, aunque pudiera haber una recuperación de 5 a 6% dentro de dos o tres años. Los excesivos déficit del sector público y de la balanza de pagos no pueden continuar indefinidamente. La depreciación reciente del peso es síntoma y resultado de políticas que se formularon inadecuadamente hace ya unos tres años, y que se llevaron a cabo en forma deficiente. Por otro lado, México ha logrado ampliar su base industrial considerablemente, y ha desarrollado un potencial de producción industrial y agrícola, en parte para los mercados internacionales. Con ello podrá compensarse un poco el estancamiento reciente de las exportaciones de petróleo. Es importante distinguir entre la situación a corto

plazo a la que tiene que hacer frente, principalmente mediante medidas monetarias y fiscales, y las perspectivas a mediano y a largo plazo.

A continuación intentaré explicar cuáles, a mi juicio, y con la ventaja de la mirada retrospectiva, parecen ser los problemas importantes a los que tendrá que hacer frente la América Latina en sus esfuerzos de desarrollo.

No sólo es útil, sino necesario, diferenciar entre tipos de países. No hay duda de que los países de mayor avance industrial y tecnológico, tales como la Argentina, el Brasil, México y en cierta medida Venezuela y Colombia, están en mejor situación en cualesquiera circunstancias para resolver algunos de sus problemas fundamentales y sus rigideces. Siempre que se cumplan ciertas condiciones internas y externas debieran estar en mayor posibilidad de llevar a cabo mejores políticas de desarrollo, no sólo en el sentido de hacer crecer el producto interno bruto sino de mejorar la distribución del ingreso y, en consecuencia, de lograr una satisfacción más equitativa de las necesidades de la población. En el otro extremo están los países de más bajo ingreso, principalmente orientados hacia la actividad agropecuaria, dependientes de la exportación de unos cuantos productos básicos, con industrialización apenas incipiente y afectados por los déficit de pagos que resultan de las importaciones de petróleo y de alimentos. Algunos de estos países menores son economías isleñas, que tendrán que descansar mucho en la abundancia de los rayos solares como recurso natural en beneficio del turismo. Otros han tenido alguna experiencia, como en Centroamérica y el Ecuador, pero dependen todavía de unas cuantas exportaciones de productos primarios sujetos a fluctuaciones del mercado internacional como antes. Entre este grupo figura Haití, el único país latinoamericano que se incluye en la categoría de “países de menor desarrollo” (*least developed*) del mundo, tema sobre el cual se llevó a cabo una conferencia de la UNCTAD recientemente en París.

Entre los países de desarrollo intermedio figuran algunos en la América Latina, como Chile, el Perú, el Uruguay, y tal vez Colombia, y algunos de reciente independencia como Trinidad y Guyana, que cuentan con recursos, son de dimensión moderada, han tenido alguna experiencia industrial y disponen de organización política y administrativa en la cual el desarrollo constituye un objetivo importante. Estos países no tienen mercados internos significativos, y en algunos aspectos están en desventaja para llevar a cabo su industrialización. Algunos carecen también de posibilidades de oferta de energía y alimentos.

En el primer grupo, entre los que han alcanzado alguna industrialización, la pregunta que uno debe plantearse obviamente es ¿hasta qué punto dicha industrialización ha sido eficiente? ¿Se han establecido firmemente las industrias básicas? ¿Se han llenado lagunas importantes? ¿Son eficientes las empresas paraestatales? Y es más, ¿son eficientes las empresas privadas? Una larga historia

de sustitución de importaciones ha originado altos costos e ineficiencia. La falta de una planeación industrial integrada ha dejado graves lagunas. Los altos costos y la ineficiencia en una rama industrial se transmiten en otras ramas, con el resultado de producir un sistema general no competitivo, al que se añade la desventaja ocasional de la sobrevaluación de la moneda. Muchos gobiernos, como el mexicano, han otorgado toda clase de incentivos para el desarrollo industrial: exenciones fiscales, servicios financieros preferentes, impuestos a la importación y restricciones no arancelarias, subsidios a la exportación, una política de contención salarial para crear una reserva de mano de obra relativamente barata, etcétera. Los gobiernos también han implantado sistemas de adiestramiento, como lo han hecho asimismo los grupos privados. En muchos países los programas técnicos y educativos se han desarrollado con rapidez. Sin embargo, las industrias pequeñas y medianas han sido víctimas de la concentración industrial y de desatención a sus necesidades. Las empresas pequeñas tienen capacidad para crear bastante empleo, pero en algunos países están siendo aniquiladas por las políticas monetarias. No hay empresa que pueda aguantar una tasa de interés real de 5% mensual sin protección arancelaria. Junto con esas políticas se presentan cada vez más las bancarrotas y el desempleo.

El crecimiento constante de la industria tendrá que descansar, en último análisis, en el desarrollo del mercado interno, complementado por oportunidades que puedan surgir para efectuar exportaciones a los países industrializados, o a otros países del Tercer Mundo, y desde luego, dentro de la región latinoamericana, a través de los esquemas de integración que por el momento están moribundos.

El mercado interno crecerá siempre y cuando se preste mayor atención al desarrollo agrícola. En los países más adelantados de la América Latina la proporción de la fuerza de trabajo empleada en la producción primaria fluctúa entre 15 y 40%. Este es, en potencia, un mercado de consideración. La sustitución de importaciones ha estado llegando a sus límites, en el sentido de que el consumo que efectúan las clases medias está siendo saturado, y de que la estructura de la distribución del ingreso impide que los grupos de más bajo ingreso adquieran lo que la industria nacional puede ofrecer. En la medida en que mejore el sector agrícola tradicional, no sólo creará empleo y retendrá población en las zonas rurales sino que mejorará la distribución del ingreso y desarrollará un mercado en parte inexplorado.

No se ha llevado a cabo suficiente investigación agropecuaria en la América Latina, sobre todo en los campos de clima tropical. En muchos países los extremos de la estructura de tenencia de la tierra son desfavorables para la expansión agrícola. Las explotaciones agrícolas son o bien demasiado grandes, por lo que

no se utilizan adecuadamente (aparte de la injusticia que ello entraña), o son demasiado pequeñas y no pueden absorber los insumos modernos; o la organización agrícola es de tal naturaleza que las pequeñas explotaciones no pueden cooperar con efectividad y obtener un excedente del cual derivar fondos para mejoras permanentes y actividades complementarias. Prevalece demasiado aún la explotación agrícola destinada a un solo cultivo, y se carece demasiado de los sistemas de agricultura mixta (es decir, cultivos y explotación de animales, que ha tenido tanto éxito en otras partes del mundo). Los servicios de mercadeo son débiles. Los precios de garantía o apoyo, donde existan, no siempre se cumplen. Los pequeños agricultores están a la merced de intermediarios que les extienden crédito, o que adquieren sus cosechas a precios inferiores a los de mercado. No se dispone de suficientes servicios de almacenamiento, y el transporte es deficiente y absorbe excesivamente el ingreso del agricultor. El suministro de alimentos a las ciudades está en manos de organizaciones monopólicas, de tal manera que los márgenes de ganancia se vuelven gigantescos. La distribución de alimentos dentro de las ciudades está mal organizada y es cara. Los recursos humanos para el desarrollo agrícola son insuficientes. El componente de investigación, que es fundamental, debiera combinarse con programas de adiestramiento. El número de agrónomos y de extensionistas en la América Latina es relativamente pequeño.

Algunos países latinoamericanos han establecido servicios financieros adecuados para el desarrollo agrícola. Los agricultores de mayores recursos cuentan desde luego con medios para financiar sus cosechas, especialmente para la exportación; los agricultores medianos y pequeños no disponen de suficiente acceso al crédito agrícola, o tienen que pagar tasas de interés exorbitantes.

Cuesta trabajo comprender por qué después de cuarenta años el desarrollo agrícola de la América Latina se ha administrado tan mal. Hay desde luego excepciones, por ejemplo, en partes del Brasil, y en el Uruguay y la Argentina. Pero aun México, que fue un país casi autosuficiente en materia agropecuaria a principios de los años sesenta, es ahora un país deficitario en alimentos. Sobre todo en México no se previó el efecto que tendría el crecimiento rápido de la población sobre la demanda de alimentos, ni se consideró el efecto que tendrían las estructuras cambiantes del consumo en favor de alimentos de alto contenido de proteína animal que requerían la producción o importación de insumos para alimentar a los animales. Sin embargo, México cuenta con gran potencial para su desarrollo agropecuario. No sólo la Revolución Verde logró elevar la producción —aunque se ha hecho mucha crítica debido a la poca transferencia de los beneficios a los agricultores pequeños— sino que se dispone de mucha tierra cultivable. La reforma agraria ha estimulado la producción

en tierras que de otra manera no se habrían cultivado, pero también condujo a disputas inacabables acerca de la propiedad y acerca de los derechos de uso de las tierras ejidales, con efectos negativos en la producción. Además, los agricultores de menores recursos han sido en general desatendidos en cuanto a la elevación de su productividad, el uso de fertilizantes, el crédito agrícola, etcétera. No obstante, algunos programas están en marcha hoy día para remediar esta situación (bajo el marco del SAM, Sistema Alimentario Mexicano).

Un problema nuevo y no previsto en el desarrollo latinoamericano ha sido el elevado costo real de la energía a partir del incremento de los precios del petróleo determinado por la OPEP. El Brasil tiene que dedicar ahora una proporción muy importante de las divisas que obtiene por exportación para pagar el petróleo. La decisión de ese país de no subsidiar el precio interno de los combustibles significa que los mayores precios internacionales afectan a la totalidad del sistema industrial y agrícola. Se presentan en el Brasil, al parecer, algunas opciones, principalmente el uso de la biomasa para producir alcohol, pero se pone cada vez más en duda el aspecto económico del desarrollo de dichas opciones, y aun de la solución tecnológica ilusoria que supone marchar a toda prisa hacia el desarrollo de la energía nuclear.

Los países de nivel intermedio también deben importar la mayor parte del petróleo que necesitan, y los países pequeños se encuentran en la situación más grave de no poder desarrollar ninguna opción importante al uso de los combustibles importados, ya sea para generación de electricidad o para transporte y usos industriales. En general, el efecto del alto costo de la energía no ha sido estudiado profundamente en la América Latina. Este efecto es inmediato en la balanza de pagos, lo cual fácilmente puede percibirse, pero no parece que haya sido considerado lo bastante en relación con la estrategia general de desarrollo, aun en los países con riqueza petrolera. Los últimos, tales como México, Venezuela y Trinidad, y en cierta medida la Argentina y el Ecuador, y tal vez potencialmente el Perú, cuentan por lo menos con la opción de subsidiar el consumo energético para fines de desarrollo industrial y para usos agrícolas. Esta ha sido abiertamente la política de México y Venezuela. Sin embargo, no se debe deducir de ello que estos subsidios deban continuar por mucho tiempo, aun con recursos abundantes de petróleo y gas, ya que implica un costo real de la extracción de hidrocarburos, y que la mayor parte de los cálculos y de las estrategias de largo plazo no incorporan suficientemente este costo real, que significa en esencia que para extraer el petróleo hay que hacer fuertes inversiones probablemente a expensas de otras inversiones para el desarrollo. A menos que se eleve la tasa de ahorro, o exista la seguridad de contar con mayores recursos financieros en el sector petrolero mismo, o en general en la economía o provenientes del exterior, puede no

ser posible continuar la expansión de la producción petrolera, especialmente en los casos en que están subiendo los costos de exploración, por ejemplo en México y en Venezuela, para no mencionar el caso más complejo del Brasil. Hay renuencia entre los economistas a aceptar el hecho de que los elevados costos de la energía tienden a hacer más lento el desarrollo. Algunos de los “escenarios” correspondientes al Brasil, por ejemplo, indican que podría haber un crecimiento muy lento de la economía de ese país de aquí a fines de siglo, a menos de que se descubran reservas abundantes y baratas de petróleo dentro del territorio brasileño o en la zona costera. No es que haya o vaya a haber escasez de petróleo en la América Latina sino que simplemente la disponibilidad de petróleo tiene que pagarse en costos sustitutivos o de oportunidad. Debiera advertirse también que no existen aún programas de conservación energética significativos en los países latinoamericanos, ya sea en la industria, en los servicios o en el campo del transporte, incluido el uso de automóviles privados. Los países latinoamericanos apenas están empezando a cooperar entre sí en materia energética y en la investigación sobre fuentes energéticas sucedáneas.

Otra esfera nueva en que hay falta de conciencia en la América Latina, especialmente respecto a su costo real, es el daño ambiental que genera la industrialización, y que producen también ciertas formas de desarrollo agrícola. La contaminación atmosférica y de las aguas ha aumentado a tasa elevada. Al principio hubo reacciones contrarias a las recomendaciones ambientales por considerarse que la contaminación sería “bienvenida” si significaba desarrollo industrial. Ahora ya se están experimentando los costos de la contaminación, y no se dispone de los medios técnicos, financieros o de los recursos humanos necesarios para eliminarla o para proteger el medio ambiente. Como lo están aprendiendo muchos países la protección ambiental no se logra solamente mediante legislación sino organizando programas que comprendan a las comunidades locales. Para tomar el peor ejemplo, en las grandes ciudades la generación de *smog* por el transporte automotor no ha sido controlada en ninguna parte de la América Latina, no obstante la legislación existente. Las fábricas y otros establecimientos industriales también contribuyen a la contaminación, y se han limitado en cierta medida las emisiones que producen. El problema de la contaminación atmosférica tiene que ver con la propia industria automotriz y la lentitud con que se introducen los dispositivos de control, y también con el hecho de que en cualquier momento dado una proporción muy elevada del número de vehículos automotores en una ciudad latinoamericana está constituida por unidades viejas, que continuarán creando contaminación a menos de que se les adapte un dispositivo especial. Esto no se ha hecho en ninguna parte. Añádase que con frecuencia la calidad de la gasolina es baja, que ésta contiene

plomo, etcétera. Las consideraciones ambientales se extienden también a la cuestión del daño ecológico que ocasiona el desarrollo. Durante varios siglos los bosques han ido desapareciendo a elevado ritmo en los países latinoamericanos, y se ha presentado la erosión y la pérdida de los suelos. No existe en este momento ningún programa importante que haya tenido éxito para incrementar la zona forestal, y ni siquiera para evitar su reducción. Con la deforestación desaparece, por supuesto, uno de los grandes recursos materiales de la América Latina, que todavía contiene una de las zonas forestales más grandes del mundo, y representa también una pérdida ecológica de cierta importancia por los cambios climatológicos que se han estado produciendo en algunas regiones.

Con excepción de unas cuantas ciudades grandes, no se hace frente en la América Latina de manera adecuada al problema de los desperdicios. En las ciudades menores el volumen de desperdicios humanos e industriales está contaminando las vías acuáticas y otras fuentes acuíferas, y es un peligro para la salud de la población que las habita. No hay más que ver algunas ciudades fronterizas de México, y del interior del Brasil, Colombia, Venezuela o el Perú; en todas partes existe el problema. Las grandes concentraciones urbanas, por ejemplo la zona metropolitana de la ciudad de México o de São Paulo, no han podido resolver el problema, pero el costo de carecer de un buen control de los desperdicios podrá ser mayor que el costo real de establecer sistemas adecuados de procesamiento de los desperdicios, por lo menos en las ciudades mayores.

La urbanización tan rápida, más allá de la capacidad de absorción en el empleo industrial y de las posibilidades financieras e infraestructurales de las ciudades medianas y grandes para organizar los asentamientos en forma adecuada, tiende a ser también un problema cada vez mayor en la América Latina, y a pesar de las economías externas que las ciudades grandes representan para la industria implica además altos costos y deseconomías para la población urbana en su conjunto. Hace treinta años empezó a acelerarse la urbanización en la América Latina, y fue bienvenida. Hoy día es una amenaza muy costosa. Se ha estudiado considerablemente el problema, así como la frecuencia creciente de los asentamientos irregulares de la población en los alrededores de las grandes ciudades, y el problema del deterioro de las partes centrales de estas ciudades. Todo esto tiene que ver con la reglamentación del uso del suelo, con políticas y programas de vivienda, con la penuria municipal y la falta de programas coordinados para mejoramientos futuros. La perspectiva se ve bastante difícil, ya que continúa la migración de las zonas rurales a las urbanas a tasas muy elevadas en la mayor parte de los países latinoamericanos, lo cual multiplica las dificultades de las ciudades pequeñas y medianas, y aun de las mayores, en sus intentos de hacer frente a las necesidades que crea dicha migración. Lo que se ha

desarrollado en muchos, o en la mayor parte de los países latinoamericanos, es una “ciudad subdesarrollada” que parece no tener esperanzas de mejorar. Por añadidura, la gran dimensión de las principales zonas metropolitanas como São Paulo y México (se pueden añadir algunas más) parece señalar un cambio radical en la estructura de la sociedad y en las actitudes de la población hacia la industrialización. Se percibe cada vez en forma más aguda el descenso de la calidad de la vida en el cual está atrapada la población, porque ninguna familia individual por sí sola puede tomar la decisión de trasladarse a otra ciudad en busca de empleo no siempre disponible, sobre todo en una ciudad menor. En algunos países existen programas para descentralizar la industria. Esto no quiere decir un traslado físico de las plantas industriales a otras ciudades sino la creación de incentivos para la expansión de la industria en las ciudades pequeñas y medianas, lo cual requiere a su vez la infraestructura necesaria y otros servicios para tal fin. Quizá el mejor ejemplo hasta ahora sea el de Ciudad Guayana en Venezuela.

Paso ahora a considerar algunos aspectos sociales. Éstos no fueron desatendidos en el marco de ideas elaborado por la CEPAL a mediados de los años cincuenta, no obstante la oposición en ciertos sectores, especialmente en el gobierno norteamericano, al establecimiento de un Departamento de Estudios Sociales en la secretaría cepalina. Este departamento estuvo a cargo de eminentes sociólogos, y gran parte de la investigación básica y el pensamiento sobre el cambio social en la América Latina tiene su origen en la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), así como en los trabajos de sociólogos latinoamericanos y de otro origen que trabajaron ahí, y después regresaron a sus propios países. Hoy día sería inconcebible que el crecimiento económico pudiera verse como un aspecto aislado del desarrollo, en que pudiera suponerse con toda tranquilidad que los beneficios económicos se extienden, o se transmiten o distribuyen a través de todo el sistema social. Por supuesto que todavía hay pensadores puramente economicistas que adoptan este punto de vista, pero en general no es aceptable en la América Latina. Sin embargo hace treinta años no era tan obvio, aunque había habido ya una expansión de la educación, la salud, los servicios de seguridad social y otros de bienestar en algunos países.

La teoría del capital humano había ayudado a asignar a la educación un *status* más elevado, y ciertamente la UNESCO y otros organismos han promovido los programas educativos. En 1962 se estableció la meta de lograr que se gastara 4% del PIB en educación. En esa época, apenas uno o dos países latinoamericanos habían alcanzado esa proporción, y si bien los gobiernos asumieron compromisos no está claro que en el momento actual se haya alcanzado la meta a

través de toda la América Latina, o que aun se haya excedido un poco en algunos de los países. Según estudios recientes, el incremento de la educación primaria de ahora en adelante será relativamente lento, apenas paralelo al crecimiento de la población; en cambio se ha acelerado la educación secundaria, tanto general como técnica, y ha surgido una “explosión universitaria”. Por supuesto que algunos países han logrado mucho más que otros.

No existe una relación clara y directa, a mi juicio, entre educación y crecimiento económico en el sentido prospectivo, o aun entre alfabetismo y crecimiento económico. Por ejemplo, ¿cómo podría explicarse el desarrollo económico de México, y su elevada tasa de incremento del PIB, cuando el analfabetismo representa todavía 15% de la población mayor de seis años? Sabemos también que el alfabetismo funcional, que se refiere a la posibilidad de utilizar la capacidad de lectura y escritura para algún fin práctico, y de comprender instrucciones escritas, es mucho más baja de lo que normalmente se supone. Todo ello no es un argumento contra la educación como tal, pero debiera tenerse mucha mayor cautela en la expansión de los programas educativos, como en la justificación que se les quiere dar de que sirven para lograr mayor crecimiento económico. El reciente hincapié en la educación para adultos y en los programas de adiestramiento pudiera ser más importante que la simple expansión del sistema de educación primaria, aunque en todo caso esta última es necesaria. Lo que no se ha aceptado muy bien en los países latinoamericanos, no obstante las recomendaciones de la UNESCO y otras fuentes, es que el desarrollo de la educación no debiera ser simplemente una expansión de los servicios de instalaciones escolares, ni siquiera un mayor número de maestros, sino un mejoramiento de la calidad de la educación y una orientación del sistema educativo hacia la creación de mayor conciencia acerca de los problemas de la sociedad, así como acerca de las necesidades de determinados campos productivos y de determinados grupos de la escala social. Ello no significa recomendar que se establezcan sistemas educativos orientados exclusivamente hacia la producción sino que se pretende indicar la necesidad de que haya mayor vínculo entre los sistemas educativos y la economía general, sobre todo en la enseñanza secundaria. La enseñanza técnica está creciendo, pero aun en ésta hay que preguntarse con toda honradez si una fuerza de trabajo que adquiere su adiestramiento técnico en la escuela es superior a una que aprende sus capacidades técnicas o sus habilidades en el trabajo efectivo en la fábrica o en otras esferas.

Los programas de salud que destacaron tanto en la Alianza para el Progreso se han desarrollado en la mayor parte de los países latinoamericanos. Sin embargo, cabe preguntarse si la orientación de dichos programas hacia la medicina de alto refinamiento moderno, y los servicios hospitalarios correspondien-

tes, que insumen enormes inversiones, tienen sentido mientras se descuide relativamente la salud en las zonas rurales y no se establezcan los servicios mínimos en amplias regiones fuera del alcance de las grandes ciudades. La práctica de la medicina ha tenido mucho prestigio en la América Latina, y ha sido difícil orientar a los médicos hacia el cumplimiento de cierta proporción de medicina, de orientación social, a través de los sistemas de seguridad social, y en contraste con los servicios de consulta privada. Se trata también de un problema de educación para la salud. Las prácticas sanitarias de la mayor parte de la población son desde luego deficientes en la América Latina, empezando por la higiene cotidiana, la nutrición, la falta de prevención, el abuso de los medicamentos y la automedicación. Las administraciones de salud son también burocráticas y frecuentemente son fuentes de corrupción. Las empresas farmacéuticas practican con toda normalidad el ofrecimiento de importantes sobornos para que se acepten oficialmente sus productos, y en general suele haber demasiados tipos y marcas de medicinas, además de su alto costo para el público.

La mortalidad ha descendido en la mayor parte de los países latinoamericanos —de esto no hay duda— pero la mortalidad rural es mucho mayor que la urbana, sobre todo con respecto a los niños e infantes. La expectativa de vida en los principales países se ha elevado a unos 63 años, pero dentro de los mismos existen zonas donde no pasa de 42 a 44. Algunos países han logrado avances extraordinarios en expectativa de vida, y en reducción de la mortalidad infantil, mientras que otros no han logrado grandes adelantos en los últimos treinta años. ¿Por qué no es posible organizar los servicios de salud en la América Latina, dados los avances de la medicina, y el conocimiento internacional que se tienen sobre los problemas de salud? Desde luego que algunas enfermedades han quedado prácticamente erradicadas, tales como la viruela y el paludismo, pero quedan aún varias otras en que hace falta investigación, o los servicios son deficientes, y en todo caso prevalece la desnutrición en la mayor parte de los países. Junto con la falta de higiene y de suministro de agua potable, así como de control de desperdicios, esto significa una elevada incidencia de enfermedades gastroentéricas, especialmente entre los niños. Aun en un país como México la mortalidad infantil es todavía del 60 por millar de nacidos vivos.

El desafío que representa la industrialización no ha tenido como respuesta en la mayor parte de los países latinoamericanos un desarrollo de la capacidad científica y tecnológica. El gasto global en investigación y desarrollo experimental continúa siendo apenas una fracción de 1% del PIB, y si se analizan las estructuras de dicho gasto se descubre que no se destina a las necesidades industriales y agrícolas una proporción suficientemente grande del mismo. Descansar en tecnología importada a través de convenios para uso de licencias, y a través de

las empresas transnacionales, es bien conocido. Aunque se haya introducido algo de reglamentación en cuanto a las condiciones en que se obtiene dicha tecnología, ello no ha sido complementado con el desarrollo de innovaciones y tecnología nacionales. Este es un campo de creciente preocupación, y desde luego algunos países han logrado más que otros. Ha sido tal vez un error de muchos economistas subrayar el costo de la transferencia tecnológica; es decir, el costo financiero neto de la importación de tecnología, en lugar del hecho de que una gran proporción de la tecnología desarrollada en los países industrializados de escasez de fuerza de trabajo y crecientes costos salariales, en relación con las supuestas necesidades de las sociedades de consumo posindustriales de alto ingreso, no corresponde a las necesidades de la América Latina, aparte de que tampoco fue desarrollada teniendo en cuenta estas necesidades. Aunque algunos de los países latinoamericanos de mayor avance podrán adoptar o seguir mejores políticas de ciencia y tecnología y estimular la investigación y el desarrollo experimental locales, es necesario que uno se pregunte qué va a pasar en los países medianos y pequeños y, puesto que están ya muy rezagados, si podrán beneficiarse de lo que puedan hacer los países mayores de la región en el campo tecnológico. La retórica del desarrollo y de la integración regional no parece incluir la cooperación tecnológica entre los países latinoamericanos, excepto en unos pocos casos específicos.

Además, se ha descuidado en forma bastante importante el campo de las tecnologías de pequeña escala, a veces llamadas “intermedias” o “adecuadas”, que aprovechan materiales locales, comprenden a las comunidades en proyectos especiales, establecen posibilidades de producción en menor escala con una desmecanización parcial, en lo que respecta a las tareas que pueden llevarse a cabo con mayor intensidad de fuerza de trabajo, y que si se combinan con la alta tecnología podrían en algunos casos elevar la productividad entre los pequeños agricultores, los artesanos, los talleres y la pequeña industria. Existen muchos grupos dedicados a la tecnología adecuada con apoyo privado, y se ha obtenido bastante experiencia con proyectos piloto y otros esquemas, pero estos grupos no se benefician del apoyo gubernamental y de hecho muchos de los sectores de alta tecnología, por ejemplo los ingenieros y las instituciones de investigación, ven con desprecio la tecnología adecuada y consideran a los participantes en los proyectos de la misma como excéntricos. A veces los grupos dedicados a tecnología adecuada asumen posiciones extremas, en el sentido de que no sólo desean introducir opciones tecnológicas sino que quieren cambiar la estructura total de la sociedad a través de las mismas. Esto evidentemente plantea otras cuestiones en que estos grupos saldrán siempre perdiendo.

Los excesos de los déficit de los sectores públicos, y de las políticas inflacionarias, han agravado los déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente de los países latinoamericanos. Estos déficit, sin embargo, son una característica necesaria del desarrollo. Ha sido habitual en la América Latina culpar al empeoramiento de la relación de precios del intercambio, hacer responsables a los países desarrollados, debido a sus políticas excesivamente proteccionistas, y a su renuencia a transferir mediante cooperación financiera concesional mayores recursos en la América Latina. Hay mucha verdad en estas reclamaciones. Pero también es cierto que los países latinoamericanos no han aprovechado plenamente las posibilidades externas, debido a errores de sus propias políticas, o a falta de información sobre las posibilidades de mercado para la exportación o porque han permitido que sus exportaciones principales sean manejadas por poderosos intermediarios. Los intentos de proteger los mercados internacionales de algunos productos básicos no han tenido mucho éxito. Hasta cierto punto los precios del café y el azúcar se han regulado, pero en el caso de muchos otros productos las fluctuaciones han sido muy amplias, sobre todo en el caso de los minerales. Ello crea mucha incertidumbre en las proyecciones y programación del desarrollo y conduce en algunos países a crisis graves de la balanza de pagos y de ingresos fiscales. El problema de los productos básicos no ha sido suficientemente comprendido en los países industrializados, en especial en lo que hace a sus relaciones con el Tercer Mundo y ciertamente con la América Latina.

En los aspectos financieros, no obstante la experiencia probablemente buena con el Banco Mundial y el Banco Interamericano, y otras agencias multilaterales, se supone con demasiada facilidad en la América Latina que el componente externo, es decir de divisas, es un factor determinante para emprender proyectos de desarrollo. En consecuencia se ha descuidado el componente financiero interno, ya sea en cuanto a asignación de recursos presupuestarios o a movilización de ahorro interno para el mismo fin. Ha habido muy poca cooperación intralatinoamericana, sobre todo entre los países de mayores ingresos y los menos favorecidos, excepto en algunos casos aislados, y aun en otros no insignificantes relativos a proyectos de desarrollo hidroeléctrico, fertilizantes, etcétera. Aun la necesidad de obtener préstamos del Euromercado y de los bancos norteamericanos se ha estrellado contra la falta de personal técnico entre los latinoamericanos. Ha habido casos recientes en que la renegociación de la deuda ha sido obstaculizada por la falta de capacidad técnica de los funcionarios latinoamericanos encargados de las finanzas externas. Además, algunos de los bancos extranjeros se han excedido en su disposición a prestar y renovar préstamos sin ninguna limitación, con la esperanza de que los pagos de intereses pudieran ser cubiertos con base en la perspectiva

optimista de las exportaciones. La movilización del ahorro interno tiene que ver mucho con la distribución del ingreso, la política tributaria, los incentivos fiscales, las estructuras y con la creación de instituciones financieras adecuadas. Ciertamente las políticas inflacionarias no son favorables a dicha movilización.

Se ha avanzado algo en el suministro de crédito a mediano y a largo plazo encabezado por instituciones financieras gubernamentales, con importantes complementos ofrecidos por instituciones privadas, y se ha prestado apoyo al desarrollo del mercado de capitales (bolsas de valores, etcétera), pero todo ello no ha sido suficiente para canalizar ahorros hacia la inversión en proyectos agrícolas e industriales, aun en los casos en que se han ofrecido tasas de interés altas a los ahorradores. Se han creado muchos bancos especializados que han hecho posible llevar a cabo proyectos en ciertos sectores, por ejemplo, la agricultura, la industria, el turismo, etcétera. Sin embargo, en general a un pequeño empresario le resulta difícil obtener un préstamo, excepto a muy corto plazo.

El que la CEPAL y muchos economistas independientes hayan recomendado un proceso de programación del desarrollo desde hace muchos años, no ha conducido de hecho a que el desarrollo se programe o planee en medida apreciable. Varios países latinoamericanos han formulado planes de hasta cuatro o cinco años y se supone que la Alianza para el Progreso en los años sesenta dio algún impulso a la planeación económica. No puede decirse que alguno de los planes haya tenido éxito, o siquiera que haya sido adecuadamente formulado. No obstante, la idea de que debieran establecerse objetivos a largo plazo, y que debieran formularse políticas económicas, financieras y sociales para alcanzar los objetivos sociales ha prevalecido en lo general. En época reciente y en algunos países de la región, estas ideas han sido al parecer sustituidas por otras que favorecen el enfoque del desarrollo con base en la libre orientación del mercado; dicho enfoque ha sido inspirado por economistas norteamericanos y seguido por sus discípulos latinoamericanos. Si se observan objetivamente los resultados obtenidos en la Argentina, Chile o el Perú puede decirse que son casi catastróficos, y debo suponer que tendrá que hacerse una reconsideración muy seria de estas políticas que han traído como consecuencia mayores niveles de desempleo y una desindustrialización. Por otra parte, los casos del Brasil y México, de gran auge industrial, tienen que ser juzgados en función de sectores específicos que se han desarrollado, incluso sin suficiente apoyo de los planes, o en ocasiones no obstante los planes. Tales “milagros” deberían verse con ciertas reservas debido a la desatención grave a los objetivos sociales, o a la ineficiencia desplegada en el logro de estos objetivos. A ello deben agregarse los nuevos problemas y cuestiones a los que hemos hecho alusión.

Llego ahora a un punto de referencia que con toda seguridad es de especial interés aquí en la Universidad de Miami, y es el caso de Cuba. A partir de 1960, la economía cubana ha estado organizada bajo un sistema de planeación central socialista, con el objetivo de alcanzar una diversificación económica y un desarrollo autónomo, reducir la dependencia respecto a un solo producto de exportación a los mercados mundiales y subrayar las verdaderas necesidades internas, otorgando al mismo tiempo alta prioridad a la igualdad social. Sin que me considere yo experto sobre la experiencia cubana, ya que sólo puedo enterarme de lo que se escribe, complementado ello por unas cuantas observaciones, mi impresión es que el régimen cubano ha logrado bastante éxito en el mejoramiento de la educación y la salud y en poner el acento en el desarrollo rural, así como en introducir tecnología a la agricultura, incluso en la industria azucarera; pero no ha podido llevar a cabo una industrialización en gran escala, ni ha podido tampoco liberar en grado significativo a la economía de su dependencia respecto a las exportaciones de azúcar. Cualesquiera que sean los méritos de los programas de salud y educación, y otros relativos al mejoramiento comunitario para lograr una medida importante de igualdad —y dejo a un lado los aspectos políticos—, los resultados económicos de la economía cubana no puede decirse que sean suficientemente positivos para indicar que la solución de la planeación central sea necesariamente conveniente en cualquier otro país de estructura semejante en la América Latina. No pienso que las ventajas y desventajas de la organización socialista frente a la economía mixta puedan discutirse en forma abstracta. Tienen que relacionarse con las condiciones específicas de cada país, con su orientación hacia el mundo externo, con sus alianzas o dependencias o con su estructura particular. Un país agrícola, aun cuando cuente con un cultivo valioso para los mercados externos, no puede convertirse fácilmente en un país industrializado, ni puede reducir su dependencia respecto a los mercados mundiales, no importa cuál sea el sistema. No niego la relación de los factores políticos con los económicos y con el desarrollo social. Soy partidario de una sociedad democrática y de economía mixta en que la orientación que ofrezca el Estado pueda armonizarse con los objetivos sociales, con un sistema representativo y con la necesaria libertad para disentir. Sin embargo, si un país o un pueblo determinado escoge o acepta finalmente una fórmula distinta tiene el derecho a ello y es su propio privilegio, mas no debieramos tener ninguna ilusión de que un sistema socialista en un país en desarrollo pueda ser necesariamente más eficaz —y dudo que exista ninguna experiencia que lo compruebe— que lo que hemos estado tratando de hacer, si bien en forma inadecuada, en muchos países latinoamericanos y en otras zonas en vías de desarrollo en el mundo.

Estoy firmemente convencido de que necesitamos llevar a cabo una reevaluación radical, profunda, de la experiencia de desarrollo de la América Latina. Las explicaciones y propuestas de orientación cepalina de los años cincuenta y sesenta, si bien fueron elaboradas con objeto de abordar los problemas estructurales que las fuerzas del mercado no pueden resolver, han sido ya rebasadas por los cambios estructurales que han ocurrido en la economía mundial. Estos cambios tienen que ver con el problema energético, con la nueva revolución tecnológica, con el surgimiento de sociedades imbuidas de seguridad social en el hemisferio norte a costos económicos muy elevados, con el incremento desorbitado de los gastos de defensa, con el enfrentamiento entre las superpotencias y con las nuevas necesidades que surgen en los países del Tercer Mundo en su relación con las naciones industriales. El pensamiento aportado por la CEPAL, hoy tradicional, y por sus seguidores ya no corresponde a las nuevas situaciones. Y mucho menos, por cierto, lo sería un retorno al liberalismo, al monetarismo y a los enfoques de libre mercado, ya anticuados, que recomiendan ciertas esferas de economistas de los Estados Unidos y de la Europa Occidental. La creciente diversificación de las condiciones nacionales, pero también las mayores oportunidades que se presentan para enfoques más autónomos por parte de determinados países o grupos de países, debieran influir gradualmente en las ideas sobre desarrollo.

Sabemos hoy que el desarrollo no es simplemente el deseo de aumentar producción. Sabemos también que entraña esfuerzos más conscientes para lograr distribución, participación y justicia social. Estamos empezando a darnos cuenta de que el desarrollo debe responder también a valores culturales y no ser meramente imitativo. El gran desafío que tenemos por delante es definir estos valores, establecer la estrategia y fijar los medios para alcanzarlos mediante un desarrollo bien orientado. No es esta una cuestión que deba dejarse en manos de los economistas solamente —lo cual sería garantía de fracaso— sino que debiera comprender a todos los científicos sociales, sin llegar al extremo que con frecuencia se da de que las consideraciones económicas tiendan a ser desatendidas o desplazadas, con graves consecuencias.

Cualesquiera que sean las proyecciones más recientes de la población de la América Latina para el año 2000, o poco después —y necesitamos empezar a pensar más allá de esta fecha mágica— el tiempo se está agotando, por desgracia. El descenso de las tasas de incremento demográfico, que ya se observa, es un factor favorable, pero después del año 2000 habrá que alimentar a cerca de 600 millones de habitantes y dar empleo a tal vez más de 200 millones de participantes en la fuerza de trabajo. El esfuerzo necesario para erradicar los peores síntomas del subdesarrollo, y de la injusticia social, tendrá que ser mucho

mayor de lo que ha sido en los últimos veinte a treinta años. Este concepto es igualmente aplicable a México, el Brasil o la Argentina, y aún más a las zonas como Centroamérica, el Caribe, o Bolivia y el Perú, donde los problemas de rigidez social y política son aún más graves.

Creo pertenecer a un género de científico social que tiene la costumbre de tratar de comprender y analizar los problemas de los cuales se ocupan —tarea desde luego muy ambiciosa— pero que no necesariamente se la pasan ofreciendo soluciones fáciles. Las soluciones tendrán que ser políticas en el mejor sentido del término. Sin embargo he pensado también, en forma congruente, que es necesario proyectar las situaciones pasadas y presentes al futuro, por lo menos para tratar de saber si los problemas pudieran empeorar. La perspectiva inmediata para la América Latina no parece ser muy favorable, pero la de mediano y largo plazo debiera ser mejor si se cumplen ciertas condiciones externas, tanto económicas como políticas; es decir, si éstas mejoran y si adquirimos mayor conciencia de nuestros propios problemas, y ello conduce a que quienes tengan responsabilidades políticas adopten objetivos más claros y mejoren los medios para alcanzarlos. El desarrollo significa en gran parte lograr congruencia entre fines y medios. Es un problema de racionalidad política. No me considero capaz de decir qué es lo que debiera hacerse a ese nivel. Sólo puedo esperar que en la América Latina podamos aplicar nuestros conocimientos acerca del proceso de desarrollo con mayor inteligencia y con mayor éxito.

LA VISIÓN DESARROLLISTA*

I. ¿ES EL DESARROLLISMO UN PROBLEMA?

Ésta es una oportunidad para revisar ideas —y las políticas que de ellas se derivan— que surgieron hace alrededor de 45 años pero que han caído en desuso y hasta en el desprestigio, en especial desde la década de los ochenta. Las fuerzas del mercado, la empresa privada, la menor intervención gubernamental, incluso sistemas tributarios moderados, han reemplazado la planificación, las empresas e iniciativas públicas, la regulación gubernamental de los asuntos económicos y las tentativas de que los impuestos directos fuesen los pilares de la política de desarrollo. Con base en teorías recientes, los planteamientos desarrollistas han sido abandonados como fórmula para el crecimiento rápido y el desarrollo. El concepto mismo de “desarrollo” ha cambiado en su naturaleza, cuando no ha sido simplemente dejado a un lado. El “crecimiento”, conforme a las fuerzas y estipulaciones del mercado, parece dominar por completo; la palabra “desarrollo” se ha convertido casi en una grosería.

Aun así puede sostenerse que la desaparición de una teoría del desarrollo no debería exagerarse. La cuestión es: ¿qué ha quedado de ella?, ¿el concepto tiene todavía alguna validez? O, como expresó el doctor Sen hace algunos años: “¿Adónde vamos ahora?” (Sen, 1984, capítulo 19, pp. 485-508). Al revisar rápidamente una parte de la bibliografía que muchos de nosotros habíamos dado por sentada como tesis para explicar y justificar las políticas de desarrollo, en particular el llamado enfoque estructuralista, uno es sorprendido por la relativa simplicidad del “desarrollismo”. Esta visión, este planteamiento, parece haber sido sostenido más que nada en la región de Latinoamérica (Little, 1982, p. 19; Seers, 1981, pp. 13-14), pero no de manera exclusiva, porque no pueden negarse los antecedentes en India o las referencias obvias originadas en la Unión Soviética (Little, 1982, pp. 47-53).

* Ensayo publicado en A. Szirmai, B. van Ark y D. Pilat (eds.), *Explaining Economic Growth*, ensayos en honor de Angus Maddison, North-Holland, 1993, pp. 447-466. Traducción de Luis Tapia.

Estoy más familiarizado con la visión desarrollista latinoamericana, sobre la que hay una bibliografía mucho más amplia, y que tendré en mente sobre todo para lo que sigue, con referencias ocasionales a otros enfoques desarrollistas. Se considerarán dos cuestiones: *i*] ¿qué tan válido fue el desarrollismo como planteamiento para alcanzar un proceso de desarrollo?; *ii*] ¿queda algo todavía en él que pueda compensar las consecuencias sociales negativas de las fórmulas actuales, para lograr el “crecimiento” sólo mediante las fuerzas del mercado? Me ocuparé de estas dos preguntas de principio a fin, entremezclándolas en vez de tratarlas consecutivamente.

2. ALGUNOS ANTECEDENTES

Para los propósitos de este trabajo, definiré el *desarrollismo* como un concepto de política económica que resume una voluntad, en un sistema autoritario, de ampliar y, de hecho, fomentar el gasto del sector público con propósitos de desarrollo, fuera de los confines del sistema de mercado, con la esperanza de que resulten beneficios tanto económicos como sociales para la sociedad en su conjunto y, sobre todo, para los estratos con mayores desventajas y menores ingresos. En un esfuerzo por diluir las restricciones estructurales, el desarrollismo normalmente presta poca atención a la planificación presupuestaria convencional; depende de la creación de deuda más que de los esfuerzos por elevar los impuestos; es poco riguroso respecto a una política monetaria antiinflacionaria; espera algún financiamiento externo y pospone la corrección de las consecuencias inflacionarias hasta el momento en que vence el rendimiento íntegro del periodo de inversión. No excluye un cometido para la empresa privada e incluso establece incentivos considerables para la inversión interna, pero no depende del sector privado como promotor principal del crecimiento.

Respecto al origen del desarrollismo, me parece curioso, por ejemplo, que este enfoque —conforme a una definición menos específica que la expuesta en el párrafo anterior— se presente como atribuido casi enteramente al Secretariado de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas y, en particular, a las obras de Raúl Prebisch y sus asociados en Santiago de Chile (Little, 1982, p. 19; Seers, 1981, pp. 13-14). Aparte de las formulaciones anteriores, el planteamiento de la planificación económica —que el profesor Little, por ejemplo, atribuye a Feldmann en la Unión Soviética y a Mahalanobis y otros en India— puede argumentarse, si no en términos formales refinados, que la visión desarrollista del crecimiento surgió de la necesidad en el pensamiento de los dirigentes políticos de la región latinoamericana en la segunda y

tercera décadas de este siglo y, en algunos casos, incluso antes, como se manifestó en ciertas políticas durante los últimos años del siglo XIX.

La historia de México es ilustrativa. Predominaron los regímenes políticos liberales —con excepción del intervalo del emperador Maximiliano— durante casi dos décadas bajo la Constitución de 1857. Las administraciones duraderas y sólidas y, por último, la dictadura del general Porfirio Díaz adoptaron los signos característicos de una política desarrollista, especialmente desde los años de 1880 en adelante. Fue la manera de los regímenes mexicanos de la época de “insertar la economía nacional dentro de la economía mundial en expansión”, para usar la frase ahora de uso corriente. Obras públicas, subsidios para el transporte y otras obras de infraestructura, concesiones para explotar recursos como los minerales y el petróleo y medidas para favorecer la industrialización —*fomento*¹ fue el término usado entonces, ahora reemplazado por “desarrollo”— fueron la esencia de la política económica. Se le otorgó muy poca confianza al “mercado”. De hecho, no existía un mercado nacional integrado, ni había tampoco demasiado desarrollo financiero. Tales políticas eran, en todo caso, moderadas y confiaban en un flujo neto de capital externo, mediante los préstamos y la atracción de inversión extranjera. Uno podría discutir que, en el contexto de esas nociones como un todo, dichas políticas no llegaron demasiado lejos, puesto que casi nada se hizo para organizar una agricultura moderna y nada para reformar el sistema de tenencia de la tierra, basado en muy altas concentraciones de propiedad privada, los famosos *latifundios*. Para lo que pueda servir, sin embargo, el enfoque desarrollista del régimen de Porfirio Díaz tuvo mucho éxito y contribuyó a elevar el producto nacional y, sobre todo, a aumentar las exportaciones a una alta tasa... hasta que estalló la Revolución mexicana en 1910, tanto en el terreno político como económico.²

Una revisión de la historia económica de, digamos, Argentina (Díaz-Alejandro, 1988) o Brasil revelará sin duda experiencias e ideas similares. Nada de esto fue el “desarrollismo” pleno de años posteriores, pero tenía un sustento.

¹ Es interesante constatar que en 1944 el Banco Mundial fue fundado con el siguiente nombre en español: Banco Internacional de Reconstrucción y *Fomento*. En el siglo XIX, y muy entrado el siglo XX, los ministerios de desarrollo en América Latina se llamaban *Ministerios de Fomento*.

² El modelo de referencia para este periodo expansionista de la historia de México es Cosío Villegas y asociados (1965). Hay muchos informes en inglés, incluyendo el de Maddison (1992), en el que se calcula que en el periodo 1870-1910 el PNB per cápita de México se incrementó en promedio 0.9% anual, mientras que el volumen de las exportaciones aumentó a una asombrosa tasa de 6.1% al año. Cf. también Coatsworth (1978, 1981) y para el siglo XX, Reynolds (1970). El trabajo de Maddison es una contribución importante para medir el crecimiento y analizar el desarrollo en México desde 1929.

Quizá una de las fuerzas rectoras fue la comprensión de que estas economías, a medida que evolucionaron a finales del siglo XIX, fueron lo que Prebisch llamaría más tarde extremadamente “vulnerables” frente a las fluctuaciones económicas y financieras externas: el viejo “ciclo comercial”, del que tanto se ha escrito. En tiempos de expansión comercial mundial, impulsada desde el “centro” (principalmente el Reino Unido), surgieron condiciones de prosperidad en los países “dependientes” —la “periferia” de Prebisch— con base en la exportación de dos o tres productos y, cuando ocurrió lo contrario, estas economías quedaron varadas, con un aumento desmedido de sus créditos, una disminución de ingresos fiscales y la obstinada demanda de importaciones, que las llevaron a devaluaciones (respecto al oro) y recesiones, hasta que el ciclo se recuperó de nuevo (Prebisch, 1944).

Estos altibajos culminaron en la Gran Depresión de los años treinta, cuando los políticos y unos cuantos economistas en algunos de los países más importantes de América Latina comenzaron a proponer políticas económicas nacionalistas creadas para proteger las economías locales de los estragos causados por la disminución en la demanda mundial. Mientras tanto, la población había crecido y las demandas sociales subieron ruidosamente de tono y, en muchos países, encontraron su expresión en nuevos movimientos y partidos políticos. En México, ya en los años veinte, el periodo de reconstrucción de la Revolución se había caracterizado por tentativas parcialmente desarrollistas, en parte por necesidad —había muy pocas empresas privadas que quisieran aventurarse en negocios riesgosos a gran escala— y, en todo caso, como un medio para implantar la nueva Constitución de 1917, que establecía la responsabilidad del Estado para emprender políticas de desarrollo. Los objetivos económicos estaban asociados con políticas sociales radicalmente nuevas en el ámbito de la tenencia de la tierra, la educación y los derechos de los trabajadores. Además, la influencia de los acontecimientos en el exterior durante los años treinta y cambios estructurales, como el debilitamiento de la industria petrolera de propiedad extranjera, empujaron al gobierno en dirección de la “planificación”, la empresa estatal, la regulación y, en general, la intervención en el mercado.

Para América Latina, la segunda guerra mundial fue una adición a esas tendencias. No sólo las economías de guerra en ambos frentes estuvieron sumamente reguladas, además la escasez de importaciones, el excedente de exportaciones, los considerables aumentos en las reservas monetarias y la inflación dieron nuevo ímpetu al desarrollismo. Esto se tradujo en un fuerte apoyo para la industrialización rápida, el desarrollo de la infraestructura, varias políticas de protección contra el restablecimiento de los antiguos modelos comerciales y, nuevamente, la obligación del Estado de satisfacer las demandas sociales.

Algunos planes para el periodo de posguerra se formularon antes de que existiera la CEPAL. Muchos escritores en Estados Unidos y en otros lugares pronosticaron un “nuevo desarrollo mundial” y los latinoamericanos no fueron indiferentes al papel que su región podría desempeñar en ese nuevo mundo. Sin embargo, sus esperanzas fueron pronto defraudadas por la posición de Estados Unidos, expresada primero en 1945 en la llamada Conferencia de Chapultepec y, posteriormente, por el propio general Marshall a principios de 1948, en la Conferencia de Bogotá, en la que surgió la Organización de Estados Americanos (sucesora de la Unión Panamericana). En estas reuniones se le aconsejó a América Latina que regresara al mercado “libre” para sus exportaciones de productos básicos, que abriera las puertas a la inversión directa extranjera, en lugar de pedir un “Plan Marshall para América Latina”, y a reducir los aranceles y que adoptara el libre comercio multilateral. La Conferencia de La Habana sobre Comercio y Empleo, en 1948, sólo resultó en la adopción del GATT, que fue suscrito por pocos países de Latinoamérica y, de hecho, por pocos países en desarrollo (Urquidí, 1964, capítulo 11).

A este respecto, no debe olvidarse que el desarrollismo en América Latina ha estado siempre asociado con la carencia de recursos externos suficientes, ya sean obtenidos mediante el comercio o de centros financieros del exterior y, más tarde, de fuentes bilaterales oficiales y agencias multinacionales. De ahí que, en cada una de las conferencias internacionales, los países latinoamericanos hayan buscado obstinadamente la cooperación financiera internacional. En los años de la posguerra no se obtuvo respuesta de la única fuente que tenía el poder para suministrar esa ayuda, Estados Unidos, pues las instituciones de Bretton Woods apenas habían comenzado sus operaciones en la región de América Latina. Ante la insuficiencia de recursos del exterior, muchos países siguieron adelante con déficits presupuestarios, inflación y devaluaciones.

3. ALGUNOS SUSTENTOS TEÓRICOS Y ALGUNAS DIVAGACIONES

No es de extrañarse que el desarrollismo no cediera, más bien tomó un nuevo impulso. Carecía, sin embargo, de un sustento teórico congruente y es entonces cuando Prebisch y el secretariado de la CEPAL suministraron algunas ideas esenciales. La llamada doctrina de la CEPAL ha sido considerada por la mayoría como la que dotó de un “fundamento” a las políticas de desarrollo posteriores en América Latina, hasta por lo menos unos 10 años atrás. Hay estudios recientes que tienden a otorgar menos crédito al propio Prebisch que como era la moda hace algunos años (Hodara, 1987). Por lo menos pueden encontrarse

algunas conexiones entre Prebisch y las investigaciones y propuestas de políticas de autores centroeuropeos. Sin duda, en las Naciones Unidas, e incluso antes, el profesor Hans Singer había formulado ideas similares sobre el comercio y los términos comerciales. Hablando claro, Prebisch sostuvo en un documento de la ONU y la CEPAL, atribuido concretamente a él (Prebisch, 1949), que las economías latinoamericanas afrontaban una tendencia adversa en términos del comercio (como también lo sostenía Singer), que por tanto las perspectivas para la exportación de productos básicos eran poco propicias, como fuente de divisas para financiar las crecientes necesidades de capital extranjero y otros bienes, y que la rápida expansión de la fuerza de trabajo y las nuevas demandas ciudadanas requerían una tasa más elevada de industrialización. Es más, en muchos países la expansión de una moderna base industrial se convirtió en asunto de orgullo nacional. El pesimismo sobre las exportaciones se combinó con una gran elasticidad de las importaciones para un PNB en aumento y creó un panorama de inestabilidad en la balanza de pagos. De este modo, se hizo necesaria la sustitución de importaciones tanto por razones de balanza de pagos como de empleo. La sustitución de importaciones se entendió como una disminución en la proporción de las importaciones, en relación con la demanda agregada interna de un producto o grupo de productos, no sólo como un cierre a las importaciones específicas, porque ya existía producción nacional o podía desarrollarse. Los aranceles razonables y otras formas de protección y estímulo al desarrollo industrial estaban, por tanto, justificadas, como había ocurrido en la experiencia histórica de otros países en proceso de industrialización. Había la necesidad de dar congruencia a estas políticas y organizarlas. No podía contarse con el “mercado” para desempeñar esta función y, por lo tanto, se convirtió en responsabilidad del Estado promover o planear el desarrollo de acuerdo con estos supuestos.

Se ha escrito mucho que va más allá de la formulación de Prebisch y también para desacreditarla. No trataré ese tema aquí. El propio Prebisch nunca se adhirió al ultraproteccionismo de los años cincuenta y sesenta, que le trajo el menosprecio del profesor Viner o, más tarde, la prolija crítica de Béla Balassa y otros. En un principio, Prebisch reconoció la necesidad de promover las exportaciones y no sólo la sustitución de importaciones y advirtió contra el proteccionismo excesivo y sin sentido, como lo señala Hirschman en un ensayo muy conocido (Hirschman, 1968). No se puede responsabilizar a Prebisch por lo que otros escribieron de manera independiente ni de lo que los gobiernos terminaron haciendo.

A principios de los años cincuenta, la CEPAL publicó la llamada “técnica de programación”, en la que contribuyeron economistas como Jorge Ahumada,

Celso Furtado, Julio Melnick y otros, como una metodología que ayudase a los gobiernos a formular políticas de desarrollo coherentes. Se realizaron estudios en una serie de países latinoamericanos para diagnosticar la situación nacional y sugerir las políticas necesarias para alcanzar la industrialización rápidamente. A mediados de los cincuenta se estableció en Santiago un instituto regional de la ONU, con el fin de entrenar “planificadores” en la región de Latinoamérica y para llevar a cabo investigaciones sobre planificación social y económica. Algunas veces fue llamada “programación”, para desviar las reacciones inmediatas de algunos sectores. Pero no estaba basada en la propiedad estatal de todas las empresas ni tampoco en la colectivización agrícola, ni en el control absoluto del comercio exterior o las divisas. Era, en gran medida, una elaboración de la propuesta de Harrod-Domar e intentaba orientar las políticas comerciales y de industrialización, las necesidades de inversión pública y privada, de ahorro y, naturalmente, llenar la “brecha del ahorro”, así como la “brecha exterior”, de ser posible con una afluencia de capital multilateral.

No se daba ningún énfasis especial a la inversión extranjera directa, sobre todo porque sus antecedentes en América Latina eran de concentración en el área de los recursos naturales, con todas las implicaciones políticas y sociales que eso suponía y para lo que, de cualquier manera, la perspectiva de la exportación era oscura. En las conferencias de Quitandinha y Río de Janeiro, en 1953 y 1954, ambas basadas en documentos preparados por el secretariado de la CEPAL, las recomendaciones gubernamentales finales estuvieron dirigidas a sugerir la creación del Banco Interamericano. Éste fue el único resultado concreto de esas reuniones, con el voto en contra de Estados Unidos y Perú, y pasaron aún seis años más hasta el establecimiento del BID.

El resultado fue que el pesimismo sobre las exportaciones, imperante a finales de los años cuarenta, no se hizo realidad. El Plan Marshall y la recuperación de Europa fortalecieron la demanda de productos latinoamericanos de exportación. El crecimiento y la industrialización se pusieron en marcha con mucho éxito en la mayoría de los países de América Latina. Sin embargo, la industrialización pronto se descontroló, sobre todo cuando las repetidas crisis de divisas reforzaron el ultraproteccionismo y los controles de cambios. El gasto deficitario y la inflación no ayudaron y retroalimentaron un proteccionismo excesivo. La sobrevaluación de la moneda se convirtió en la norma y el FMI sólo pudo ofrecer un apoyo limitado, con la esperanza de que fuesen aceptadas las devaluaciones y se pudiera dar marcha atrás a los desequilibrios. Las tasas de cambio flotantes o “reales” eran desconocidas. Surgió una compleja red de industrias sobreprotegidas. Muchas de las industrias estratégicas eran de propiedad estatal y, con el tiempo, se hicieron poco competitivas e ineficientes.

Los intereses creados y la rentabilidad acelerada se impusieron sobre los beneficios sociales a largo plazo. En todo caso, no hubo un plan de industrialización lógico en ninguna parte y los mercados de exportación y la necesidad consiguiente de competitividad fueron seriamente descuidados. Las políticas sobre el mercado de divisas, con una predilección por la sobrevaluación, no fomentaron la exportación de manufacturas.

El flujo de préstamos del extranjero y de otras formas de capital externo fueron francamente escasos. En 1958, el presidente Kubitscheck de Brasil —un verdadero desarrollista— recomendó con gran empeño a Estados Unidos instituir la Operación Panamericana. El resultado que obtuvo fue sólo un modesto Fondo Interamericano de Progreso Social, establecido dos años después. Por último, el arribo del régimen de Fidel Castro en Cuba y la elección de John F. Kennedy en 1960 crearon el ambiente para la fundación de la Alianza para el Progreso, un proyecto en cuya formulación participaron economistas del secretariado de la CEPAL, de Estados Unidos y de América Latina. La Alianza comprendía apoyo financiero externo, más o menos acordado, para el desarrollo económico y social a cambio de compromisos sobre reforma agraria, reforma impositiva, mejoramiento urbano y rural y... ¡planificación! Los planes serían evaluados por el Comité de los Nueve, independiente, que operaría desde la Organización de Estados Americanos. A pesar de sus muchos defectos, la Alianza logró algunos de sus objetivos —se alcanzó un promedio de cerca de 2 000 millones de dólares en cooperación financiera externa en la década (Scheman, 1988)—, pero el programa se agotó pronto; nunca contó con el compromiso suficiente por parte de Estados Unidos ni de muchos gobiernos latinoamericanos (Urquidí, 1964). Apenas subsistió tras la muerte del presidente Kennedy.

Al final, el desarrollismo ha sido culpado hoy día de todos los males de América Latina. Mientras tanto, ha aparecido otro actor en escena: la *dependencia*. Según Dudley Seers, la teoría de la dependencia

es en gran medida producto de un lugar específico y un periodo histórico determinado. Desde la guerra, los latinoamericanos se ven a sí mismos como “subdesarrollados”, lo que naturalmente trae consigo consecuencias para la ideología económica. Éstas fueron resueltas durante los años cincuenta en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), encabezada por Raúl Prebisch: el asunto primordial allí, en esa época, fue el “estructuralismo”, un precursor de la teoría de la “dependencia”. Fue éste una respuesta al “monetarismo” de los economistas neoclásicos, que se había puesto de manifiesto en políticas que el Fondo Monetario Internacional estaba exigiendo que siguieran muchos gobiernos de América Latina (Seers, 1981, pp. 13-14).

Por eso Seers encuentra una estrecha relación entre desarrollismo/estructuralismo a la manera de la CEPAL y la teoría de la dependencia. Pero, como él y otros admiten, la *dependencia* fue en otras direcciones, con un alto grado de politización y, en última instancia, no llevó a ninguna parte. Seers trata a fondo los problemas de política y sus resultados y el papel de la “teoría” de la dependencia (Seers, 1981, pp. 135-149).³ En América Latina no fue realmente aplicada a la política. Hasta cierto punto, el desarrollismo puede valerse por sí mismo.

4. ALGUNAS NOCIONES SOBRE EL DESARROLLO: OPINIONES DISTINTAS Y OPINIONES PARECIDAS

¿Qué puede entonces rescatarse, si dejamos a un lado los excesos de las políticas de muchos gobiernos?

Es útil revisar lo que varios autores entienden por desarrollo. Para el profesor Gunnar Myrdal, por ejemplo —y lo cito en detalle porque temo que sus obras están siendo olvidadas—, “desarrollo”

implica el proceso de alejarse del “subdesarrollo”, del aumento de la pobreza; es buscado y a veces quizá alcanzado realmente por medio de la “planificación del desarrollo”. ...[en un país subdesarrollado] hay... un grupo numeroso de condiciones indeseables para trabajar y vivir; los rendimientos, ingresos y niveles de vida son bajos; muchos modos de producción, así como las actitudes y los patrones de comportamiento, son nocivos; hay instituciones perjudiciales, que van de las estatales a aquellas que rigen las relaciones sociales y económicas en la familia y la comunidad... Existe una relación causal general entre todas estas condiciones, por lo que forman un sistema social. “Desarrollo” significa el movimiento ascendente de todo ese sistema (Myrdal, 1971, pp. 427-428).

Myrdal, al pensar en India, procede a explicar en detalle algunas de las características del subdesarrollo: baja productividad, baja utilización intensiva del capital y ahorro reducido, y condiciones de vida inferiores, incluyendo muchas privaciones. Él aboga por un “planteamiento institucional”, para avanzar del subdesarrollo al desarrollo “mediante la planificación para el desarrollo”. La planificación se contempla como una “coordinación de políticas”. Es también un “programa político”, sujeto a muchos factores que se oponen entre sí. Sin embar-

³ La literatura sobre la dependencia es extensa. Sólo menciono aquí el estudio clásico de Cardoso y Faletto (1979), y los ensayos de Palma *et al.*, en Seers (1981).

go, “el desarrollo de una economía tradicional a una moderna es, en gran medida, la creación y ampliación de un espacio de valoraciones útiles y provechosas, donde previamente sólo imperaban las valoraciones independientes. El desarrollo conduce así a una ampliación de las alternativas... que resulta de una comprensión más completa de la causalidad circular y de una mejor disposición para considerar el cambio como un medio para favorecer los fines”. Y sostiene que: “La planificación, en última instancia, no podrá nunca sustituir a la elaboración de la política a seguir... y supone alternativas de tipo político”. Un plan requiere “un gran esfuerzo”⁴ aplicado a “todas las partes del sistema social”. “A menos que las condiciones cambien como resultado de esfuerzos concretos, poderosos y organizados, éstas no cambiarán de ninguna manera o quizá lo hagan en la dirección equivocada”. Debe existir “una auténtica retroacción de los resultados”. Los países subdesarrollados no pueden depender de una “aproximación gradual” (Myrdal, 1971, pp. 427-440, *passim*). Dicho sea de paso, para entonces los países de América Latina serían ya desarrollistas, más que gradualistas.

Myrdal concluye que las políticas económicas “son indudablemente más fáciles de llevar a cabo que las políticas sociales, que desafían los intereses creados, violan inhibiciones profundamente arraigadas, ofenden tradiciones y creencias muy apreciadas y van en contra de la pesada carga de la apatía social. Sin embargo, si las políticas de desarrollo están dirigidas principalmente al desarrollo económico en sentido estricto, resultarán menos que efectivas” (Myrdal, 1971, pp. 442-443). Estas ideas ya dominaban en muchos países de América Latina y, de hecho, fueron incluidas en la formulación de la Alianza para el Progreso a la que nos referimos anteriormente.

El planteamiento del profesor Little es más prudente e incluso un tanto escéptico. Si tomamos en cuenta los juicios de valor —sostiene—, “no puede haber una definición objetiva del desarrollo y, por lo tanto, tampoco habrá un indicador universalmente aceptable. Lo mejor a lo que podemos aspirar sería contar con un consenso a grandes rasgos sobre los objetivos y, de ahí, respecto a cómo puede medirse el avance hacia esos objetivos...” (Little, 1982, p. 6). Para él, una definición del desarrollo según la economía liberal sería: “El desarrollo económico [o progreso económico, o crecimiento económico real] sucede si hay una elevación en el valor actual del consumo promedio [ponderado] per cápita”. Pueden agregarse distintas cargas, o cargas sociales. Little reconoció las complicaciones derivadas de la introducción de aspectos de asistencia social,

⁴ La idea del “gran esfuerzo”, atribuida generalmente al profesor Paul Rosenstein-Rodan, en relación con el sureste de Europa, adquirió importancia en los planteamientos desarrollistas de los años sesenta y setenta en América Latina. Acerca del “gran esfuerzo”, cf. Little (1982, pp. 38-39).

libertad política, valores políticos [“los valores económicos no están separados de los valores políticos”] (Little, 1982, p. 6). Él parece identificar el desarrollo económico con el crecimiento económico como tal, pero admite, sin embargo, que la mayoría de quienes diseñan las políticas de los países menos desarrollados “no tenían simplemente como objetivo el aumento del producto per cápita... Trataban de alcanzar muchas otras metas, tanto de carácter nacional como regional”. También enfatiza el papel de los objetivos nacionalistas y de la construcción de la nación (Little, 1982, pp. 13, 17).

El desarrollismo, como lo examina Little, tiene sus raíces en el estructuralismo, el cual “comenzó a usarse en los años cincuenta en relación con las explicaciones estructuralistas de la inflación en América Latina, frente a los razonamientos monetaristas y a políticas identificadas en gran medida con el Fondo Monetario Internacional” (Little, 1982, pp. 19ff.; también Seers, 1981). Cita a Chenery con referencia a Rosenstein-Rodan, Nurkse, Lewis, Prebisch, Singer y Myrdal. “El estructuralista ve el mundo como algo inflexible. Hay obstáculos, cuellos de botella y restricciones que impiden el cambio. En términos económicos, la oferta de la mayoría de las cosas es inelástica”. El punto de vista de los estructuralistas era que, “para alcanzar el desarrollo, [la] estructura tenía que cambiarse y para alcanzar el desarrollo rápidamente [la] estructura tenía que cambiarse con rapidez”.

Para el profesor Little, “la visión del mundo de ‘los estructuralistas’ provee una razón para desconfiar del mecanismo de los precios y por tratar de lograr el cambio de otras formas... [Sin embargo], si la reacción a corto plazo puede anular el necesario cambio de precios, el largo plazo nunca llegará. Se deduce pues que... no hay tal cosa como la teoría estructuralista del desarrollo” (Little, 1982, p. 21).

Ésta es una declaración de peso y parece desafiar la realidad, pues los acontecimientos de larga duración muestran que los problemas estructurales perduran. Si no pudieran resolverse, es otro asunto; esto no invalida la teoría.

Dudley Seers por lo visto se convirtió al estructuralismo. “El argumento fundamental de los estructuralistas —escribió— ... [fue que] la inflación [y] la escasez de divisas que la acompaña... eran atribuibles principalmente a la falta de elasticidad de la oferta, frente a las presiones *políticas* [*sic*, las cursivas son mías] generalizadas para el desarrollo... [La] capacidad de aquellos con gran poder de negociación [en especial fabricantes monopolistas y sindicatos] para proteger sus ingresos reales propagó la inflación primaria” (Seers, 1981, p. 14). Otorgó un énfasis especial a los factores externos que contribuyen a la rigidez estructural e impiden precisamente la solución de los problemas del desarrollo estructural. Los consideró en gran medida incontrolables, es decir, un país en proceso de desarrollo pocas veces tiene la capacidad para influir en la política

de un país industrializado, o del llamado Primer Mundo. Según Seers *et al.*, las fluctuaciones y otros acontecimientos —restricciones económicas externas— siempre han hecho descarrilar los planes de desarrollo; y lo que es peor aún, casi nunca se han tenido planes de contingencia, ni siquiera en épocas de auges intensos, tales como el auge petrolero de los años setenta o —por ejemplo, en tiempos más recientes— la brusca caída en los precios del petróleo.⁵

Las opiniones de Seers son similares en muchos aspectos a las de la CEPAL en cuanto al planteamiento sobre el desarrollo y a los juicios instintivos de los políticos. Esto no quiere decir que la ayuda externa (y el comercio) deba resolver uno o todos los problemas estructurales internos, ni que éstos puedan resolverse en forma aislada, sin ayuda y comercio exteriores. Son parte de la realidad y deben intercalarse en las consideraciones de la política de desarrollo. Seers también insiste en la importancia de la política de población y el efecto negativo de los gastos militares, los que (también en mi opinión) nunca han sido tomados muy en serio por el secretariado de la CEPAL.

No obstante, concluye Seers, como lo hace Little, con un dejo de prudencia y escepticismo, que:

...seguramente tendremos que enfrentar la posibilidad muy cierta de que la realidad humana está construida de tal manera que no puede concebirse ningún modelo para su análisis [sobre todo uno dinámico], que sea lo suficientemente sencillo y realista a la vez, para proporcionar una ideología universal del desarrollo que pueda aplicarse con seguridad en cualquier nación, sobre todo si admitimos, como seguramente lo haremos, la influencia de factores demográficos y geográficos, así como de una variedad de [factores] económicos y culturales (Seers, 1981, p. 146).

Celso Furtado entiende el desarrollo como un proceso de transformación que abarca a la sociedad en su conjunto. Se relaciona con la creación de riqueza y con la eficiencia para hacer posible una satisfacción más completa de las necesidades humanas. Pero el punto de partida es una cierta estructura sujeta a un proceso de cambio. Furtado le atribuye un peso decisivo a la innovación, los valores y al “superávit social” que hacen posible el desarrollo ulterior, pero que está abierto a diferentes asignaciones, según las presiones políticas y de otros tipos de los distintos estratos sociales. El Estado desempeña un papel al ayudar a

⁵ Unos cuantos países de América Latina han intentado crear, en distintas épocas, fondos “contra ciclos” (Argentina, con algún éxito, en los años treinta; Venezuela, a finales de los cuarenta, sólo en papel), o fondos para emergencias o contingencias (México, a finales de los años setenta). La guerra del golfo de 1991 incitó a México a colocar las elevadas ganancias del petróleo en un fondo de contingencia presupuestario.

crear industrias básicas —con el apoyo de un proteccionismo moderado—, así como instituciones financieras especializadas que de otra manera nunca existirían. Sin embargo, en la práctica, las empresas transnacionales, los propietarios y directivos con capacidad para *know-how* e investigación y desarrollo, que también saben hacer un uso inteligente de los ahorros internos disponibles, terminan por tomar el control de los sectores con productos de demanda dinámica. No obstante, las empresas estatales ejercen la función de “socializar una parte de los costos de producción”, lo que ayuda a la modernización en todos los sectores; también asumen la responsabilidad donde el movimiento de capital es lento y las economías de escala son más importantes. Con un poco de optimismo, contribuirán al proceso de acumulación del capital (Furtado, 1983, *passim*).

Para Furtado, “las economías industriales que están surgiendo en la periferia, dentro del marco de la sustitución de importaciones, son el resultado de un esfuerzo en busca de la modernización, frente a condiciones externas desfavorables” (Furtado, 1983, p. 161). Con el tiempo, las empresas transnacionales, orientadas a satisfacer una demanda final estrechamente relacionada con un nuevo “estilo de desarrollo”, basado en la concentración de altos ingresos y bajos salarios, se hacen cargo internamente del mercado nacional e incluso pueden tomar parte en la exportación de manufacturas. Las manufactureras transnacionales se aprovechan de los salarios bajos para poder realizar una parte de su producción en la periferia. Ésta es una característica de la nueva división internacional del trabajo y del proceso de modernización en una economía semiindustrializada en desarrollo. En ésto estriba el nuevo papel del Estado de ayudar en ese proceso y también de dar forma a una nueva estructura social (Furtado, 1983, pp. 163-165).

De este modo surge un papel incierto para el Estado y, de hecho, para el desarrollismo. Porque, en pocas palabras, a medida que una economía en proceso de industrialización comienza a depender cada vez más de la exportación de manufacturas por parte de las transnacionales —debido a la estrechez del mercado interno—, se deduce que las operaciones industriales deben ser competitivas internacionalmente y que las políticas macroeconómicas, inclusive la política cambiaria, deben ser consecuentes con este objetivo. En la terminología actual, los tipos “reales” de cambio deben predominar. En esto, desde mi punto de vista, encontramos las semillas de la transición hacia un desarrollo industrial orientado hacia el mercado, como el que ahora parece estar tomando forma en los principales países de América Latina (y que ya tuvo lugar en los países del Sureste Asiático y de la Cuenca del Pacífico).

Por último, el pensamiento de Raúl Prebisch evolucionó a partir de sus primeras formulaciones. No es posible hacer aquí una presentación completa

de su evaluación de la economía neoclásica, aplicada a las economías en desarrollo de la “periferia”, y de su defensa de una transformación que debería tener presente las fuerzas del mercado, pero que también debería recalcar cada vez más el nuevo cometido del Estado, para influir en que se use el “superávit social” para tratar los problemas estructurales del desarrollo, incluyendo los de índole social (Prebisch, 1981).⁶ Basta decir que él reconoce la extraordinaria complejidad y las distorsiones que surgieron (en América Latina) bajo los planteamientos desarrollistas previos, con un papel abusivo desempeñado por el Estado y el penoso olvido de las desigualdades, pero también con el creciente conflicto entre los negocios (transnacionales y locales) y los intereses laborales, y el sector público, en su lucha por apropiarse de la “tajada del león”, de lo que las economías sean capaces de generar a manera de superávit social, para beneficio de los asalariados, campesinos y otros en los estratos inferiores de la sociedad. Prebisch sostiene que la respuesta sólo puede encontrarse en la transformación (democrática) de la sociedad, que involucre nuevas formas de empresa basadas en incentivos y en los síntomas del mercado, así como en los impuestos y otros factores que desmotivan el consumo conspicuo. El cambio tendría que venir de abajo hacia arriba pero también en la dirección opuesta. El Estado debe meterse en la “racionalización colectiva” para estimular este proceso, incluso mediante “la planificación del excedente”, pero la intervención del Estado debe reducirse a lo justo. Todo esto parece un tanto utópico, pero es el último precepto y el legado de Prebisch.⁷

Según este nuevo evangelio de Prebisch, no parece haber salida para el desarrollismo, con excepción del limitado papel del Estado para promover el crecimiento y el desarrollo, en un contexto en el que los incentivos del mercado se utilizan para compensar las injusticias de la anterior experiencia de desarrollo, como se ve ejemplificado en América Latina. Sus ideas fueron desarrolladas y expresadas de manera amplia, por cierto, antes de la crisis de la deuda externa de los años ochenta y de los serios procesos de ajuste que siguieron.

El secretariado de la CEPAL, en un informe publicado en 1990, parece haberse inspirado en Prebisch y otros analistas preocupados por el desarrollo y ha respondido también a la oleada de enfoques neoliberales del desarrollo (ONU-CEPAL, 1990). Tiene sentido mostrar la manera de “[transformar] las estructuras productivas en la región, dentro del marco de una equidad social cada vez mayor”. La CEPAL entiende la “transformación productiva” como la adopción

⁶ Muchos de sus escritos posteriores tratan también estos temas; se pueden encontrar textos en inglés en publicaciones de la ONU y la CEPAL, en particular en *CEPAL Review*, publicada en Santiago de Chile. Cf. también Hodara (1987).

⁷ Para un comentario crítico de la nueva “tesis” de Prebisch, cf. Hodara (1987-1988).

de diversos procesos de cambio.⁸ Mediante políticas comerciales más abiertas, ajustes a corto plazo para disminuir la tasa de inflación, redistribución de los recursos del sector público e incorporación rápida de innovaciones tecnológicas —con menos intervencionismo gubernamental y la aceptación de limitaciones estrictas del ámbito del sector público— se espera que el resultado sea un aumento de la competitividad de la industria: internacional, nacional y regionalmente. Pero la transformación también parece significar la expansión *deliberada* de la industria manufacturera y de otras industrias para abastecer a los mercados internacionales, con el apoyo de la inversión extranjera directa y con un modo diferente de emplear los recursos financieros nacionales e internacionales. Se supone que la competitividad aumentará, automáticamente, la participación de las exportaciones de manufacturas de América Latina en los mercados del mundo. De hecho, apenas si se menciona algo respecto al mercado interno o acerca de los problemas de ajuste entre sectores o dentro de los sectores.

Además, “transformación con equidad” parece insinuar que el difícil proceso de dar la vuelta completa y pasar de un ultraproteccionismo muy encerrado en sí mismo a la expansión industrial abierta al exterior y orientada a la exportación debe llevarse a cabo simultáneamente con una atención seria a los programas para compensar la desigualdad y pobreza secular, así como los 10 años de atraso para satisfacer las necesidades básicas. Quizá esto resulte un tanto optimista en las actuales circunstancias, puesto que la apertura indiscriminada a las importaciones difícilmente ha frenado la inflación, más bien ha contribuido a aumentar la tasa de desempleo abierto y a complicar los problemas de absorción de los elevados índices de incremento de la fuerza de trabajo. El aumento de las exportaciones de manufacturas y otras exportaciones “no tradicionales”, puede o no compensar el volumen ampliado de importaciones. Las economías latinoamericanas son —parafraseando a Albert Hirschman— “exportadoras muy tardías”. De cualquier manera, la promoción de la exportación requiere sin duda organizar los esfuerzos por parte del Estado, la iniciativa privada y la mano de obra, para romper con los modelos del pasado y emprender nuevos programas que impulsen el aumento deseado de las exportaciones. Esto conllevará un cambio en la “cultura gerencial” de la empresa privada local, la investigación tecnológica orientada especialmente para un fin y una política respecto de las transnacionales, que incite a promover empresas conjuntas (entre dos o más compañías en asociación temporal) y a compartir tecnología. Hasta ahora, son

⁸ Por cierto, es de lamentar que la expresión *transformación productiva* en el título del informe de la CEPAL haya sido interpretada en inglés, por los traductores oficiales, como *changing production patterns*, que difícilmente hace justicia al concepto original o expresa la dinámica del contenido.

las transnacionales las que contribuyen con una gran parte de las exportaciones adicionales de productos manufacturados. En circunstancias de estrechez financiera o austeridad, tomará un buen tiempo recuperar un rezago de 10 años en educación, salud, vivienda, infraestructura urbana, ciencia y tecnología y otros aspectos fundamentales del desarrollo.

5. ¿ESTÁ EL PLANTEAMIENTO DESARROLLISTA SÓLO EN ESTADO DE HIBERNACIÓN O MORIBUNDO, O QUIZÁ YA HA MUERTO?

Osvaldo Sunkel y Joseph Ramos (Ramos y Sunkel, 1991, pp. 15-32, 35-80) han realizado una reformulación actual en términos de “neoestructuralismo”. ¿Existe alguna alternativa a las recomendaciones del FMI y el Banco Mundial (y otros)? En su opinión, sí la hay. Una premisa elemental es partir de la evaluación del potencial de un país y de su capacidad para encontrar nuevas formas de introducirse en un entorno internacional, difícil pero no impenetrable. Debe evaluarse con cuidado el papel del Estado en términos de su presente crisis y de la necesidad de una reestructuración a fondo. Hay que reexaminar las políticas sociales así como su eficacia. Es necesario reformar las políticas financieras y fiscales, entre otros aspectos.

Estos autores entienden el neoestructuralismo no como una respuesta a las “soluciones” neoliberales de corto plazo, sino como un regreso a la noción de que los problemas fundamentales de los países subdesarrollados no se deben a las políticas económicas, sino a causas internas o estructurales. Hay la necesidad de moverse hacia fuera, hacia una nueva curva de transformación. Por eso el mercado necesita complementarse con una acción directa y activa del Estado, que debe promover aquellos mercados faltantes (por ejemplo, los mercados de capital a largo plazo), fortalecer los mercados parciales (por ejemplo, el “mercado” de la tecnología), compensar las distorsiones estructurales (por ejemplo, productividad heterogénea, elevada concentración de bienes raíces) y compensar los fallos del mercado (por ejemplo, economías de escala, externalidades). Por prudencia, se exige también que la nueva teoría no debe esperar demasiados beneficios del *dirigismo*, ni tampoco hacer caso omiso de los requisitos de la política a corto plazo.

El nuevo enfoque coincide con la renovada posición de la CEPAL sobre la transformación con igualdad y tratar de construir a partir de una, también renovada, estrategia de desarrollo *desde el interior*. Guiarse sólo por la sustitución de importaciones según la vieja noción llevaría a un callejón sin salida. Deben abrirse las opciones para encaminar el desarrollo industrial hacia mercados internos y externos seleccionados, en los que los países de América Latina

puedan tener alguna ventaja única. Una estrategia así requiere apoyo financiero adecuado, que, por parte del exterior, podría provenir de la reducción parcial del servicio de la deuda y de canalizar dichos ahorros a un fondo de desarrollo económico y social. Todo el proceso debe ir acompañado de una estabilización macroeconómica básica y claramente implica programas de ajuste. Sin embargo, los programas para aliviar la pobreza extrema deben tener prioridad en cualquier caso, al igual que los programas para crear empleos y para ocuparse del sector informal.⁹ La simple dinámica del mercado no se espera que resuelva estos problemas. Donde sea necesario debe subsidiarse la exportación de manufacturas y estimularse a las transnacionales para exportar sus productos manufacturados. Desde luego, ni la agricultura ni las preocupaciones por el medio ambiente deben quedar fuera de la estrategia.

En mi opinión, esta clase de neoestructuralismo no es del todo convincente. Asimila algunas de las ideas postreras de Prebisch y va un poco más allá de la posición de la CEPAL en 1990, pero no queda claro si es algo más que una especie de adaptación pragmática del viejo estructuralismo a ciertas realidades de la nueva situación surgida en los años ochenta en la región de América Latina, enriquecida con una buena dosis de ilusiones. Si lo entendemos como marco de una tasa más alta y cualitativamente mejor de inversión privada y pública, entonces quizá sea útil. En cualquier caso, significa una ruptura con el estructuralismo rudimentario, basado en el Estado omnipresente y todopoderoso que presuntamente, hace algunos años, podía generar un proceso de estabilidad del empleo.

Por otra parte, el neoestructuralismo contrasta con la evidente defensa del mercado libre y el sector privado, por conducto de ciertas agencias internacionales y de otras dependencias. Una evaluación y una recomendación particularmente desafortunadas para América Latina proceden de lo que yo llamo, para abreviar, el informe "Babukusi" (Balassa *et al.*, 1986). Aparte de insistir en una versión casi idealizada del modelo de la Cuenca del Pacífico, más que nada de Corea, y por permitirse las exageraciones obvias que exaltan el caso de las estrategias para promover las exportaciones, este informe fracasa cuando trata el concepto del desarrollo como tal e incluso el problema de la deuda externa. Parece que gozó de muy poco crédito.

⁹ Tengo problemas con los programas para la pobreza que han sido creados fundamentalmente para aliviar la pobreza extrema. Desde un punto de vista humanitario, son desde luego necesarios y deben apoyarse. La cuestión a largo plazo, sin embargo, es cómo poner en marcha un proceso de desarrollo que incremente de forma permanente los niveles de retribución de los sectores de ingresos más bajos y proporcione oportunidades a la iniciativa individual, evitando así la propagación de la pobreza y ayudando a eliminarla.

No obstante, en vista de que ésta fue una mera especulación de ciertos economistas, permítanme hacer referencia a un artículo reciente publicado por un vicepresidente del Banco Mundial, el doctor Lawrence Summers (Summers, 1992, pp. 6-9). Aunque piensa sobre todo en África subsahariana, hace algunas generalizaciones interesantes. En concreto, en el mundo en desarrollo, 36 países con una población combinada de más de 500 millones de personas han sufrido realmente un retroceso, primero porque “los fracasos del desarrollo nacional son por fallas de las políticas nacionales, pues no pueden atribuirse a un ambiente internacional hostil o a limitaciones físicas para crecer”, y segundo, “las políticas nacionales han fracasado cuando los gobiernos frustraron el progreso, relegando los mercados en lugar de apoyarlos”. ¡Así de sencillo!

El autor procede a quitar importancia a la falta de ayuda externa, el deterioro de los términos de intercambio, la carencia de recursos y la carga de la deuda exterior; ésta última es “una consecuencia, no una causa, del mísero rendimiento [*sic*] obtenido de las inversiones financiadas con la deuda”. Summers culpa a la guerra y la amenaza de guerra (en regiones como África), a los enormes déficits presupuestarios y las monedas sobrevaluadas, los monopolios gubernamentales, las regulaciones punitivas, los controles de precios de los productos básicos, los altos aranceles y cuotas, la desastrosa administración pública de la empresa debida a la intromisión política (Nigeria es un caso clásico), la inversión excesiva en nuevas instalaciones tangibles, la inversión insuficiente en mantenimiento, el descuido de la inversión en recursos humanos, las torpes políticas gubernamentales, los subsidios y los controles cambiarios.

Su conclusión y sus recomendaciones: “Las naciones controlan su propio destino económico... Como mínimo, los gobiernos africanos ya deberían tomar medidas para proporcionar un marco razonable a la producción privada y cortar los despilfarros; los principales acreedores reaccionarán negociando reducciones sustanciales de la deuda”. Es imprescindible que se consiga para África una reducción importante de la deuda privada (*sic*) y oficial, y que la ayuda entre a raudales, con la condición de que “haya la probabilidad de que los recursos se utilicen con prudencia y no se derrochen en industrias inadecuadas, gasto público innecesario o para respaldar tipos de cambio sobrevaluados”. El temor de que la atención se está enfocando en el antiguo bloque soviético es “más que exagerado” y se ve agravado por “la impresión de que demasiados gobiernos africanos son ‘cleptocracias’ [*sic*]”. Bien, puede que no sea del todo justo comparar estas declaraciones con algunos de los materiales académicos que he citado antes, puesto que no surgieron para consumo académico, pero evidentemente ponen en tela de juicio su saber. Me abstendré de cualquier otro comentario, excepto para decir que éstos son difícilmente los elementos de una teoría digna de batallar con el desarrollismo o el neoestructuralismo.

6. CONCLUSIONES... UNA ESPECIE DE

Me doy cuenta de que quizá he omitido testimonios importantes para explicar los argumentos desarrollistas, o dirigidos a echarlos abajo o a modificarlos. Por lo pronto, viene a mi memoria una deuda con Albert O. Hirschman, cuyos escritos tratan una amplia variedad de aspectos no económicos del desarrollo, sobre los cuales, desafortunadamente, no puedo ocuparme aquí. Me gustaría, sin embargo, antes de exponer algunas conclusiones, recordar unos cuantos principios básicos en los que insiste uno de los autores citados en este ensayo, Amartya Sen:

... [Lo] que sigue ha estado entre los temas estratégicos más importantes buscados [bajo economías del desarrollo]: 1] industrialización, 2] acumulación rápida de capital, 3] movilización de la fuerza de trabajo subempleada y 4] planificación y un Estado económicamente activo (Sen, 1984, pp. 486-487). Tratar de interpretar el experimento económico surcoreano como el triunfo de mecanismos de mercado sin dirección, como se hace algunas veces, no es fácil de sostener... aparte de contar con una influencia poderosa sobre la dirección de la inversión, mediante el control de las instituciones financieras [incluyendo los bancos nacionalizados], el gobierno de Corea fomentó el crecimiento orientado hacia la exportación, sobre las firmes bases de más de una década de intensiva sustitución de importaciones, fundamentada en las restricciones comerciales, para construir una base industrial... El modelo de la expansión económica de Corea del Sur ha sido cuidadosamente planeado por un gobierno fuerte (Sen, 1984, pp. 493-494).

[A pesar de] los logros medianos, los desempeños de diferentes países son sumamente discordantes. Se da todavía demasiada importancia a los temas generales de política, que han sido enfatizados por la economía tradicional del desarrollo. Deben adaptarse las estrategias a las condiciones particulares y a las situaciones nacionales e internacionales, pero el momento de echar tierra sobre la economía tradicional del desarrollo aún no ha llegado (Sen, 1984, p. 495).

Sen pasa a discutir la necesidad de indicadores sociales, programas, políticas, derechos y aptitudes. “En última instancia, el proceso del desarrollo económico tiene que ver con lo que la gente puede o no hacer” (Sen, 1984, pp. 497-500).

De todo lo anterior, infiero que el desarrollo es todavía un concepto valioso, no sólo en términos de mejora económica, sino en la dimensión social que es tanto causa como efecto. Pero en la práctica el desarrollismo fue algo distinto, que en algunos países, especialmente en la región de Latinoamérica —y no sólo en la tradición de la cultura iberoamericana (véanse Jamaica y Haití)—, suponía políticas macroeconómicas irracionales e incongruentes, que abarca-

ban sectores públicos descomunales e ineficientes y el exceso de protección para una sustitución de importaciones mal planeada.

En mi opinión, los peores rasgos del desarrollismo pueden y deberían corregirse. Tales correcciones, muchas de ellas social y políticamente penosas, no invalidan una política de desarrollo que incluya la responsabilidad gubernamental y la coordinación global (planificación), y que tome en cuenta las rigideces estructurales que no pueden resolverse sólo por medio del funcionamiento eficiente de los mercados. Creo que se ha tenido un comienzo provechoso con las propuestas de 1990 del secretariado de la CEPAL, a las que ya nos hemos referido.

No puedo concebir el crecimiento sin la transformación estructural. Esto fue descrito de manera acertada hace tiempo por el profesor Colin Clark (Clark, 1940) y aparece en todos los trabajos que analizan el desarrollo moderno, en las estadísticas comparativas de los censos y en estudios comparativos de países. Quiere decir, en resumen, que tiene lugar un cambio relativo en el rendimiento y la fuerza de trabajo del sector primario a los sectores secundario, terciario y cuaternario, mientras que el rendimiento y la productividad se elevan en todos los sectores. En gran medida, se supone que el cambio social es la distribución relativa del ingreso y la propiedad en favor de los asalariados y otros grupos que tienen ingresos bajos o de subsistencia —los ahora designados como “pobres” o “extremadamente pobres”— y el fortalecimiento de los sectores más débiles de la sociedad, por medio del mejoramiento de su bienestar material y mediante educación, salud, vivienda y programas de protección social para su beneficio, con el fin de elevar su capacidad e incrementar la participación de estos grupos en el funcionamiento total, económico y social de la colectividad. Es también esencial que la capacidad productiva —productividad con uso total de los factores de producción— se eleve como consecuencia de la inversión de capital real y la incorporación de tecnología autónoma e importada, el desarrollo de instituciones financieras y fiscales para canalizar más ahorros internos reales y ahorros externos hacia la inversión productiva, y la creación de mayor capacidad para exportar bienes y servicios y poder pagar las importaciones de los mismos, especialmente bienes de capital. Para los procesos mencionados, hay una gran necesidad de integrar valores y consideraciones éticas respecto al papel de los individuos y los grupos mayoritarios de la sociedad.

REFERENCIAS

- BALASA, B., G.M. BUENO, P.P. KUCZYNSKI y M.H. SIMONSEN
1986 *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Institute of International Economics, Washington; también hay versión en español.

- CARDOSO, F.H., y E. FALETTO
 1979 *Dependency and Development in Latin America*, University of California Press, Berkeley/Los Ángeles, traducido del español.
- CLARK, C.
 1940 *The Conditions of Economic Progress*, Macmillan, Londres.
- COATSWORTH, J.
 1978 "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth Century Mexico", *American Historical Review*, vol. 83.
 1981 *Growth against Development: The Economic Impact of Railroads in Porfirian Mexico*, University of Chicago Press, Chicago.
- COSÍO VILLEGAS, D., et al.
 1965-1980 *Historia moderna de México (A Modern History of Mexico)*, 10 vols., Editorial Hermes, México.
- DÍAZ-ALEJANDRO, C.
 1988 "No Less than One Hundred Years of Argentina Economic History plus Some Comparisons", capítulo 12 en: A. Velasco (ed.), *Trade, Development and the World Economy: Selected Essays of Carlos Díaz-Alejandro*, Basil Blackwell, New York.
- FURTADO, C.
 1983 *Breve introducción al desarrollo: un enfoque interdisciplinario (Brief Introduction to Development: An Inter-disciplinary Approach)*, traducido de la edición brasileña, Fondo de Cultura Económica, México.
- HIRSCHMAN, A.O.
 1968 "The Political Economy of Industrialization through Import Substitution in Latin America", *Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXII, febrero, reimpresso en: *A Bias for Hope*, Yale University Press, New Haven/Londres, 1971.
- HODARA, J.
 1987 *Prebisch y la CEPAL: sustancia, trayectoria y contexto institucional (Prebisch and ECLA: Substance, Evolution and Institutional Context)*, El Colegio de México, México.
 1988 "El capitalismo periférico tardío según Prebisch: reflexiones", *El Trimestre Económico*, vol. LV, núm. 219, julio-septiembre, México.
- LITTLE, I.M.D.
 1982 *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*, Basic Books, Nueva York.
- MADDISON, A., et al.
 1992 *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth, Brazil and Mexico*, Oxford University Press.
- MYRDAL, G.
 1971 *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, resumen de Seth S. King, Vintage Books, Nueva York.
- PALMA, G.
 1981 "Dependency and Development: A Critical Overview", en: D. Seers (ed.), *Dependency Theory: A Critical Reassessment*, Frances Pinter, Londres.
- PREBISCH, R.
 1944 *El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países (The Gold*

- Standard and the Economic Vulnerability of our Countries), *Jornadas*, núm. 11, El Colegio de México, México.
- PREBISCH, R.
 1949 *El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas* (The Development of Latin America and some of its Principal Problems), United Nations/Economic Commission for Latin America, Doc. E/CN.12/89, 14 de mayo de 1949; reimpreso en inglés y español para la CEPAL
 1981 *Capitalismo: periférico crisis y transformación* (Capitalism in the Periphery: Crisis and Transformation), Fondo de Cultura Económica, México.
- RAMOS, J., y O. SUNKEL
 1991 "Introducción: hacia una síntesis neoestructuralista" (Introduction: Towards a Neo-structuralist Synthesis), en: O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina* (Development from Within: A Neo-structuralist Approach for Latin America), Serie Lecturas, núm. 71, Fondo de Cultura Económica, México.
- REYNOLDS, C.W.
 1970 *The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- SCHEMAN, R.
 1988 *The Alliance for Progress: A Retrospective*, Frederick A. Praeger, Nueva York.
- SEERS, D.
 1981 "Introduction" y "Development Options: The Strengths and Weaknesses of Dependency Theories in Explaining Government's Room to Manoeuvre", en: D. Seers (ed.), *Dependency Theory: A Critical Reassessment*, Frances Pinter, Londres.
- SEN, A.
 1984 "Development: Which Way Now?", capítulo 19 en: *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- SUMMERS, L.H.
 1992 "The Challenges of Development: Some Lessons of History for Sub-Saharan Africa", *Finance and Development*, vol. 20, núm. I, marzo.
- SUNKEL, O.
 1991 "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro" (From Inward-looking Development to Development from Within), en: O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- NACIONES UNIDAS, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 1990 *Changing Production Patterns and Social Equity* (en español: Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa), Santiago de Chile.
- URQUIDI, V.L.
 1964 *The Challenge of Development in Latin America*, Frederick A. Praeger, Nueva York

PROBLEMAS CRÍTICOS A FUTURO

ALLENDE EL AÑO 2000*

La investigación auspiciada por el Club de Roma —asociación privada compuesta, desinteresadamente, por hombres de empresa, científicos y participantes en la vida pública nacional e internacional— sobre “El Predicamento de la Humanidad” ha originado con la presente obra, *Los límites del crecimiento*, una inmediata controversia. Desde la aparición, en marzo de 1972, de la versión en inglés, *The Limits to Growth*, del profesor Dennis L. Meadows y sus colaboradores del Instituto Tecnológico de Massachusetts, los comentarios, en pro y en contra, se han sucedido en la prensa y las revistas informativas de gran número de países. La traducción de este libro a varias lenguas, junto con la actual versión al español —destinada a América Latina y a España— contribuirá sin duda a extender la discusión a lo largo del mundo y a crear conciencia —no importa cuál sea la base de datos de que se parta y cuál el prejuicio ideológico— del problema central que el estudio plantea: el de la capacidad del planeta en que convivimos para hacer frente, más allá del año 2000 y bien entrado el siglo XXI, a las necesidades y modos de vida de una población mundial siempre creciente, que utiliza a tasa acelerada los recursos naturales disponibles, causa daños con frecuencia irreparables al medio ambiente y pone en peligro el equilibrio ecológico global —todo ello en aras de la meta del crecimiento económico, que suele identificarse con bienestar.

Contrariamente al tenor de muchos de los comentarios superficiales que se han hecho a esta obra, y al proyecto que la sustenta, no se trata de un pronóstico apocalíptico, ni para el mundo en su conjunto ni para determinadas partes, sean los países subdesarrollados o los altamente capitalizados. Se trata simplemente de un análisis de una serie de elementos, con sus interacciones, que, según sus tasas de incremento y su importancia relativa, pueden determinar o no que la sociedad que estamos legando a nuestros biznietos y a quienes les sigan pueda ser administrada en forma racional, y represente, si no para todos, al menos para la gran mayoría, una condición de vida aceptable en lo material y

* Prólogo a la edición en español de Dennis L. Meadows *et al.*, *Los límites del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

plena en lo espiritual. Tal como van las cosas, por ahora no parece probable que se produzca ese tipo de sociedad. Las naciones industrializadas, que consumen la mayor parte de los recursos naturales del mundo en beneficio de una pequeña parte de la población, marchan casi ciegamente hacia niveles de consumo material y deterioro físico que a la larga no pueden sostenerse. Y con ello se distancian cada vez más de las naciones de menor desarrollo, en las que viven dos tercios de los habitantes del globo, en que el punto de partida es de grave deterioro ambiental, baja productividad y escasa capacidad para alcanzar niveles medios de bienestar que garanticen normas internacionalmente acordadas de convivencia humana que traducen viejas aspiraciones de los pueblos.

En el seno de las Naciones Unidas, donde han alcanzado expresión estas aspiraciones en numerosos documentos y recomendaciones, la visión del futuro de la Humanidad no tiene gran alcance. En lo político, se carece de meta; los obstáculos a la paz están a la vista, sin que las Naciones Unidas como tal sea una institución capaz de removerlos. En lo económico y social, se opera por “decenios”; en la actualidad corre el Segundo Decenio del Desarrollo, dotado de metas cuantitativas y cualitativas de dudoso cumplimiento. Un número apreciable de investigadores, en diversos países, ha procurado, sin embargo, efectuar enfoques a más largo plazo. El año 2000 es la meta preferida en muchos estudios, tal vez por ser fin de siglo y un número redondo con múltiples propiedades; en Estados Unidos, Francia, Japón, Brasil, Argentina y otros países existen interesantes estudios que proyectan la sociedad presente, sobre todo las variables económicas, base de extrapolación de tendencias observadas, supuestos y combinaciones de hipótesis y buenas dosis de imaginación. Algunos datos que sirven de partida se toman como firmes, por ejemplo, las proyecciones demográficas; a ellos se añaden consideraciones sobre recursos naturales, tecnología, comercio internacional, distintos “escenarios” político-militares y sociales, etc. Las proyecciones lineales que implican conducen a veces a pronósticos bastante aventurados y otras a simples utopías o, por otro lado, a catástrofes globales o regionales.

El estudio del Club de Roma no pretende metas tan ambiciosas ni es un anuncio del fin del mundo. Es ante todo un instrumento o método en que por medio de la técnica del “análisis dinámico de sistemas” se interrelacionan cinco géneros de variables: monto y tasa de incremento de la población mundial, disponibilidad y tasa de utilización de los recursos naturales, crecimiento del capital y la producción industriales, producción de alimentos y extensión de la contaminación ambiental. El sistema constituido por estos elementos, que son cuantificables, es susceptible de muy diversas variaciones a través del tiempo, según el monto y la tasa de cambio de cada uno y de los factores que los determinan. Siendo cuantificables por observación, aproximación o hipótesis, estos

elementos pueden expresarse en ecuaciones e introducirse en una computadora. Pueden efectuarse tantas “corridas” de computadora como variaciones se desee introducir. Dado que las relaciones entre las variables no son necesariamente de carácter lineal, los resultados obtenidos, derivados de complejas interacciones, no son previsibles a simple vista —están reservadas al investigador algunas sorpresas. Es más, los rezagos entre unos elementos y otros, y los efectos rezagados de algunos factores positivos o negativos de retroalimentación, dejan ver que algunos objetivos son inalcanzables a corto plazo o que algunas acciones ejercen efectos desfavorables muchos años después —razones de más para que la imbricada situación del planeta y sus habitantes se estudie desde ahora.

Con arreglo a estas consideraciones, los autores presentan en esta obra los principales resultados de su investigación, y tienen el mérito adicional de hacerla en lenguaje sencillo, dejando los trabajos técnicos de base para otro volumen. La conclusión a que se llega es que la población y la producción globales no pueden seguir creciendo indefinidamente, porque se ponen en juego —están ya influyendo— factores que tienden a limitar semejante expansión, entre ellos el agotamiento progresivo de los recursos, el posible aumento de la mortalidad y los efectos negativos de la contaminación ambiental. Hacia mediados del siglo XXI, con diferencias de más o de menos según distintas hipótesis, será necesario haber logrado un equilibrio que permita sostener un nivel dado de población, en condiciones de vida material estables. De otra manera, como lo muestran diversas alternativas presentadas, se corre el peligro de un colapso de consecuencias incalculables, incluso un descenso brusco de la población. El camino para llegar a un equilibrio mundial no es un proceso automático, ni el mantenimiento de la estabilidad se producirá sin una buena administración de las variables globales. Pero con este estudio se podrá estar al menos más consciente de lo que requerirá hacerse y de las implicaciones de distintas combinaciones de acción o aun de la falta de acción. La metodología seguida permite, además, introducir nuevos cambios en las variables, entre ellas las que se derivan de descubrimientos tecnológicos aún no imaginables o de la aplicación, en diversas condiciones, de conocimientos existentes válidos a nivel científico pero aún no probados en la práctica.

Al examinar los modelos de *Los límites del crecimiento* en el mundo de habla hispana, y en particular en América Latina, surge de inmediato la pregunta: ¿qué significa el modelo global para una región determinada o para un país aislado? El libro no hace sino escasas referencias a este problema, por más que muchos de los aspectos concretos del estudio se refieren a recursos no renovables cuya disponibilidad varía en distintas regiones, o al hecho de que las tasas de utilización de los mismos y los niveles de producción industrial y contaminación son mucho mayores en los países que han alcanzado ya altos niveles

de desarrollo. Por otra parte, bien sabido es que la tasa de incremento de la población del Tercer Mundo es el doble de la de los países industrializados —y en algunas regiones, como en América Latina, el triple. Por lo tanto, las interrelaciones, presentes y futuras, entre población, recursos, producción y contaminación son distintas según la región o país de que se trate y no necesariamente coincidentes con las del mundo como un todo. Aun una región como la latinoamericana no es, por supuesto, homogénea; en ella existen grandes diferencias por países en cuanto a monto y tasa de incremento de la población, disponibilidad de recursos, capacidad de autoabastecerse de productos agrícolas e industriales, y aun de viabilidad económica, social y política.

Constituirá una etapa indispensable de los nuevos análisis que se hagan —y que se inician ya en Europa, la Unión Soviética, Japón y América Latina— “desagregar” los modelos globales. Es evidente, por lo demás, que a los países en vía de desarrollo como la mayoría de los latinoamericanos, o a los de etapa intermedia como algunos otros de América Latina, el sur de Europa y otros, no puede satisfacerles la perspectiva de crecimiento nulo que plantea a la postre, en el siglo XXI, el modelo mundial estabilizado, ya que sus propios niveles de capacidad productiva y consumo material son aún muy bajos e insatisfactorios. Y si los países más adelantados empiezan a volver más lento su crecimiento —en Japón, por ejemplo, se habla abiertamente de ello— y llegan a suspenderlo de aquí a cien años, ¿cuáles serán las consecuencias internacionales de semejante estabilidad, en particular para los países de menor desarrollo cuyo propio crecimiento ha dependido o dependerá aún, a través del comercio exterior, de la expansión económica de los más desarrollados?

En un mundo que tienda a la estabilidad, así sea a cien años de plazo, la perspectiva que ello ofrece a los países y regiones que persiguen la expansión plantea toda clase de interrogantes, en todos los órdenes, en cuanto a la organización y funcionamiento de la sociedad y en cuanto a los fines mismos de la actividad humana. Para algunos países latinoamericanos —por ejemplo, aquellos en que la población se duplicará cada veinte o veintidós años si persisten las actuales tasas de incremento (Brasil, Centroamérica, Colombia, Venezuela, México, la República Dominicana)—, los planteamientos integrales quizá tengan que hacerse más pronto de lo que se piensa en la actualidad. Aun suponiendo en ellos políticas de población que desde ahora tiendan a reducir hacia fines del presente siglo la tasa de natalidad a lo necesario para lograr apenas el reemplazo de las defunciones, la estabilidad de la población en números absolutos difícilmente se lograría, debido a factores estructurales, antes del año 2060. Así que habrá que hacer frente al incremento continuo de la población por 90 años más, y probablemente aún más allá. A esta población se querrá dar crecientes

niveles de bienestar material, expresados en consumo de bienes y servicios que a su vez dependerán de inversiones y producción agrícolas e industriales, creciente producción de energía y un vigoroso intercambio internacional de productos. Semejante proceso puede ir acompañado, si no se toman medidas oportunas, de altos grados de contaminación física y deterioro del medio ambiente, así como de degradación de los recursos naturales. Algunos de éstos —minerales no renovables y suelos y bosques— podrán agotarse. Incluso existe el riesgo de que antes de que los propios países latinoamericanos los agoten para satisfacer necesidades de su propia producción (sobre todo los minerales), los consuman las grandes empresas internacionales que con ellos tienen que alimentar las voraces necesidades de consumo de las sociedades postindustriales. Ello plantea posibles conflictos de orden económico y político.

Es evidente, por todas estas razones y por el hecho, explícitamente reconocido por los autores, de la desigualdad que impera en el planeta, que la transición hacia un mundo en equilibrio no puede hacer a un lado la necesidad de reestructurar las relaciones sociales, internas e internacionales. El Comité Ejecutivo del Club de Roma, en el Comentario al final del libro, habla de una estrategia global para lograrlo. No existen recetas para ello, ni ha sido propósito de este estudio ofrecerlas. Se ha cumplido, sin embargo, una primera etapa —sujeta desde luego a rectificación— que consiste en llamar la atención sobre la magnitud y complejidad de la acción humana en un mundo material finito. No estábamos acostumbrados a pensar en estos términos, por más que en la Historia se haya previsto muchas veces el fin apocalíptico. La ciencia moderna, cuyo desarrollo impredecible y acelerado en los últimos treinta años, para bien y para mal, ha sido extraordinario y ha alentado esperanzas y aun sueños extraplanetarios, permite ya reconocer, en efecto, que sí existen límites. Difícilmente pueden esperarse milagros tecnológicos que a su vez no impliquen mayor uso de recursos o tengan consecuencias graves sobre el medio ambiente. La situación actual del globo, las depredaciones del hombre sobre su medio ambiente por el afán de producir bienes materiales, por el afán de lucro o por incapacidad para establecer la paz duradera, no dan lugar a mucho optimismo. El mensaje que nos deja *Los límites del crecimiento* —y que constituye pieza central del proyecto sobre el Predicamento de la Humanidad que seguirá llevando adelante el Club de Roma— es que todavía nos queda tiempo. No es demasiado tarde, pero pronto lo será si no tomamos conciencia clara de lo que está pasando.

El lector hispanoparlante —en América Latina, España y otras partes— juzgará la bondad de esta afirmación. No se requiere ser alarmista ni propagandista. Se precisa buena dosis de realismo. Es necesario despertar inquietud. Este género de preocupación debe ser compartido por todos; debemos todos parti-

cipar en la solución de los problemas por venir de la Humanidad. Por ello, recomiendo al lector no una sino varias lecturas de este libro; que no se precipite a sacar conclusiones en tal o cual sentido al cabo de las primeras treinta o cincuenta páginas. Que lo lea todo, con calma, y medite. Que haga saber, por los distintos medios publicitarios, o directamente a los autores, sus reacciones y sus ideas, a manera de contribuir a que se lleven a cabo estudios más completos y profundos y a que aumente constantemente el número de personas responsables, a nivel público y privado, que empiecen a actuar con vistas a un futuro más lejano que el de ordinario rige la acción política, social y económica.

México, D.F., junio de 1972

PERSPECTIVAS MÁS AMPLIAS PARA LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO*

Durante siete años México ha luchado con problemas de estancamiento económico y ajustes internos, al mismo tiempo que los recursos físicos y humanos han sufrido un gran deterioro. Con nuevas y adversas conmociones externas, además de intentos de estabilización, reprogramación y negociaciones para aliviar el pago de la deuda, México enfrenta ahora la tarea no sólo de reanudar el crecimiento —como se afirma con tanta palabrería en muchos círculos—, sino de preocuparse seriamente por la cuestión de reavivar el desarrollo.

CONSECUENCIAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

El legado de los ajustes a corto plazo de la política económica incluye bajas tasas de ahorro e inversión, plantas industriales obsoletas, obstáculos a las iniciativas, vasto desempleo abierto e incapacidad de los sectores formales para absorber el elevado incremento anual de la fuerza de trabajo. El crecimiento de la población ha decaído durante los últimos 15 años a una tasa anual de poco menos de 2%, pero la menor fertilidad no ha tenido aún repercusión sobre el crecimiento de la fuerza de trabajo. Los jóvenes principiantes que entran al mercado de trabajo, así como grandes cantidades de aquellos que han sido desplazados por las políticas de ajuste, han creado un “nuevo” sector económico —la economía urbana subterránea—, que ha funcionado como válvula de escape y como medio de subsistencia, pero difícilmente como base del desarrollo futuro. La alternativa para la fuerza de trabajo joven sigue siendo el empleo de tiempo parcial o la emigración temporal a los mercados segmentados de trabajo en Estados Unidos. La expansión reciente de la industria turística, las operaciones de maquila en la frontera norte y otras actividades orientadas a la exportación no han compensado la disminución de las oportunidades de empleo asociadas con el mercado interno. Además, como lo afirma Leopoldo Solís en

* Publicado en Dwight S. Brothers and Adele E. Wiek (eds.), *Mexico's Search for a New Development Strategy*, Boulder-Londres, Westview Press, 1990, pp. 93-99. Traducción de Luis Tapia.

su ponencia, hay muestras claras de que la distribución del ingreso familiar se ha deteriorado y el consumo de bienes básicos ha decrecido.

Los encargados de dictar las políticas económicas deben prestar atención a los asuntos inmediatos, como prevenir que la inflación se intensifique tras la exitosa reducción del índice mensual de precios al consumidor, de una tasa de 15% en enero de 1988 a aproximadamente 1.5 a 2% en años recientes. Pero México debe buscar también una activa política de reestructuración para alcanzar la eficiencia industrial, agrícola y de servicios. Esta política ha sido adoptada claramente desde mediados de 1985 y en particular a partir de la admisión de México en el GATT en 1986. No obstante, podría haberse ido demasiado lejos en varios aspectos, según mi interpretación crítica de la ponencia de Pedro Noyola y Jaime Serra; y el problema surge de la reciente decisión política de congelar e ir ajustando muy poco a poco el tipo de cambio, con lo que se mantiene la moneda en el borde de la sobrevaluación.

El aspecto esencial de la estrategia industrial es más complicado de lo que aparenta. Al realizar una apertura económica y reducir las barreras aduanales se están otorgando incentivos para nuevas inversiones y cambios tecnológicos que harán competitiva internacionalmente la industria mexicana. Hay también indicios de una actitud menos rígida y cerrada respecto a estimular la inversión extranjera directa, un esfuerzo metódico hacia la privatización de algunas corporaciones de propiedad pública, la simplificación de los trámites burocráticos e incluso la eliminación de instancias completas de la administración. No obstante se han procurado también las políticas y los programas de promoción de las exportaciones, éstos no han sido ni implementados totalmente ni puestos a consideración de los exportadores potenciales. El crecimiento de la exportación de manufacturas ha ocurrido menos como consecuencia de los programas gubernamentales de fomento a las exportaciones que como resultado de las estrategias a largo plazo de las corporaciones multinacionales que operan en México, de la disminución sustancial de los salarios reales desde 1983 y de los acuerdos especiales bajo los cuales se permite el cien por ciento de propiedad extranjera a cambio de la aceptación de los requisitos de exportación.

Por otra parte, mientras que las empresas mexicanas deseosas de aprovechar las oportunidades de exportación han modernizado rápidamente tanto su tecnología como su gestión, un buen número de empresas manufactureras medianas y pequeñas, que fueron establecidas y que han crecido bajo las viejas políticas de sustitución de importaciones, no han logrado asimilar la nueva política comercial. En otras palabras, no se han podido readaptar con la rapidez necesaria para competir directamente con las importaciones que entran al país con bajas tasas arancelarias. Muchas de estas industrias han tenido que cerrar o

seguir operando en condiciones muy desventajosas, incluyendo la falta de acceso a financiamiento con tasas de interés razonables (véase más adelante).

Durante el largo periodo de ajuste interno, la inversión pública ha disminuido seriamente en términos reales. Esta decisión ha traído como consecuencia la estabilidad de ciertas inversiones sustanciales en la industria petrolera, en otras fuentes de energía y en la petroquímica. Ha implicado también falta de interés en el mantenimiento de la capacidad productiva de petróleo crudo, las carreteras y puertos, la infraestructura urbana, etc. También son desafortunados los retrasos en el desarrollo de las comunicaciones, el suministro de agua y drenaje, la irrigación, caminos alimentadores, tránsito urbano y otras muchas clases de capital social necesario para mantener la generación de externalidades para la economía como un todo y para las regiones y zonas más pequeñas donde se han llevado a cabo actividades con cierto dinamismo. A pesar de los requisitos que exige el programa de estabilización, debería haberse prestado mayor atención al desarrollo de infraestructura y a la operación eficiente de los servicios públicos básicos.

Asimismo, en los últimos años se ha dado poca importancia a la formulación de una estrategia de desarrollo orientada al empleo. La reestructuración industrial y la introducción de alta tecnología no crean necesariamente empleo adicional y el cierre de plantas ha hecho aumentar el desempleo. Hay depresión en la construcción y en los programas de inversión pública, y la inversión privada difícilmente mantiene su paso. A pesar de que han sido necesarias medidas de ajuste y reestructuración, no hay señales de que éstas hayan sido concedidas dentro de un marco de trabajo que permita también la expansión de sectores que utilizan tecnologías que no perjudican el empleo. Esta negligencia es desafortunada en particular para México: a pesar de la significativa disminución de la fertilidad, el ímpetu de las tasas de crecimiento de la población en el pasado se revela ahora en el aumento constante de la fuerza de trabajo de más de 3% al año, tasa que se espera que continúe durante los próximos ocho a 10 años. Se necesitarán varios años con una tasa de crecimiento del PNB mucho mayor de la que actualmente parece posible para incrementar el empleo en el sector formal a la tasa de 3.7% anual registrada en 1970-1982, un periodo que incluye años de expansión del PNB por encima del promedio.

CUESTIONES DE FINANZAS

México debe formular una nueva estrategia financiera. La inflación ha erosionado seriamente la tasa de ahorro interno y la estabilidad ha empujado tan arriba la tasa real de interés que la inversión se ha hecho muy riesgosa y hasta improducti-

va. Las altas tasas reales de interés han sido necesarias para mantener la liquidez dentro de las instituciones financieras nacionales y poder cubrir su déficit presupuestario global, pero el efecto en sus perspectivas de desarrollo es especialmente perjudicial. Esta política no sólo desalienta la inversión real, sobre todo si consideramos otras incertidumbres acerca de la reprogramación de la deuda externa, la desgravación de la deuda y el tipo de cambio, sino que también distorsiona la distribución de los ahorros, lo que da como resultado una transferencia masiva real de activos financieros hacia las manos de los grupos de mayores ingresos y a las grandes corporaciones. Esto es en parte el costo de continuar con una política drástica de estabilización y de ingresos, programa que comenzó a principios de 1988; sin embargo, en algún momento debe efectuarse una reevaluación a fondo para situar a México en un nuevo camino de crecimiento y desarrollo.

La complejidad de este tema está también subrayada por un asunto expresado recientemente por los altos funcionarios del gobierno, pero que ha estado claro desde siempre para los economistas. Desde 1983, la política de México respecto a los compromisos de su deuda externa ha supuesto una transferencia real de recursos hacia acreedores extranjeros e internacionales, de 5 a 6% aproximadamente de un PNB que ha estado estancado. Los actuales esfuerzos por reducir esta transferencia a un monto más manejable, de 2 o 2.5% del PNB, implican una reducción sustancial de la deuda o nuevos préstamos, y la afluencia de nueva inversión extranjera directa. Lo más probable es que México tendrá que enfrentar el hecho de que a mediano plazo el componente del ahorro externo para sus necesidades anuales de inversión será realmente muy limitado. El aumento del ahorro interno será por tanto esencial y las implicaciones de esta política para el comercio, la balanza de pagos y el tipo de cambio no deberán ignorarse. Y aunque no debemos ser en exceso pesimistas en cuanto a posibles éxitos futuros para incrementar el valor de las exportaciones de bienes manufacturados, también hay que tener presente las operaciones de maquila y servicios como el turismo, el proteccionismo internacional y otras restricciones, tal como lo ha señalado claramente Raymond Vernon en su ponencia.

CONDICIONES SOCIALES

Al considerar el deterioro de las condiciones sociales que ha señalado Leopoldo Solís en su ponencia, México debe definir con mayor claridad el equilibrio entre los gastos sociales y las medidas para alcanzar la eficiencia económica. Los siete años de reajuste interno han tenido como resultado una disminución de los gastos reales en las siguientes áreas: educación pública, programas de salud pública,

ciencia y tecnología, vivienda de bajo costo, infraestructura y servicios urbanos, y bienestar rural. Incluso los programas de población han tendido a moverse con lentitud. Al mismo tiempo, la migración del campo hacia las ciudades ha seguido contribuyendo al crecimiento del área metropolitana del centro, de las ciudades grandes y medianas y de ciertos puntos de atracción de la fuerza de trabajo como las ciudades de la frontera norte y algunos lugares turísticos. La combinación de servicios públicos deteriorados y la demora para atender necesidades adicionales surgidas de los altos índices de migración interna pueden crear condiciones críticas en muchas áreas. El mejoramiento de estas tendencias no es sólo cuestión de asignar recursos cuando los hay disponibles, sino también de una mejor planeación y de incrementar la eficiencia. Las políticas que favorecen la descentralización y democratización en los distintos niveles de los gobiernos locales se encuentran también involucradas de manera obligada.

INFLEXIBILIDAD ECONÓMICA Y POLÍTICA

La economía mexicana está rodeada de límites rígidos. Éstos son sólo en esencia estructurales o del tipo fácilmente identificable que tiene que ver con la naturaleza y calidad de los recursos en determinadas áreas, con la carencia relativa de medios internos adecuados de comunicación y otros aspectos similares. Están también cimentados en el sistema político, en una legislación anticuada, en las estructuras de los mercados e incluso en lo que llamo "estados de ánimo".

La legislación mexicana que data de la Constitución de 1917 y sus enmiendas tiende el día de hoy más bien a inhibir que a estimular el desarrollo. Las enmiendas introducidas a finales de 1982 señalan claramente en esta dirección. No sólo hay demasiadas reglamentaciones de la actividad económica en el texto, sino que se derivan de un enfoque dirigista que no cae dentro del ámbito que normalmente se esperaría de un Estado desarrollista. El sector público mexicano no considera del todo valioso para el desarrollo al sector privado y esta actitud no se limita sólo al tratamiento de la inversión extranjera directa, donde la política puede definirse a grandes rasgos como defensiva, sino que es igualmente aplicable a las relaciones con el sector público nacional, al que se contempla como un "enemigo".

Por otra parte, y de manera algo paradójica, la política mexicana respecto al desarrollo ha sido paternalista desde los años treinta. En el caso extremo, ha apoyado activamente las áreas con prerrogativas por carencia de mercado, como ocurre en la detallada reglamentación de los negocios, la mano de obra, los servicios de transporte, la agricultura y la tenencia de la tierra. Si estas polí-

ticas hubieran mejorado la productividad, competitividad, creatividad y creación de ingreso, la etapa de regulación que ha vivido México en los periodos recientes sería más comprensible. Pero el resultado ha sido la creación de monopolios, grupos de rentistas, ineficiencias e inclusive corrupción. Es notable que México se haya desarrollado hasta donde lo ha hecho con este sistema. Sin embargo, los vientos del cambio han estado soplando durante un tiempo y ahora parece que algunos de los rentistas privilegiados están siendo forzados a entrar al mercado y que la economía se mueve hacia una operación y administración más eficientes. No obstante, está por verse si el exceso en los subsidios, las estructuras de mercado fuertemente controladas, los malos hábitos arraigados y la tolerancia hacia el derroche y la corrupción en los servicios de educación, salud y otros pueden ser rápidamente erradicados.

El tema de la desigualdad en México, no sólo de ingresos sino en la posesión de bienes raíces y de activos financieros y otros, debe ser seriamente analizado. Sesenta años de políticas que proclaman ser igualitarias no parecen haber obtenido resultados visibles en la reducción de las desigualdades, además el estancamiento reciente y la inflación han empeorado las cosas todavía más. Aparte de determinar las principales causas estructurales y sociopolíticas que han llevado a estos resultados, parece esencial redefinir una estrategia que asegure que el crecimiento y el desarrollo futuros estén más claramente enfocados a reducir las desigualdades. Esto significa el uso no sólo de instrumentos fiscales y otros, sino también la atención al mejoramiento de la calidad de los recursos humanos, el comportamiento del mercado y el marco sociopolítico.

La cuestión de la organización agrícola también surge amenazadora en el futuro de México. El déficit de alimentos, que se compensa con importaciones por cerca de 2 000 millones de pesos anuales, se debe en parte a anteriores políticas de precios de productos agrícolas y a la negligencia para difundir mejoras básicas; es también consecuencia de cambios en la demanda durante un periodo muy largo, al mismo tiempo que de aumentos en los ingresos familiares en las áreas urbanas. En vista de los controles de precios de los bienes de consumo, las fuertes devaluaciones de los últimos años han contribuido también a la descapitalización del campo. En lugar de enfrentarse con vigor a este problema, México sigue mostrando indecisión respecto a los méritos relativos del sistema ejidal de tenencia de la tierra frente al sistema de la pequeña propiedad. Los asuntos de la producción agrícola y la tenencia de la tierra se han politizado en exceso y los ejidatarios y pequeños propietarios son enfrentados entre sí con frecuencia y con resultados muy desafortunados.

La situación en el terreno de la educación es muy similar. En el siglo XIX, liberales y conservadores luchaban ya por el control de la poca educación que

existía entonces. La pugna continúa hoy en diferentes términos —los nacionalistas inspirados por la izquierda frente a los reformistas de derecha—. La matriculación en las escuelas se ha incrementado considerablemente, pero la calidad de la educación ha declinado de manera ostensible, se ha descuidado la educación superior y la politización ha ido introduciéndose en casi todo el proceso. En consecuencia, México no es capaz de crear los recursos humanos de calidad que requiere para su desarrollo futuro. Siete años de aguda reducción de los salarios reales de los maestros e investigadores, así como en las asignaciones para investigación y desarrollo, sólo han contribuido a la división interna del sistema educativo y a su deterioro general. Ha habido contribuciones notables a la educación por parte del sector privado, pero éste no puede proporcionar la solución en gran escala.

CONCLUSIÓN

En resumen, la complejidad del desarrollo de México se ha multiplicado en una época en que los recursos disponibles se han contraído. La situación no debe evaluarse en términos tan sólo económicos, como tienden a hacer algunos economistas, sino también en términos sociopolíticos y en el marco de las condiciones internacionales, que evolucionan con rapidez y —como lo explica el profesor Vernon— están “guiadas por la tecnología”. La estrategia del desarrollo mexicano debe ser reformulada en el contexto tanto de una economía mundial de mayor interacción como de una relación mutuamente beneficiosa con su principal socio económico del norte.

PERSPECTIVAS SOBRE POBLACIÓN Y EMPLEO EN LA FRONTERA*

INTRODUCCIÓN

Después de revisar los excelentes estudios sobre las características y tendencias demográficas de las regiones fronterizas de México y Estados Unidos, hablar de perspectivas futuras puede parecer un tanto aventurado. En primer término, es obvio que la información estadística, por lo menos en el lado mexicano, es todavía poco confiable e incompleta. En segundo lugar, pero no menos importante, los cambios económicos, tecnológicos y sociales están ocurriendo a una velocidad sin precedentes en ambos países, tanto nacional como regionalmente, y es muy probable que afecten el futuro de manera impredecible.

Cuando me refiero a la poca confiabilidad estadística, no pretendo desestimar los esfuerzos y avances realizados en años recientes. Sin embargo, todos conocemos las limitaciones de la información estadística sobre la economía de México, tanto en su conjunto como en lo relativo a las principales subdivisiones sectoriales, limitaciones que son aún más notables en el ámbito regional. El contraste entre el estancamiento general del Producto Nacional Bruto (PNB) de México durante los últimos cinco años y sus variantes regionales, como puede ser su posible rápido crecimiento en la zona fronteriza norte, indica la presencia de fuerzas opuestas que dificultan la interpretación de la situación actual y de las perspectivas a futuro. Todo esto resulta aún más complejo por las fluctuaciones financieras y monetarias, además de la dificultad inherente para analizar la migración entre el interior de México y la región fronteriza, con sus flujos y reflujos. Éstas son algunas de las razones por las que los demógrafos y otros especialistas no confían demasiado en el censo de población de 1980 (los datos del censo de 1990 no estaban disponibles cuando se escribió este artículo).

Entre los factores que afectan las perspectivas futuras de la frontera norte de México destacan tres por su impacto cualitativo en el sector externo: el avance

* Capítulo incluido en John R. Weeks y Roberto Ham-Chande (eds.), *Demographic Dynamics of the U.S.-Mexico Border*, El Paso, The University of Texas at El Paso-Texas Western Press, 1992, pp. 261-268.

tecnológico con sus efectos sobre la expansión industrial y ubicación geográfica; los cambios en la política de Estados Unidos respecto de la migración temporal o permanente, y el efecto de la deuda externa de México en la construcción de infraestructura y en la industrialización. Todos estos elementos deben tomarse en cuenta al analizar las perspectivas a futuro.

CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN LA FRONTERA

El crecimiento demográfico en los estados fronterizos mexicanos, con excepción de Nuevo León, cuya zona fronteriza es una pequeña fracción del territorio del estado, fue de 2.9% anual entre 1970 y 1980 (Urquidi y Carrillo, 1985). Los 8.2 millones de habitantes en el censo de 1980 deben haber crecido a 9.7 millones actualmente, esto influenciado por la tasa de natalidad decreciente como se infiere de los datos de las investigaciones (Núñez Fernández, 1987; Urbina, en el capítulo 13 de este volumen). En los 82 municipios de la región de la frontera norte, la tasa de crecimiento fue de 2.88% durante el decenio mencionado. En los 38 municipios localizados directamente a lo largo de la frontera, que tenían alrededor de tres millones de habitantes según el censo de 1980, el crecimiento promedio fue similar (Cruz Piñeiro y Zenteno Quintero, en el capítulo 2 de este volumen). Puede concluirse que con el decrecimiento de la tasa de natalidad estos 38 municipios tienen en la actualidad 3.5 millones de personas aproximadamente. Según datos de estudios recientes, es claro que la tasa de natalidad está decayendo y que esta tendencia probablemente continuará en el futuro (como lo señala Urbina en el capítulo 13). No tenemos, sin embargo, certeza alguna sobre la situación de la migración interna (hacia dentro y fuera de los estados) en estos municipios fronterizos, ni de la migración de extranjeros.

La tasa de crecimiento de la población en 10 años ha variado entre 2.5 y 3.4% anualmente en aquellos municipios de la frontera que tienen la población más numerosa. Por ejemplo, Matamoros creció 2.5%; Mexicali, 2.6%; Ciudad Juárez, 2.9%; Nuevo Laredo, 3.0%; Tijuana, 3.1%, y Reynosa, 3.4% (Urquidi y Carrillo, 1985). Estos municipios significaron 67% de la población fronteriza en 1980, pero, según el censo, únicamente 3.1% de la población total del país. Estas cifras podrían ser incluso menores si se toma en cuenta que el censo tiende a reportar por debajo de los montos reales, y que por ende fue proporcionalmente menor en la faja fronteriza que en el resto del país.

Se observa aquí un problema de información que podría afectar el análisis. Vale la pena preguntarse: ¿realmente decayó la tasa de crecimiento de la población en la frontera en la década 1970-1980, o fue mayor la subestimación en el

censo de 1980 de la población fronteriza? Éste es un asunto que deberán aclarar los estadísticos expertos.

LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

De los tres millones de habitantes en los municipios fronterizos en 1980, la población económicamente activa (PEA) o fuerza de trabajo se calculó en un millón, es decir un tercio de los habitantes. Sin embargo, había un grupo "sin especificar" tan numeroso que, junto con la subestimación de la población, podría haber colocado la cifra de la PEA entre 23 y 35% de la población. Lo que es más, poco o nada se sabe de lo ocurrido desde 1981. Se supone, de nuevo con reservas, que en 1980 alrededor de 50% de la PEA estaba empleada en el sector terciario, 32% en el secundario y 15% en el primario. No se conoce cómo ha cambiado esta distribución en los últimos años. Información reciente indica que la tasa de participación de la PEA, tanto de hombres como de mujeres, es menor en Tijuana y Nuevo Laredo que en Guadalajara, Monterrey o México, D.F.; mayor que en Matamoros y más o menos igual que en Ciudad Juárez (como lo hace notar Pedrero Nieto en el capítulo 11). Habría que disponer de información anual para efectuar un análisis específico, no obstante, es cierto que el empleo ha aumentado en muchas ciudades en la franja fronteriza, sobre todo en la industria maquiladora. En efecto, el empleo total en las empresas maquiladoras de México se estimó en 1980 en 119 500 personas, y en 246 000 en 1986: un incremento de 106% (Carrillo y Urquidi, 1987; Clement, 1987). En consecuencia, la proporción con respecto a la PEA de la región fronteriza, inclusive si se toma en cuenta que de 3 a 5% de las maquiladoras están ubicadas fuera de los municipios fronterizos, creció 12% aproximadamente en 1985, y hasta 15 o 20% en 1986, según se efectúe el cálculo de la PEA entre 1980 y 1986, lo que sólo podemos suponer por el método IMAG (imaginación). No podemos ignorar que la PEA ocupada por la industria de la franja fronteriza significa una proporción importante del empleo en la industria de todo el país.

En este mar de información dudosa, es indiscutible que los municipios de la frontera norte, a pesar de que representan menos de 5% de la población total del país, y también menos de 5% del total de la PEA, son áreas de atracción demográfica y de dinámica en el empleo. La tasa de natalidad ha caído en esa zona con mayor énfasis que en el resto del país, al tiempo que la migración hacia la frontera ha alcanzado proporciones considerables, lo que da como resultado una tasa más elevada de crecimiento demográfico a lo largo de la frontera norte que el promedio nacional, quizá hasta por 12 o 15 por ciento.

La segunda conclusión, que se infiere con la ayuda de otros factores, es que se han desarrollado otras formas de empleo, sobre todo a partir de 1983 y en agudo contraste con el resto de México, donde el empleo se ha estancado e incluso declinado. El desempleo, su contraparte, es probablemente mucho menor que entre el 95% de la PEA que reside en otras áreas de México. Existen variaciones en el concepto de empleo que hacen difícil identificar las tendencias imperantes en los municipios fronterizos. Estas variaciones incluyen categorías del empleo como formal, informal, desempleado, etc.; clases de empleo de acuerdo con la cualificación, y el empleo abierto, para el que no hemos logrado aún una cuantificación aceptable.

Hay actualmente unos cuantos niveles intermedios y avanzados dentro de la fuerza de trabajo, tales como los obreros semicualificados, técnicos y ejecutivos. Por otra parte, el desempleo abierto en todo el país oscila entre 12 y 15% del total de la PEA, considerando el estancamiento ocurrido en el PNB durante los últimos cinco años y la prolongada disminución de la producción industrial. Este decaimiento comenzó con la recesión causada por los ajustes económicos y financieros adoptados por el gobierno federal en 1985 y ha continuado.

En estos días hay una escasez relativa de mano de obra a lo largo de la línea fronteriza norte, a pesar del desempleo que es, en ocasiones, alto. A la vez, prevalece un alto índice de subempleo. No se sabe con certeza si esta escasez se debe al rápido crecimiento del PNB en todas las regiones, incluyendo las maquiladoras, o a la emigración temporal o permanente de ciertas clases de trabajadores al mercado de trabajo de Estados Unidos. Esta emigración resulta del creciente abismo entre los salarios de un país y otro; mientras que hace unos años los salarios en Estados Unidos eran (en dólares) seis veces más altos que en México, el día de hoy son 10 veces mayores.

PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

¿Cuáles son las perspectivas del empleo y del comportamiento demográfico en el futuro, digamos en los próximos cinco a 10 años? La población en los municipios de la frontera probablemente seguirá creciendo, más a consecuencia de la migración que por un incremento natural, y con índices ligeramente superiores que los del resto del país. Es probable que la tasa de natalidad disminuya más rápidamente que la tasa nacional como consecuencia de diversos factores educacionales, institucionales y culturales que influyen en ella. Las áreas urbanas, que son el destino de la mayoría de los migrantes, crecerán quizá a expensas de la población rural. Es difícil prever, en vista de la migración, qué ocurrirá

con la composición por edades. Sin embargo, si la tasa de natalidad continúa disminuyendo y los migrantes siguen siendo en su mayoría jóvenes y adultos, la célebre pirámide por edades comenzará a parecerse más a un barril y esto ocurrirá mucho antes en la frontera norte que en otras zonas.

La población económicamente activa se dirige hacia un crecimiento que podría alcanzar entre 5 y 6% anual por encima de la tasa nacional. Además, a causa de factores demográficos y a la estructura por edades, podría seguramente representar una proporción mucho mayor de la población total que la media nacional. No olvidemos, sin embargo, que parece difícil que la PEA de la frontera rebase el 6 o 7% de la PEA total de México durante los próximos 10 años. En cualquier caso, mientras las economías fronterizas industrial y de servicios mantengan su dinámica, y sus contrapartes estadounidenses sigan prosperando, los municipios de la frontera continuarán atrayendo mano de obra del resto del país. Dependerá de varios factores si en definitiva se establece una situación de exceso de mano de obra en la frontera o se mantienen condiciones de escasez relativa entre los grupos más capacitados, mediante una depuración de los migrantes con base en sus cualificaciones. Entre estos factores está la calidad del sistema educativo en la frontera, el alcance de los programas de capacitación, las diferencias salariales, la tasa de participación de la fuerza de trabajo femenina y, en general, el ritmo de crecimiento de las economías industrial y de servicios en la zona fronteriza.

DEBATE Y CONCLUSIONES

Me gustaría referirme brevemente a las perspectivas económicas y a sus efectos sobre el empleo, lo que a mi juicio debe ser la principal preocupación para esta zona y para el país en general durante los próximos años. México deberá enfrentar algunas dificultades en los siguientes 10 o 15 años. Por una parte, la pesada herencia demográfica de los años sesenta —no obstante el importante declive de la tasa de natalidad desde 1974— significa que la PEA seguirá aumentando a una tasa anual considerablemente superior a 3%. Aun sin tener en cuenta las recientes cifras elevadas de desempleo, que continúan hasta el día de hoy, esta tasa plantea el problema mayor de crear empleo productivo. Incluso sin recurrir al determinismo demográfico para el desarrollo, no es posible ignorar este factor de inercia.

El crecimiento anual del empleo formal tendría que ser cercano a 6%, aunque sólo fuese para mantener los niveles actuales de desempleo abierto (15%) y de subempleo (25%) (Urquidi 1984, 1986, 1987; Trejo, 1987). Esta tasa de crecimiento fue alcanzada sólo por un breve lapso durante la mejor

época del auge petrolero de hace seis años. Por tanto, se requeriría una tasa de incremento del PNB que no parece probable en el futuro próximo de México, si consideramos las adversas condiciones internacionales y las severas obligaciones que impone la deuda externa. Lo más probable es que la economía mexicana, dadas las actuales estrategias, no genere el empleo total necesario. Por lo tanto, son posibles las siguientes alternativas: aprendemos a vivir en una situación caracterizada por altas tasas de desempleo abierto o aceptamos la permanente emigración de una parte de la población. Una alternativa más deseable sería aquella que minimice los resultados de las otras dos.

La estrategia más deseable de todas requeriría nuevas tácticas de desarrollo sectorial cuyo objetivo central, sin ignorar criterios estrictamente económicos, fuera la creación de empleos a tasas más elevadas que las que prevalecen en la actualidad. Ninguna de estas tres alternativas es mutuamente excluyente.

La frontera está llamada a desempeñar un papel activo en la futura estrategia de empleo en México. Su importancia para este propósito se debe a que cuenta con una economía interna propia derivada de su particular interacción con la economía estadounidense, las particularidades de su fuerza de trabajo y sus experiencias recientes. La frontera, con su 5% de la población y su 5% de la PEA en todo el país, no resolvería, ciertamente, los problemas de empleo en México, pero sí podría hacer una aportación importante además de la que ya ha realizado. No sólo eso, podría crear las condiciones que estimularan un alza sensible de los niveles de ingreso real y de bienestar de sus habitantes. El moderno crecimiento industrial, que ya ha comenzado, desempeñará un papel principal tanto en la industria tradicional como en la de maquila.

La contribución de la maquila al crecimiento industrial de la frontera podrá mantener su dinamismo en la medida en que las políticas económicas y monetarias de México incluyan la implementación de un tipo de cambio real, es decir, uno que no esté sobrevalorado. Esto ayudaría a conservar la atractiva ventaja de la diferencia de salarios medida en dólares. Igualmente, ha sido muy importante la contribución de las maquilas en la captación de divisas en cuenta corriente, que es ya 6% de este agregado.

La industria maquiladora, sin embargo, necesita entrar en una nueva fase que le aporte más consistencia y permanencia, y que la transforme en componente de un sistema internacional de "participación en la producción" (Grunwald, 1987; Urquidi, 1986; Carrillo y Urquidi, 1987). La idea sería crear las condiciones para la posmaquila, con el fin de establecer plantas competitivas en el ámbito internacional que no tengan necesariamente que aprovechar las ventajas que otorgan las secciones 806.30 y 807.00 del catálogo de aranceles aduaneros de Estados Unidos. Dichas plantas estarían aliadas de diversas for-

mas con operaciones de producción en otros países y en mercados diversificados, con aportaciones mexicanas o extranjeras en el terreno de la administración, la tecnología y la mercadotecnia. Para alcanzar este objetivo, el gobierno de México tendrá que definir claramente sus políticas de desarrollo regional en la frontera norte del país. También necesitará actuar con claridad y contar con la colaboración de los gobiernos locales de los estados fronterizos, para mejorar la infraestructura industrial, comercial, de transportes, institucional, educacional, de capacitación y de investigación.

La participación de México en la economía internacional mediante la exportación de bienes manufacturados sin duda deberá crecer y, además, desempeñar un papel crucial en la futura estrategia a seguir en materia de balanza de pagos. Para poder exportar se necesita importar, ya sea equipo o tecnología. Paradójicamente, las exportaciones deben ir acompañadas de sustitución de importaciones, de tal manera que sea posible alcanzar con eficiencia niveles de integración industrial interna. Exportar no significa enviar al extranjero únicamente productos terminados, sino también semiterminados, partes y componentes que puedan enviarse a otros países y venderse en sus mercados, o integrarse a su industria para exportación a terceros compradores. La subcontratación y la participación en la producción son cada vez más frecuentes en la industria y el comercio internacional.

Todo lo anterior va mucho más allá de lo que se define convencionalmente como industria maquiladora, pero la experiencia adquirida en la zona de la frontera norte constituye una excelente base para la transformación y el desarrollo de la industria en general en esta parte del país.

No quisiera aventurar ningún juicio en relación con el papel que la industria manufacturera en la zona fronteriza con Estados Unidos puede llegar a tener en este proceso. Sin embargo, los siete millones de habitantes que viven en la región forman también un grupo de población en constante crecimiento, y la PEA, en su mayoría empleada de manera formal, significa el doble de la del país en su conjunto (Martínez del Sobral, 1986), con una tasa de participación de la fuerza de trabajo que es más del doble que en el resto de México. La economía de la zona de la frontera con Estados Unidos se está industrializando y el nivel de ingreso en el área aumenta paulatinamente. En consecuencia, representa un mercado importante, así como una fuente de materiales, equipos y tecnología, capacidad mercadológica, habilidades gerenciales y administrativas y comunicación con otras áreas; todo ello en conjunto puede ser un estímulo para la frontera mexicana con beneficios para ambos lados. La situación podría conducir a la dependencia económica y a la subordinación, o a un beneficio mutuo derivado de un desarrollo regional más amplio e integrado.

Éstos son los elementos que habrá que tener en mente cuando surjan ciertos debates enfocados en un hecho o fenómeno único, trátase de las leyes estadounidenses de migración y sus efectos, del pago de la deuda externa de México y sus consecuencias, o de la política comercial de Estados Unidos y, en particular, la política sobre las relaciones comerciales bilaterales. Es evidente que todos estos temas, así como otros, están relacionados entre sí, lo que indica que el futuro industrial de estas dos zonas fronterizas no debe examinarse aisladamente, sino más bien en términos de sus acciones recíprocas.

ALGUNAS PROPUESTAS

EL PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO*

I. INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA EN LOS PAÍSES ALTAMENTE DESARROLLADOS

El desenvolvimiento de la teoría fiscal y de la teoría monetaria en sus relaciones mutuas es en general un fenómeno muy reciente en la economía. Surgió en gran parte a raíz de la depresión mundial de 1929 a 1933 —aun cuando hubo, como en todos los aspectos de la economía, otros antecedentes— y ha alcanzado expresión principalmente en Estados Unidos, Suecia, Inglaterra y Australia. Durante la pasada guerra mundial, las interrelaciones de la teoría monetaria y la fiscal fueron objeto de nueva evolución y refinamiento, al aplicarse a los fenómenos inflacionarios, o sea lo contrario de la época de su origen. Ya para entonces el aparato teórico keynesiano y nekeynesiano estaba en su apogeo y era aceptado por grandes sectores de economistas, a la par que éstos participaban cada vez más en los asuntos de estado. Al mismo tiempo se hicieron grandes adelantos en la metodología del ingreso nacional, se dispuso de mejores datos y se adoptó, en los países altamente desarrollados, el sistema de análisis de las cuentas del ingreso, producto y gasto nacionales, y de los presupuestos económicos nacionales, ejemplificados desde 1946 en los informes anuales del Consejo de Asesores Económicos del Ejecutivo norteamericano. Este sistema ha prevalecido también en los principales países europeos en la formulación de sus planes de reconstrucción y desarrollo de posguerra.

Sin entrar aquí en un estudio pormenorizado del estado que guarda la teoría fiscal-monetaria en los países avanzados, baste decir que se acepta como principio de política económica el de emplear tanto el mecanismo monetario y bancario como el fiscal y presupuestal, conjuntamente, para influir en el monto y composición del ingreso y el gasto nacionales con el propósito de mantener un alto volumen de ocupación. Con frecuencia se llama a esto una política

* Ponencia presentada al Congreso Científico Mexicano, Sección de Economía, México, D.F., septiembre de 1951. Los puntos de vista aquí expresados son de la exclusiva responsabilidad del autor, sin que necesariamente participe de ellos ninguna institución a que esté vinculado. Publicada en *El Trimestre Económico*, vol. XVIII, núm. 4, octubre-diciembre de 1951, pp. 636-653.

fiscal y monetaria anticíclica o, quizá mejor dicho, “compensatoria”, estabilizadora de las fluctuaciones del ingreso. En la ejecución de la política se procura influir tanto en los gastos de inversión de la empresa privada como en los gastos de consumo de la población, y para ello lo mismo puede convenir modificar los impuestos que modificar los gastos públicos, restringir o suavizar el crédito, variar los requisitos de reserva de los bancos privados en el banco central, alterar la política del Estado en cuanto a su deuda pública interior y, en casos extremos, hacer uso de controles directos de precios, rentas, etc.¹ En los países que dependen mucho del comercio exterior y que tienen problemas de balanza de pagos, como Inglaterra, Australia y la mayoría de los europeos, entra también en juego la modificación de las restricciones a la importación, el control de cambios y la política de empréstitos y ayudas del exterior.

Es sin duda un desarrollo teórico que ha hecho época en los países desarrollados y que ha tenido fuertes repercusiones en la política económica de muchas otras naciones, y en realidad ya no se discute la necesidad de que el Estado, a través de la política monetaria y la fiscal conjuntamente, vele por mantener estable el volumen de ocupación dentro de una tendencia de crecimiento del ingreso nacional. Aun cuando la ejecución de la política no es perfecta en ningún país, y por lo demás requiere que en otros sectores se sigan también políticas congruentes, tenemos el reciente ejemplo, de 1947 al presente, de los Estados Unidos, de Canadá y de Inglaterra, en donde, aun cuando más mal que bien, se ha demostrado la viabilidad y la razón de la aplicación de la nueva teoría.

2. ¿QUÉ POLÍTICA FISCAL-MONETARIA REQUIERE UN PAÍS EN DESARROLLO?

El objeto de este trabajo es preguntarse si toda esta evolución de la teoría fiscal-monetaria tiene aplicación en los países subdesarrollados que se encuentran en rápido proceso de desarrollo a partir de un nivel muy bajo de ingreso *per capita* (por ejemplo, la mayoría de los países latinoamericanos), y, en caso de que no sea aplicable, cómo podría desenvolverse una teoría o serie de principios teóri-

¹ Aunque propiamente la política fiscal y la monetaria deben constituir un todo, es oportuno anotar aquí lo que se entiende por cada una en lo individual. La política monetaria se refiere a los principios y disposiciones que tienen relación con el medio circulante, sobre todo desde el punto de vista de la creación de crédito por el sistema bancario y de los instrumentos por los que se modifica la preferencia por la liquidez. La política fiscal trata de influir en la corriente de ingresos, en el consumo y en la propensión a invertir, mediante modificaciones de los impuestos, los gastos públicos y la situación presupuestal.

cos adecuados. Recordemos que Keynes escribió que siempre ocurre que se están aplicando las teorías de algún economista difunto cuando ya no son aplicables. Esto lo dijo respecto de la teoría clásica. Hoy tal vez podamos decir casi lo mismo: ¿estaremos queriendo aplicar las teorías del difunto Keynes cuando en realidad no son aplicables a nuestros países?

Un país altamente desarrollado, que por lo general es un país de empresa privada capitalista, tiene por preocupación principal la utilización plena del ahorro nacional —procurar que el volumen total de inversión se mantenga lo bastante elevado para absorber todo el ahorro y evitar un proceso deflacionista y de descenso del ingreso nacional—. En las últimas épocas se ha presentado también, por motivo de la guerra y la reconstrucción, el proceso opuesto, o sea el de buscar nuevas fuentes de ahorro para un volumen de inversión requerido en exceso del ahorro voluntario. En Estados Unidos, el ahorro faltante lo dio durante la guerra la inflación; pero entre 1947 y 1949 lo suministró el propio gobierno federal, creando un superávit presupuestal de consideración. En Europa, el ahorro faltante ha provenido de la inflación y del extranjero: del Plan Marshall y de los empréstitos norteamericanos, canadienses y otros. Pero el problema fundamental a la larga en aquellos países es el de buscar salidas al ahorro, ya sea en inversión interna o en el exterior.

Un país de escasa evolución económica y en el cual se ha iniciado un fuerte proceso de desarrollo se caracteriza por el hecho de que con un ingreso nacional reducido y un ahorro nacional muy bajo y no siempre asequible o utilizable, se desea destinar a la inversión una proporción muy elevada de los recursos, digamos de un 15 a un 20% de la producción total anual, generalmente en exceso del ahorro. Semejante coeficiente de inversión sólo puede llevarse a cabo si se cuenta, además del ahorro “normal”, con un ahorro complementario, que en parte venga del exterior en forma de empréstitos e inversiones, o que no tiene sino dos fuentes internas: la inflación, que no puede prolongarse indefinidamente como política de desarrollo, o el ahorro público, a través de superávit de las entidades públicas (gobierno, organismos públicos, etc.).²

Una política de desarrollo económico tiene que suponer permanentemente, como tendencia a largo plazo, una alta tasa de inversión —inversión que realizarán tanto el Estado como la empresa privada—. Si esto es así, entonces

² Por lo regular se ha acostumbrado considerar el déficit o superávit del gobierno central solamente. Lo correcto es medir el déficit o superávit del conjunto de entidades públicas: gobierno central o federal, gobierno de provincias o estados, gobiernos municipales, organismos o empresas paraestatales o descentralizados (seguro social, corporaciones de fomento, etc.). En adelante, cuando se usa en este trabajo la expresión “déficit” o “superávit” presupuestal, se quiere decir del conjunto de entidades públicas mencionadas.

no tiene cabida la política fiscal monetaria denominada “compensatoria” si se entiende por ésta la compensación de las fluctuaciones del ingreso. El ingreso siempre debe ir en aumento: ¿se va a impedir su aumento? Un ingreso en aumento supone una expansión monetaria constante, aun cuando sólo sea a un ritmo parecido al del crecimiento del ingreso; ¿se debe impedir la expansión monetaria como política a largo plazo?

3. LA POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL SEGUIDA HASTA AHORA EN LOS PAÍSES POCO DESARROLLADOS

El problema está en emplear políticas que permitan, junto a la tasa alta de inversión, un crecimiento firme, pero moderado, del medio circulante y del ingreso. Veamos antes cómo se entiende en la actualidad la política monetaria y la política fiscal en un país poco desarrollado:

En la política monetaria ha privado en general la teoría cuantitativa del dinero, en sus expresiones más simples. Se acepta que el aumento del circulante produce elevación de los precios, y su disminución una baja. Luego, si hay tendencia a la inflación, hay que reducir el circulante; y lo contrario en caso de deflación. La historia de los países latinoamericanos en los últimos treinta años —incluso México, hasta épocas muy recientes— revela una evolución hacia formas más refinadas de control del medio circulante, pero fundadas no obstante en criterios cuantitativistas. La antigua caja de conversión, o el patrón oro automático, ha cedido su lugar a los bancos centrales modernos, dotados de armas regulatorias variadas y adaptadas a las circunstancias; pero la teoría en que se sustenta aun hoy día la actuación de los bancos centrales latinoamericanos es netamente la misma de antes. Los bancos centrales actúan en un compartimiento casi estanco y se limitan a la regulación monetaria y crediticia sin otra mira que la de contrarrestar aumentos del circulante o disminuciones del mismo. Con una importante excepción a que se hará referencia más adelante, no han enfocado su actividad en relación con el problema del desarrollo económico, que lleva consigo la actuación de los poderes públicos en muchos otros sectores. Muchas veces los bancos centrales han servido más que nada como instrumentos de financiamiento de los déficit presupuestales de los gobiernos, aspecto éste que también es característico de la política de los países subdesarrollados.

La política fiscal y la presupuestal vinculada a ella se han entendido hasta ahora en los países de escaso desarrollo de dos maneras:

1] Un simple medio de recaudar impuestos, del modo más práctico posible, con frecuente inocencia técnica y sin miramiento alguno hacia las repercu-

siones de los impuestos en la economía en su conjunto o en la política de desarrollo; es decir, la política fiscal ha consistido burdamente en conseguir dinero para las arcas del tesoro público.

2] Con un poco más de refinamiento, durante los años de depresión mundial se empezó a enfocar en muchos países subdesarrollados, entre ellos México, la política fiscal y presupuestal como un arma de fomento de la actividad económica, mediante el simple expediente de crear un déficit presupuestal para realizar gastos en obras públicas, no importa cómo se financiara el déficit (por ejemplo, mediante crédito del banco central). Se apoyó esta política aparentemente en las recomendaciones de la escuela keynesiana y en las controversias de la época en Estados Unidos; probablemente fue bastante atinada en los años de depresión, pero por desgracia la formulación teórica del problema no evolucionó, y la política de déficit se ha seguido aplicando en condiciones en que ya no se justifica y más bien hace daño. Tal fue el caso de México a partir de 1941 y durante la guerra, así como el de casi todos los países de América Latina. No siempre los déficit han sido para obras públicas, sino simplemente para sufragar gastos ordinarios de los gobiernos o para mantener en pie ejércitos y armadas que, justificados o no, han sido un fuerte gravamen para las economías (el caso de Argentina, Chile, Brasil y Perú).

Resumiendo, ni la política monetaria ni la fiscal han respondido propiamente a los fines del desarrollo económico, y, en los más de los casos, con excepciones notables, se han desenvuelto independientemente la una de la otra y con frecuencia de manera contradictoria. Lo que por un lado se procuraba mediante la política monetaria, por el otro se deshacía mediante la falta de una política fiscal congruente.

Me atrevería a insinuar que esto se ha debido en gran parte, haciendo caso omiso de las fallas humanas y políticas, a una falta de comprensión teórica del problema y, más que nada, a la falta de elaboración de un modelo teórico de política monetaria y fiscal aplicable a un país en desarrollo que pretenda mantener una elevada tasa de inversión anual. En la práctica se han dado algunos pasos aislados, impelidos los gobiernos por las circunstancias. Merece destacarse, por el lado de la política monetaria, la creciente adopción del principio del control selectivo del crédito como política de los bancos centrales; por el lado de la política fiscal, la tendencia en algunos países a conceder mayor importancia al impuesto sobre la renta, a crear medios fiscales de estimular la reinversión de utilidades, a adoptar impuestos sobre utilidades excedentes, a estudiar las consecuencias de la regresividad de muchas de las fuentes impositivas de los gobiernos, y la tendencia a ver con más cautela el efecto de los déficit presupuestales. Se inicia también una tendencia a considerar conjuntamente las ope-

raciones de ingreso y egreso no sólo de los gobiernos centrales y locales, sino, consolidándolas, las de los organismos descentralizados o paraestatales, que, en una etapa de fuerte impulso al desarrollo económico, resultan ser deficitarios. Sin embargo, debe recalcar que estas tendencias de la política monetaria y fiscal son todavía tenues y nuevas.

4. BASES DE UNA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA CONGRUENTE CON EL DESARROLLO ECONÓMICO

Ante todo es preciso definir claramente los objetivos de la política monetaria y fiscal. Si se parte de que habrá que promover y mantener una tasa de inversión bruta anual superior al ahorro voluntario previsto más la aportación previsible anual de capital extranjero, hay que resolver desde un principio si el objetivo deberá ser ayudar al desarrollo económico sin importar que haya inflación, o tratar de lograr el desarrollo sin inflación. No es fácil que el objetivo se defina de una vez por todas entre ambos caminos. Probablemente en un principio no sólo sea inevitable sino conveniente cierta dosis de expansión del medio circulante que pudiera resultar inflacionaria; pero la política inflacionaria no puede ser un sustento adecuado a largo plazo para el desarrollo económico, porque termina por encauzar los recursos de la comunidad hacia sectores no necesariamente compatibles con la finalidad de elevar el nivel de vida de los sectores de bajo ingreso de la población, aparte de que destruye el incentivo al ahorro privado y dificulta la ejecución de las obras públicas. En consecuencia, el objetivo debería ser contener la inflación sin retrasar el ritmo de desarrollo económico.

¿Cuáles deben ser los medios? Recordemos que en la práctica los países en etapas de desarrollo económico rápido han seguido una política de déficit presupuestal y que después de que éste ha dado lugar a un crecimiento desmedido del medio circulante han intentado, a través de los bancos centrales, restringir la expansión crediticia. El déficit presupuestal puede ser inicialmente necesario, según ya se dijo, sobre todo si para elevar el ritmo de desarrollo se requiere llevar a cabo extensas y costosas obras públicas en materia de comunicaciones y transportes, energía, riego y obras agrícolas, etc. En tal caso, frente al exceso de los gastos públicos sobre los ingresos en una primera etapa, la política monetaria, mientras la tasa de desarrollo no sea aún más elevada, podría consistir en facilitar la expansión del medio circulante, pero orientando a la vez la colocación de la deuda pública en el sistema bancario privado y entre particulares. Esto casi nunca se ha podido lograr en medida apreciable. Sin embargo, cualquier expansión excesiva del crédito puede contrarrestarse en esas condiciones

mediante cualquiera de los medios de que dispone un banco central para reducir las disponibilidades de los bancos de una manera global, como la elevación del encaje obligatorio.

Pero en una segunda etapa, que podría caracterizarse por un ritmo de inversión pública y privada gradualmente más elevado, con estímulo a las construcciones residenciales y de vivienda, con facilidades de crédito a largo plazo para el desarrollo agrícola y el industrial, con creación paulatina de ahorros colectivos, con cierta reinversión de utilidades por las empresas y con creación de sectores favorecidos de ingresos, se requiere que la política fiscal y la monetaria lleven una coordinación mucho más estrecha y que el impulso expansionista pase del sector fiscal al bancario. El déficit presupuestal debería entonces evitarse, en tanto no debería tratar de impedirse a toda costa la expansión del crédito bancario, sino más bien procurar ampliar éste y encauzarlo correctamente. Aquí surgen varios problemas: ¿cómo determinar el comienzo de esa segunda etapa?, ¿cómo justificar y llevar a cabo una política de expansión crediticia controlada?, ¿cómo justificar y realizar un aumento de los recursos fiscales para evitar los déficit?

Respecto al primero de estos problemas, el de cuándo debe iniciarse una política fiscal monetariamente neutral o permanentemente antiinflacionista, en tanto se inicia de modo simultáneo una política monetaria selectivamente expansionista, habría que fijar ciertos criterios, entre los cuales me parecen importantes los siguientes:

a] debe haberse logrado ya un aumento sustancial de la población económicamente activa y una reducción correspondiente de la desocupación disfrazada o subocupación que tanto caracteriza a los países poco desarrollados;

b] debe haberse alcanzado ya un crecimiento considerable de las formas bancarias e institucionales de ahorro, y una evolución de la forma jurídica de las empresas hacia la sociedad mercantil de responsabilidad limitada y la sociedad anónima;

c] debe haberse realizado un mínimo de obras e inversiones públicas que constituyan capital y servicios básicos sin los cuales la iniciativa privada no sentiría estímulos suficientes;

d] debe haberse hecho aparente una distribución del ingreso más desigual que la que existía al principio del proceso de desarrollo.³

El primer punto sería indicativo de un sector de demanda de base más amplia, es decir, de un mercado más extendido y de una creciente monetiza-

³ No afirmo esto como justificación de tal distribución del ingreso sino como reconocimiento del hecho de que el desarrollo económico por medio de procesos expansionistas e inflacionarios tiende por lo general a hacer más desigual aquella distribución.

ción de la actividad económica, pasando la economía del autoconsumo al mercado; un sector de demanda de gran importancia potencial como masa de consumidores. El segundo indicaría potencialidades de ahorro de individuos y empresas con el cual se pudiera financiar en medida creciente la inversión privada. El tercero sería indicador de la existencia de “economías externas” que reducen los costos por parejo para todas las empresas, al proporcionarles mejores medios de transporte, mayor disponibilidad de energía, tierras de cultivo más extensas, etc. El cuarto punto (junto con el segundo) señalaría que la potencialidad fiscal de los individuos y las empresas permitiría al gobierno realizar reformas fiscales sustanciales destinadas a recoger ingresos excedentes del sector privado para orientarlos hacia el sostenimiento e incremento de los servicios públicos, proceso que mientras sirviera para seguir incrementando el ingreso nacional no tendría por qué perjudicar a los propietarios, empresarios agrícolas e industriales, comerciantes, etcétera.

5. POLÍTICA MONETARIA DE EXPANSIÓN SELECTIVA

Ahora bien, ¿por qué se justificaría una expansión crediticia para el desarrollo económico y no una política de limitación (siempre que la política fiscal sea, como se viene indicando, congruente)? Las economías poco desarrolladas tienen, entre otras características ya señaladas, la de que los sistemas de crédito son rudimentarios o endebles, ya sea por falta de instituciones adecuadas, por no coincidir el interés bancario privado con las verdaderas necesidades de desarrollo, por no poder el Estado suplir la falta, o por resistencias sociológicas y otras originadas en la falta de cultura económica y financiera. El resultado de ello es que una muy grande proporción del crédito total con que opera el sistema económico es de carácter no bancario y, en consecuencia, usurario, sobre todo en la agricultura. La misma industria no tiene fácil acceso al crédito bancario, sino que lo logra indirectamente a través del comercio, que es el que da a la industria la pauta de las perspectivas del mercado por intermedio de la acumulación o la disminución de los inventarios. Si el desarrollo económico tiene sentido y se lleva a cabo con cierto éxito, es inconcuso entonces que tendrá que llevar aparejada una ampliación progresiva del crédito bancario propiamente dicho, al pasar, cada día con mayor grado, los sectores de crédito privado usurario al sistema de la banca, a la par que la población se acostumbra a depositar sus activos líquidos en un banco en lugar de guardarlos en moneda contante y sonante o en atesoramientos privados.

Pero hay otras razones de peso por las que no es correcto limitar la expansión del crédito, y es que en todo proceso de desarrollo económico ocurre un crecimiento absoluto y relativo del comercio y los servicios (tanto de producción como de consumo, por ejemplo, de transporte de carga y de diversiones); y si alguna actividad hay que necesariamente tiene que apoyarse en el crédito es el comercio, el que a su vez, como se dijo antes, en gran parte financia la producción industrial y la agrícola. Así que, haciendo a un lado las aberraciones del comercio, o sea la especulación con artículos de primera necesidad, existe una necesidad legítima de crédito para tales fines. Piénsese en lo que significa el desenvolvimiento de una región en que las nuevas vías de comunicación crean ingresos y demandas antes no importantes y se requiere ahora establecer innumerables centros de distribución de mercancías, manufacturas, etc., y mantener un mínimo de existencias en almacén que anteriormente no se justificaba. Piénsese en la importancia que hoy día tiene, al establecerse una industria nueva, dotar a ésta de suficiente capital circulante para que pueda organizar la distribución de su producto eficazmente en escala nacional. El desarrollo económico requiere, pues, más crédito, aun para el comercio y la distribución.

Una modalidad más es la señalada por la dificultad que experimentan las nuevas empresas, en un país en desarrollo, para acudir al mercado de capitales, ya sea por excesiva concentración de los ahorros, por falta de medios institucionales (bolsas de valores, etc.), por la relativa atracción que los ahorradores sienten por inversiones directas en bienes raíces o en títulos de crédito de poco o ningún riesgo, etc. A fin de proveer de capital a la multitud de nuevas empresas industriales y comerciales que caracterizan a un proceso de desarrollo económico, se requiere establecer instituciones de crédito especializadas, apoyar mediante operaciones a largo plazo a las nuevas empresas y ofrecer, y no limitar, el crédito.

Es evidente en lo anterior, desde luego, que no es una expansión desenfundada del crédito lo que se requiere. En los países de América Latina, y entre ellos México, se ha ido reconociendo poco a poco y a medida que se dejaban atrás los cánones de la banca central clásica, que dentro de una tendencia de expansión del crédito es posible imprimirle ciertas direcciones preferentes; en otros términos, se ha ido desarrollando el control selectivo del crédito por el banco central. Se trata de un concepto y de un mecanismo nuevos. Recordemos que en la literatura sobre banca central y sobre cuestiones monetarias y crediticias, no se encuentra un solo libro sobre el tema en los países anglosajones: que la única selección crediticia conocida en la política monetaria de los países maduros se refiere al grado de liquidez de los documentos crediticios y no a la naturaleza de la actividad económica financiada con el crédito; y que apenas en

años recientes se empieza a practicar una cierta dosis de política selectiva en el crédito para construcción de viviendas y para operaciones de bolsa (principalmente en Estados Unidos).

El control selectivo del crédito ha nacido en América Latina de la necesidad y concretamente del problema que surgió durante la inflación de tiempo de guerra, la que era necesario contrarrestar por medio de control monetario pero no en tal forma que se perjudicaran las operaciones de crédito relacionadas con el aumento de la producción agrícola e industrial. Consiste el control selectivo del crédito en usar las armas del banco central para hacer costosas y aun prohibitivas a los bancos las operaciones de crédito para algunas actividades (por ejemplo, préstamos para bienes raíces, para financiar importaciones, mantener existencias comerciales con fines especulativos, etc.), mientras a la vez se otorgan facilidades para ampliar el crédito a otras actividades (la agricultura, el transporte, la industria). El procedimiento más radical para lograr el control selectivo del crédito sería, según unos, la nacionalización de la banca. Una aproximación a ellos se tiene en Argentina, donde en 1946 se nacionalizó el sistema de depósitos, lo que equivalía a que los bancos privados mantuvieran en el banco central una reserva en efectivo del 100% de los depósitos bancarios, los que sólo podrían destinar a las operaciones crediticias que el banco central autorizara. Pero en México, por ejemplo, se ha desenvuelto en los últimos años, y sobre todo desde 1949, un sistema por el cual se exige a los bancos mantener reservas de efectivo en el banco central en una proporción muy elevada, salvo en la medida en que los bancos destinen una parte de esos recursos a inversiones en valores públicos, valores privados autorizados, créditos a la agricultura u otras operaciones que se desea favorecer para facilitar el desarrollo económico. Se logra así, sin restar interés ni incentivos a la banca, una finalidad de orden público. En otros países, por ejemplo, en Guatemala, existe legislación semejante tendiente, por diversos procedimientos, a dirigir o encauzar el crédito preferentemente hacia ciertos sectores, o disuadirlo de orientarse hacia ciertos otros.

No pretendo examinar aquí en detalle todas estas medidas de control selectivo, sino simplemente señalar el hecho, la tendencia; pero no sin hacer notar también que el problema de ejecutar tal política crediticia es sumamente complicado, debido principalmente a las ramificaciones y complicaciones del crédito, a la dificultad para conocer el verdadero destino de los préstamos y, en muchos países, al hecho de que una misma persona es con frecuencia al mismo tiempo comerciante, agricultor, industrial y especulador en bienes raíces, sin que pueda determinarse a cuál de las varias personalidades de un individuo se están destinando los recursos crediticios. El control selectivo del crédito es, en

resumen, un lineamiento nuevo de política monetaria relacionado con el desarrollo económico y que los bancos centrales sin duda tendrán que elaborar y refinar con el transcurso del tiempo.

6. POLÍTICA FISCAL NEUTRALIZADORA Y ANTIINFLACIONISTA

Queda el otro problema señalado de cómo justificar y realizar una política fiscal tendiente a evitar los déficit y a aumentar los recursos fiscales. La justificación está en que si, llegada una etapa determinada de desarrollo económico en que el volumen de inversión pública ha sido ya considerable y el de inversión privada tiene ya bastante impulso propio, se considera que corresponde a la expansión crediticia controlada el proporcionar y facilitar los medios de continuar el desarrollo económico, este impulso expansionista del ingreso monetario tiene que contrarrestarse y moderarse, a fin de mantener una relativa estabilidad de los precios y evitar un proceso inflacionario; y la forma que ataca más directamente la inflación es la absorción de ingresos por medio del impuesto. Es laudable una política de bajos impuestos en las etapas primeras de un proceso de desarrollo económico; pero con el tiempo resulta inconveniente y los empresarios se acostumbran demasiado a no pagar impuestos o a pagarlos en escala reducida. Si a causa de una política impositiva débil, el Estado tiene que incurrir en déficit, debe recordarse que los déficit con frecuencia estimulan muy directamente el consumo y no siempre la inversión; que, al tener que financiarse por medios netamente inflacionarios, tienden a provocar mayores desigualdades del ingreso; y que, por inercia administrativa, tienden a perpetuarse. De ejemplos de ello no se carece en los países de América Latina.

Es, en cambio, correcto y prudente, como parte integrante de una política de desarrollo económico, apoyada ésta a su vez en la idea de la expansión crediticia controlada y selectiva, formular una política fiscal que tenga por objetivo global una neutralidad presupuestal y monetaria y por finalidades concretas las de permitir, por un lado, mantener un ritmo convenientemente elevado de obras públicas y, por otro, financiar éstas por medio de impuestos y, como corolario, absorber por medio de impuestos las fuertes utilidades comerciales e industriales que el proceso de desarrollo origina, para convertirlas en obras y servicios sociales y económicos de carácter básico.⁴

⁴ Lo anterior no excluye la posibilidad de emplear fondos del exterior (empréstitos, etc.) para financiar parte de los gastos públicos, ya que su uso no tiene consecuencias monetarias directamente expansionistas.

Se reconoce la dificultad de realizar tal política fiscal. Ella se debe a varias razones. Por ejemplo, al hecho de que en muchos países subdesarrollados una gran parte de los recursos fiscales proviene de los impuestos a la importación y a la exportación, conceptos que fluctúan por razones exógenas; caso en el cual una política fiscal y presupuestal neutral o superavitaria no se podría cumplir con todo rigor. En otros países, donde se usa crecientemente el impuesto sobre la renta como elemento fundamental del fisco, se tropieza con dificultades prácticas originadas en la deficiencia de los registros contables de las empresas, en la irresistible inclinación de los contribuyentes a evadir al fisco, en la resistencia política de los sectores afectados por el impuesto o, en algunos lugares, en la resistencia del capital extranjero, y en la dificultad de aplicar el impuesto sobre la renta a las actividades agrícolas. Los impuestos a la propiedad raíz urbana y rural, que son generalmente la base de los sistemas fiscales de los estados, provincias o municipios, son igualmente resistidos; pero no cabe duda de que la propiedad debería ser objeto de gravámenes mucho mayores de los que tiene en los países poco desarrollados, incluso como medio de desviar los capitales hacia campos distintos de inversión.

A través de la política fiscal es posible también cumplir ciertos objetivos especiales, aun cuando no por ello secundarios. Por ejemplo, como se acaba de indicar, sería posible hacer menos atrayentes algunos campos de inversión socialmente menos útiles (por ejemplo, la construcción residencial de lujo); estimular, en cambio, otros sectores de inversión, ya sea a través de exenciones o bonificaciones parciales, o mediante artificios tendientes a promover la reinversión de utilidades, etc.; orientar el ahorro hacia títulos de crédito concretos, liberando a éstos de impuestos; absorber ganancias inesperadas, originadas en fenómenos de alza rápida de precios, en modificación del tipo de cambio (por ejemplo, el motivo de adopción del impuesto a la exportación creado en México en 1948), etc. La política fiscal y presupuestal debe, y puede, dirigirse en forma que complemente y refuerce a la política monetaria.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

A grandes rasgos, la tesis que aquí se sostiene es la siguiente:

[1] Los avances en materia de política fiscal y monetaria en los países altamente desarrollados, y las formulaciones teóricas relativas, no se prestan a aplicación a los problemas de desarrollo económico de los países en plena etapa de evolución económica desde niveles bajos de ingreso, evolución que se caracte-

riza por el sostenimiento de una tasa de inversión o capitalización bastante elevada, casi siempre en exceso de la tasa de ahorro, y que requiere por lo tanto fuentes complementarias de ahorro, que pueden ser el capital extranjero, por un lado, y el ahorro forzoso (inflacionario) o bien el ahorro de los poderes y entidades públicas (no inflacionario), por otro.

2] Es necesario, en consecuencia, tratar de formular una política monetaria y una política fiscal congruentes con el desarrollo económico de un país de bajo nivel de ingreso, en que tanto la una como la otra desempeñen una función recíprocamente compatible y respondan al objetivo de incrementar el ingreso nacional sin procesos inflacionarios que a la larga son perjudiciales al desarrollo mismo.

3] Las bases de semejante política monetaria y fiscal requerirían una distinción de etapas de desarrollo: una primera en que se justificaría la expansión del ingreso a través de déficit presupuestal, y una segunda, caracterizada por ciertos indicadores, en que lo correcto sería expandir el ingreso a través del crédito y el medio circulante, pero neutralizar la tendencia expansionista a través de la política fiscal y presupuestal.

4] Para la expansión del crédito, la experiencia en muchos países subdesarrollados empieza a indicar un procedimiento que es heterodoxo de acuerdo con los cánones de la banca central en los países maduros pero que está peculiarmente adaptado al problema del desarrollo económico: el control selectivo del crédito.

5] En materia fiscal, no se han reconocido ni aprovechado todavía las potencialidades del sistema fiscal, ni se ha comprendido el aspecto teórico general, y es necesario aplicar la política fiscal como complemento de la monetaria, aumentando los impuestos a fin de financiar las obras públicas por medios no inflacionarios con objeto de absorber las utilidades que se crean en el proceso de desarrollo económico y convertirlas en obras y servicios sociales y económicos básicos.

6] La neutralidad monetaria de la política fiscal, es decir, la negativa consistente a originar déficit presupuestales internos, debe ser la piedra angular del enfoque de la política monetario-fiscal que requiere un país que, rebasada cierta etapa primitiva de desarrollo, entra en otra etapa en que la inversión debe apoyarse en grado creciente en el sistema bancario y en el ahorro privado. No se insinúa que el equilibrio presupuestal deba ser un fin por sí mismo, sino que debe ser un medio que, conjuntamente con una política de expansión selectiva del crédito, promueva el desarrollo económico sin inflación. No se insinúa que los gobiernos deban reducir sus gastos, sino que se sostiene que deben aumentar sus ingresos elevando considerablemente los gravámenes impositivos.

7] En suma, un país en desarrollo requiere una política diametralmente opuesta a la que se ha venido siguiendo en semejante clase de país. La práctica ha sido incurrir en déficit presupuestal y tratar de contrarrestarlo por medio de la restricción del crédito; lo que se necesita es precisamente lo contrario, o sea favorecer la expansión selectiva del crédito que toda economía en crecimiento necesita, y contrarrestar sus efectos inflacionarios por medio de la neutralidad o aun el superávit presupuestal.

México, D.F., 15 de agosto de 1951

UNA PROPUESTA PARA ESTABLECER UN SISTEMA DE PAGO PARCIAL, EN MONEDA LOCAL, DE LOS INTERESES DE LA DEUDA EXTERNA*

La presente nota tiene por objeto proponer que se establezca, en el ámbito internacional y con la cooperación de los organismos financieros multilaterales, un sistema mediante el cual una parte de los pagos anuales por concepto de intereses de la deuda externa de los países en vía de desarrollo se haga en moneda local, acreditándose dichos pagos en favor de los bancos acreedores en cuentas bancarias restringidas, en los países deudores, que sólo podrían usarse para financiar, también en la misma moneda local, proyectos de desarrollo convenidos entre el deudor y el acreedor.

La idea no es nueva, pero extraña que no se haya mencionado en las discusiones internacionales y nacionales de los últimos meses acerca del problema a que se enfrentan los países en desarrollo para poder pagar puntualmente los intereses de su deuda externa contratada con la banca internacional privada (y en algunos casos con la banca extranjera oficial). Se habla de moratorias, de limitar el pago de intereses a una proporción determinada de las exportaciones, de negociar reducciones de la tasa de interés, de organizar “paquetes de rescate” y de obtener nuevos financiamientos externos netos para poder pagar los intereses. Ninguna de estas supuestas soluciones tiene en cuenta la experiencia posterior a la segunda guerra mundial, cuando, en circunstancias desde luego diferentes, se ideó el Plan Marshall como sistema de transferencia de recursos reales complementario de los préstamos del Banco Mundial y de otras organizaciones. No se pretende que el mismo mecanismo sea aplicable lisa y llanamente hoy día, pero ofrece algunos aspectos que merecen tenerse en cuenta cuidadosamente.

La experiencia con las deudas del siglo XIX, así como con las surgidas de la primera y la segunda guerras mundiales, enseña que si bien los intereses del endeudamiento externo se pagaron —o cuando dejaron de pagarse se capitalizaron—, la amortización del capital rara vez se cumplió puntualmente y aun quedó con frecuencia en suspenso o en moratoria indefinida. Los tenedores de bonos en

* Publicado en *El Trimestre Económico*, vol. LIII (3), núm. 211, México, Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre, 1986, pp. 627-630.

el siglo XIX, aun los que adquirieron bonos norteamericanos, en muy grande medida perdieron su capital o recuperaron, muchos años después, una pequeña o ínfima parte del mismo; sin embargo cobraron intereses, que eran bajos. Con posterioridad a la primera guerra mundial, se demostró (Keynes *et al.*) que la derrotada Alemania no podría pagar las reparaciones de guerra sin efectuar una transferencia real de recursos en forma de bienes, es decir vía excedente de exportaciones, y que, si lo hubiera logrado, los acreedores, o sea las potencias aliadas, no iban a poder aceptar, vía importaciones de productos alemanes, la referida transferencia real, equivalente al monto de las reparaciones, ni siquiera a lo largo de varios años de plazo. El resultado final fue un cobro parcial en efectivo, que entre otras cosas dio pie al nazismo. También al cuantificarse el endeudamiento interaliado de la primera guerra mundial, se precisó la misma dificultad, con el resultado de que dichas deudas quedaron en gran parte insolutas.

Al preverse el endeudamiento de la segunda guerra mundial entre los aliados, había plena conciencia del problema de la transferencia real, gracias a las controversias de los economistas. Los Estados Unidos crearon el sistema de “préstamo y arrendamiento” para sus aliados, a fin de que no tuvieran que desembolsar efectivo en la compra de materiales de guerra y estratégicos ni en la amortización del crédito, sino que devolverían los bienes en especie, lo que ocurrió sólo en parte. Y las deudas documentadas, por ejemplo de la Gran Bretaña, se refinanciaron y al final se pagaron a largo plazo. Al mismo tiempo los Estados Unidos inyectaron cerca de 9 mil millones de dólares de dinero aprobado por su Congreso para hacer posible el Plan Marshall —por el cual se transfirió capital real a Europa en forma de bienes y servicios—; y aportó otros 2 mil millones de dólares a la reconstrucción de Alemania y el Japón, y, de nuevo unos años después, a la rehabilitación de Corea.

La idea fundamental del fenómeno del endeudamiento internacional es que tanto el capital otorgado como el que se recupere tienen que tener como contrapartida una transferencia real en bienes y servicios. En el siglo XIX, el capital que fluyó hacia la América Latina desde Europa se tradujo en movimiento real de bienes de inversión, bienes de consumo y servicios, con los cuales se impulsó el desarrollo de los países de la región. En el caso del Plan Marshall, los Estados Unidos no sólo transfirieron bienes y servicios propios a Europa, sino que permitieron además que Europa empleara parte del dinero en hacer compras *off-shore*, por ejemplo, en la América Latina.

En el caso del endeudamiento externo actual de los países en vía de desarrollo, que asciende a cerca de 900 mil millones de dólares, la transferencia real ya se hizo, en los años setenta y sobre todo entre 1980 y 1982, en buena medida en forma de bienes de capital y diversos bienes de producción, así como en

equipo y servicios militares (15%, según un estudio del SIPRI). Por desgracia, otra parte —en muchos casos muy importante— de la transferencia se hizo, por causa de las sobrevaluaciones de muchas monedas y por otros factores, en forma de bienes y servicios de consumo no siempre necesarios para el desarrollo, y todavía otra parte adicional se hizo en forma de activos financieros (fuga de capitales) —transacciones que se efectuaron por diversas causas, entre ellas las sobrevaluaciones y la inseguridad económica y política.

La lección que se puede derivar de todo esto es que los actuales intereses sobre la deuda externa de los países en desarrollo, cuyo importe es de unos 90 a 100 mil millones de dólares anuales, no pueden transferirse a los acreedores en sus divisas de origen a menos que entre países deudores y acreedores se logre una transferencia real neta más o menos equivalente en forma de bienes y servicios. Además, se tendrá que dar por supuesto que el capital de las deudas no podrá pagarse, en términos globales, porque ello sólo añadiría un factor o proporción intolerable a la transferencia real necesaria anualmente; aunque ello no significa que no puedan hacerse pagos parciales del principal, desde luego, en el caso de países que tengan capacidad para hacerlo.

La lección que da el Plan Marshall es aún más importante: como fue un donativo, los ingresos de contraparte derivados de la venta en Europa de los productos financiados con fondos del Plan Marshall se depositaron en las monedas locales europeas, a disposición de los sistemas financieros nacionales para efectuar con ellos nuevos gastos en Europa (créditos, inversiones, etcétera). Algo muy parecido ocurrió años más tarde con la ley PL 480 por medio de la cual el Congreso norteamericano aprobó financiamiento de transferencias de alimentos a países en desarrollo (u otros): los fondos recogidos de contraparte quedaron depositados en las monedas locales, en los países beneficiarios, y se destinaron a nuevas inversiones en agricultura, créditos, gastos de investigación, de adiestramiento, etcétera, sin que hubiera sido necesario transferir de nuevo a los Estados Unidos, en dólares, los saldos acumulados.

Se propone a continuación que estas ideas se apliquen, con las modificaciones y adaptaciones necesarias, al problema del pago de los intereses sobre la actual deuda externa. Dado el monto efectivo de la tasa de interés hoy día —en promedio unos seis puntos por encima de la tasa de inflación de los países principales de la OCDE—, el pago de intereses —los 90-100 mil millones de dólares anuales en moneda convertible— equivale, *para los países deudores*, a una transferencia de capital, es decir a una conversión de ahorro interno, público y privado, en salida de capital en divisas. Por ello es insostenible esta situación, pues son recursos que ya no se pueden aplicar al desarrollo económico, sobre todo ante la perspectiva deprimente de los mercados internacionales de las exporta-

ciones de productos básicos y manufacturados de la mayoría de los países en desarrollo y en virtud de la consecuente pérdida de ingresos en divisas por vía comercial.

Una posible solución consistiría en llegar a acuerdos con los bancos acreedores *para pagarles una parte de los intereses en moneda local*. Habría que determinar qué proporción de cada parte de las deudas, según plazos, vencimientos y otras condiciones y características de las mismas, podría sujetarse a que los pagos de los intereses se cubrieran en moneda local, por ejemplo, en pesos, bolívares, cruzeiros, australes, dinares, rupias, etcétera. Por ejemplo, la proporción pagadera en moneda local podría ser la diferencia entre la tasa de interés nominal (LIBOR *plus* comisiones y sobretasas) y la tasa de interés real, es decir, la *prime rate* corregida por la tasa de inflación vigente en los Estados Unidos. Dicho de otro modo, se seguiría pagando en moneda convertible una tasa real de X , y el resto, la diferencia hasta la nominal, se pagaría en la moneda local. La parte de los intereses que se acordara pagar en dólares u otra moneda convertible se transferiría al banco acreedor puntualmente; la parte pagadera en moneda local se depositaría en cuentas especiales, en el sistema bancario nacional, temporalmente “restringidas”, es decir, sujetas a que sólo se pudiera hacer desembolsos a cargo de las mismas para fines convenidos de financiamiento en moneda local.

Los saldos de las cuentas especiales ganarían un interés aproximado a la tasa de inflación del país deudor, y estarían a disposición de los bancos acreedores para reinvertirse en moneda local, en condiciones convenidas con los gobiernos de los países deudores, para financiar proyectos de desarrollo que cumplieran determinadas condiciones: por ejemplo, generar exportaciones de bienes y servicios; ahorrar divisas; contribuir a elevar el nivel de vida rural y urbano marginal; mejorar el perfil educativo y de adiestramiento de la población; fortalecer los programas de salud; ampliar los programas de aumento de productividad y de control de calidad; extender programas de protección y mejoramiento del medio ambiente, y otros.

De estos nuevos préstamos e inversiones hechos con cargo a las cuentas especiales “restringidas”, habría que garantizar a los bancos extranjeros acreedores y titulares de las cuentas una determinada proporción de recuperaciones en la moneda extranjera en que se hubiere expresado la deuda original; tendría que establecerse qué proporciones de capital y de nuevos intereses o rendimientos pudieran transferirse al acreedor en moneda extranjera, qué plazos, etcétera.

Para administrar el sistema propuesto, los gobiernos de los países deudores tendrían que llegar a acuerdos con los organismos financieros multilaterales (Banco Mundial, BID y bancos regionales de desarrollo y similares, tal vez el FMI) y con algunos consorcios de bancos acreedores en los distintos países pres-

tamistas, a fin de convenir los mecanismos necesarios para asegurar que el destino de los nuevos préstamos e inversiones sea el correspondiente a los objetivos del sistema, y para que se vigile adecuadamente.

Por último, podría ensayarse el sistema en forma limitada y gradual con algunos bancos de los Estados Unidos y Europa, o del Japón, que tengan especial interés en colaborar con los países en desarrollo y en ayudar a encontrar soluciones prácticas, positivas y duraderas al problema del pago de intereses de la deuda externa. El sistema propuesto —debe insistirse— no sería distinto u opuesto a los esquemas de refinanciamiento, aplazamiento, reestructuraciones de la deuda u otros mecanismos destinados a aliviar el peso del pago de intereses o el de las amortizaciones. Sería complementario, y con el tiempo podría tornarse el más importante, en una nueva concepción del papel del capital internacional en el desarrollo de los países actualmente endeudados. Contribuiría, además, a evitar el colapso del sistema financiero y bancario internacional. Por otra parte, para los países fuertemente comprometidos a políticas de austeridad, sería un mecanismo que ampliara las posibilidades de financiamiento local, en moneda local, para el aumento de la producción y para el desarrollo de nuevas inversiones, a la vez que dejaría libre, a disposición de esos países, divisas que podrían destinarse a importaciones de bienes de capital y productos intermedios indispensables, contribuyendo así a que el ahorro generado internamente se canalice hacia el crecimiento y el desarrollo en lugar de transferirse a la banca internacional.

Agosto de 1985-febrero de 1986

UNA INTRODUCCIÓN A LA EXPORTACIÓN DE MANUFACTURAS EN MÉXICO*

Durante el último cuarto de siglo, México se ha colocado a la vanguardia de los países recién industrializados. Desde la década de los sesenta, la economía mexicana ha experimentado un cambio estructural considerable, que se observa en particular en la participación creciente de la industria manufacturera en la producción total y en la creación de empleo. No obstante, este cambio también puede considerarse como parte de un proceso de desarrollo que comprende la modernización no sólo del sector industrial sino de una gran porción de la economía en su conjunto, incluyendo la agricultura y los servicios. Ha sido igualmente un periodo de cambio social, como lo evidencia la consolidación del sistema de tenencia de la tierra, la expansión de los servicios de educación, salud y asistencia social, el mejoramiento de la vivienda, la infraestructura urbana y los servicios públicos, entre otros aspectos. La tasa de crecimiento de la población —sobre todo por la disminución de las tasas de mortalidad y el mantenimiento de altos índices de fertilidad—, se ha reflejado parcialmente en un rápido desarrollo urbano, proceso al que ha contribuido de manera significativa la migración del campo a las áreas urbanas. La expansión de la educación superior se ha visto acompañada por el desarrollo gradual de una modesta base científica y tecnológica y por la vasta incorporación de tecnologías del exterior mediante inversiones extranjeras directas y otros medios. Como consecuencia, se observa un aumento de la productividad en general.

Sin embargo, México se ha caracterizado, como muchas otras naciones en proceso de desarrollo, por una concentración de la modernización en determinadas regiones y en sectores específicos y, particularmente, en segmentos limitados de la población. Esto quiere decir que junto a las modernas fábricas, tierras agrícolas, medios de transporte, servicios financieros y otros han coexistido gran cantidad de unidades agrícolas de baja productividad o de subsistencia, así como pequeñas e ineficientes industrias y servicios de distribución de escala

* Este texto es la introducción a Víctor L. Urquidi, Francisco Giner, Alfonso Mercado y Taeko Taniura, *Export Promotion of Manufactures in Mexico*, Tokio, Institute of Developing Economies, Joint Research Programme Series núm. 71, 1988, pp. 1-5. Traducción de Luis Tapia.

reducida e igualmente inadecuados. Se han construido muchas obras de infraestructura pero aún hay grandes problemas de transporte y amplias zonas del país están mal comunicadas. La tasa global de crecimiento del PIB, hasta 1982, estaba entre las más altas del mundo de los países en desarrollo, sin embargo, las desigualdades subsisten y los servicios de educación, salud y asistencia social siguen sin ser asequibles para la mayoría de la población.

En términos generales, los instrumentos de política elegidos para lograr el cambio y elevar el nivel de vida fueron: industrialización basada en una norma de sustitución de importaciones e inversiones en obras de riego, maquinaria agrícola y semillas mejoradas de alto rendimiento para lograr cosechas de productos de fácil salida en el mercado. La sustitución de importaciones, que había empezado en pequeña escala antes de 1940, se vio estimulada por las condiciones prevalecientes durante la guerra y, por fin, se puso en marcha formalmente durante las décadas de los cincuenta y sesenta, con incentivos fiscales y financieros y bajo un régimen de protección con base en altos aranceles y la exención de los mismos. La producción agrícola en los terrenos irrigados, sobre todo de trigo, oleaginosas y algodón, así como las mejoras en la producción de maíz (el principal alimento para consumo humano) en tierras de temporal y los progresos logrados en la producción de azúcar, café, frutas, verduras y ganado permitieron el crecimiento del sector agrícola y la sustitución de algunas importaciones y, a la vez, un incremento de las exportaciones. En las décadas de los cincuenta y sesenta, México pasó gradualmente de tener una economía sobre todo rural, cuyas exportaciones se componían de minerales y de productos agrícolas, y con un amplio sector de subsistencia, a una economía urbana-industrial capaz de generar empleo en la industria manufacturera, la construcción y los servicios. Sin embargo, tuvo que contender a la vez con un proceso de urbanización muy rápido y sin precedentes que rebasó la capacidad de las ciudades para proveer servicios y vivienda adecuados.

Lo que distingue al desarrollo mexicano, al menos hasta mediados de los años setenta, del que se observa en otros países recién industrializados, sobre todo en el este y sureste asiáticos, así como en Brasil, es que el tremendo impulso que recibió la industria manufacturera no fue enfocado hacia la exportación, como tampoco lo fueron los diversos indicadores macroeconómicos, especialmente el tipo de cambio del peso, que se manejó de manera que ofreciese incentivos suficientes para exportar y poder competir en el ámbito internacional. La industrialización para sustitución de importaciones creó finalmente una estructura que, en efecto, proporcionó empleos y que se benefició sobre todo de un mercado local cautivo y sobreprotegido. De ahí que los precios internos tendieran a mantenerse por encima de los internacionales y se exten-

diera la ineficacia de la producción. La expansión de la industria manufacturera se caracterizó por su escasa capacidad para penetrar en el mercado mundial con sus productos, y sin alcanzar nunca el grado que habían empezado a desarrollar otros países recién industrializados. Al tiempo que surgieron serias brechas en la estructura industrial, sobre todo en la producción de bienes intermedios y de capital, se incrementó la dependencia en las importaciones.

Hasta 1974-1975, México intercambió básicamente exportaciones de productos agrícolas y de la minería por las importaciones imprescindibles para el sector manufacturero, tanto las requeridas para el ulterior desarrollo de la infraestructura como las que demandaban los cambiantes hábitos en el consumo de productos alimenticios, hábitos que habían contribuido a generar un déficit alimentario creciente, sobre todo de cereales y alimentos para animales. Para paliar la escasez de recursos hubo que recurrir a los préstamos, al principio de las agencias financieras multilaterales y con créditos de los proveedores y, tras la primera crisis petrolera, cada vez más de la banca comercial en el mercado financiero mundial. El creciente déficit de México tanto en la balanza comercial como en cuenta corriente comenzó a ser un problema serio a mediados de los años setenta, especialmente en la medida en que las políticas que llevaron a la sobrevaluación del peso mexicano —que se había mantenido al mismo tipo de cambio con el dólar desde 1954— tendieron a reforzar la fuerte inclinación antiexportadora del sector industrial, afectando inclusive las actividades de servicio como el turismo.

El descubrimiento en esos días de vastos yacimientos petroleros trajo consigo un cambio brusco. México, que había seguido obteniendo préstamos a ritmo acelerado, incrementó su deuda externa de 4 000 millones de dólares aproximadamente en 1970 a 28 000 millones a finales de 1976, obligándose a un pago anual de intereses del orden de casi 2 000 millones. Sin embargo, las exportaciones de petróleo, que se vieron beneficiadas por precios más elevados a escala mundial, habían comenzado, de manera que el pago de intereses de la deuda constituía un razonable 21% del total de las exportaciones de bienes y servicios. Las exportaciones de petróleo crudo se elevaron de un monto insignificante a cerca de 600 millones de dólares en 1976. Por otra parte, la devaluación del peso en agosto de 1976 estableció de momento una moneda fuertemente subvaluada, lo que brindó algunos incentivos a las exportaciones de productos manufacturados, que en aquel entonces representaban 17% de las exportaciones totales y que venían creciendo moderadamente desde 1970.

Así, en 1978 se puso en marcha el auge petrolero e hizo de México, en unos pocos años, uno de los principales países exportadores de petróleo crudo. En 1981, México obtuvo beneficios netos del petróleo por 14 500 millones de

dólares. Durante el periodo 1978-1981, el PNB de México creció a un promedio de 8% anual, la inversión pública y privada se incrementó a casi 15% al año y el consumo real creció anualmente cerca de 7%. Además, la deuda externa, con base en la riqueza petrolera, las proyecciones y la confianza en el futuro de México, se incrementó hasta 81 000 millones de dólares, en su mayoría con vencimientos a corto plazo y tasas de interés más elevadas. De este total, el sector público había contratado alrededor de 60 000 millones, mientras que el sector privado, incluyendo la banca, lo hizo por 21 000 millones. Durante esta expansión económica sin precedentes se elevaron los salarios reales, se hizo presente la insuficiencia de mano de obra, surgieron la escasez y los cuellos de botella y se originaron índices de inflación que alcanzaron cifras de dos dígitos. Al mismo tiempo, el pago de la deuda sólo en intereses había llegado a casi 30% del total de las exportaciones de bienes y servicios.

Tanto en México como en el extranjero había la firme creencia de que el mercado petrolero mundial podría sostener la transición hacia una posición financiera más cómoda y que el desarrollo industrial, por medio de las exportaciones, sería capaz de sustituir la fuerte dependencia del petróleo. De ahí que las políticas económicas de México no prepararan al país para un posible cambio del mercado mundial del petróleo ni para una desaceleración en el ritmo de crecimiento de los países industrializados. Además de la expansión exagerada en muchos sectores, lo que quizá se convirtió en la amenaza más seria al plan de acción adoptado por México fue el hecho de mantener una moneda sobrevaluada. Junto con la incapacidad del sector industrial mexicano para satisfacer a corto plazo la demanda de capital y bienes intermedios requeridos por la elevada tasa de la inversión pública y privada, la sobrevaluación del peso estimuló las importaciones de todo tipo, desalentó la exportación de productos manufacturados e incluso restringió los ingresos netos provenientes del turismo. El creciente déficit comercial y en cuenta corriente, que se aproximaba a 4% del PNB, hizo vacilar finalmente la confianza en el peso y a principios de 1982 surgió una profunda crisis financiera y monetaria, caracterizada por la fuga de capitales, devaluación de la moneda y aumento de la inflación. A mediados del año la situación se agravó cuando la afluencia neta de fondos provenientes de la comunidad bancaria internacional se interrumpió por completo y México no tuvo otra alternativa que suspender el pago de la deuda y buscar una renegociación, una nueva programación de pagos y apoyo para los programas de ajuste interno.

En esos días, como parte del proceso de ajuste para reducir el déficit del sector público y ayudar a disminuir la inflación, cuyos índices habían alcanzado cifras de tres dígitos, se vio la necesidad de redefinir la política cambiaria: concretamente, adoptar de manera explícita medidas para mantener un tipo de

cambio “real” y evitar así la sobrevaluación. En la práctica, el peso se devaluó en 1983, coincidiendo con otros factores que señalaban claramente la necesidad de promover e impulsar la exportación de productos no petroleros, sobre todo de manufacturas. Lo anterior permitiría un grado mayor de utilización de la capacidad instalada, atenuaría el efecto de la recesión sobre el empleo y estimularía la muy necesaria entrada de divisas. Mediante la nueva política cambiaria y las medidas internas que impusieron la restricción de los salarios, una buena parte de la industria mexicana pudo competir internacionalmente, en especial en el mercado de Estados Unidos, sobre la base de salarios reales más bajos que, como consecuencia, incidieron en los precios de exportación. Durante el periodo 1983-1984, mientras las exportaciones de petróleo se mantuvieron altas dentro de una situación de debilitamiento del mercado mundial, la exportación de bienes manufacturados comenzó a crecer rápidamente hasta duplicar las cotas de 1981-1982. Desde la perspectiva de la balanza de pagos, un superávit en el comercio, favorecido por las exportaciones de manufacturas, ayudó a costear el elevado pago de la deuda, que con respecto al pago de intereses tan sólo absorbía más de 35% del total de las exportaciones de bienes y servicios. Además de las manufactureras, las industrias subcontratadoras de la frontera norte dedicadas a la “maquila” también incrementaron rápidamente su contribución al total de ingresos del comercio exterior, al igual que lo hizo la industria turística. En ambos casos, el bajo nivel de los salarios en México, en términos de dólares estadounidenses, fue el primer factor determinante.

No tardó el gobierno en entender que había llegado el momento de que México cambiara su estrategia de sustitución de importaciones basada en la sobreprotección a otra en que la industria mexicana fuera capaz de competir internacionalmente, tanto para proveer divisas mediante las exportaciones como para hacer posible que se llevara a cabo el proceso de sustitución de importaciones de manera más eficiente. Así se anunció en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1983-1988. En consecuencia, ya en 1985 se había adoptado una firme política de promoción de las exportaciones que abarcaba incentivos financieros y fiscales, simplificación administrativa y otras medidas. Al mismo tiempo se adoptó un programa de liberalización de las importaciones que supuso la desaparición de las licencias de importación y el desmantelamiento del sistema proteccionista, factores que llevaron a México a unirse al GATT en 1986 y a acatar sus cláusulas fundamentales, así como las de la Ronda de Tokio. La apertura a la importación estuvo acompañada por una disminución de los aranceles respectivos. La liberalización se logró con rapidez excepto en tres sectores estratégicos que requirieron negociaciones más complejas: las industrias automotriz, electrónica y farmacéutica.

La política cambiaria seguida no fue, sin embargo, del todo consistente, por lo menos hasta 1985, pero en 1986, con la caída drástica del precio mundial del petróleo crudo, México no tuvo otra alternativa que permitir que el tipo de cambio estuviese seriamente subvaluado. Lo anterior fue necesario especialmente en vista de la decisión del gobierno mexicano de acatar las obligaciones de su deuda externa mientras pudo iniciar, en 1986, un proceso de renegociación para obtener préstamos adicionales del exterior. Ese mismo año, por primera vez en mucho tiempo, las exportaciones de petróleo, que habían disminuido a 5 600 millones de dólares, fueron insuficientes para hacer frente a los 8 800 millones requeridos para el pago de intereses. La exportación de productos manufacturados, que había alcanzado los 7 600 millones ese año, comenzó a aparecer como una variable esencial en las prospecciones para alcanzar el equilibrio en la balanza de pagos. No obstante que las exportaciones de petróleo tuvieron una recuperación en 1987 hasta alcanzar los 7 900 millones de dólares, el pago de intereses de la deuda se mantuvo en 8 400 millones y se esperaba que aumentara ligeramente en 1988. Por su parte, la exportación de manufacturas creció de nuevo en 1987 hasta alcanzar 10 700 millones aproximadamente.

Al tener en cuenta las proyecciones del precio mundial del petróleo en el futuro inmediato y quizá durante los primeros años de la década de los noventa y admitiendo también que México no podrá incrementar el volumen de sus exportaciones de crudo o que, incluso, tenga que limitarlo en razón de las tendencias del consumo interno, la nueva estrategia de dirigir cada vez más los productos manufacturados hacia los mercados de exportación se está convirtiendo —y sin duda así ocurrirá— en una cuestión esencial de política económica. Sin embargo, es importante reconocer, como muestra este estudio, que las tendencias dinámicas en la exportación de manufacturas, dentro del marco de las políticas de promoción de las exportaciones y de liberalización de las importaciones, están sujetas a muchas posibles restricciones. Por una parte, la economía mundial está atravesando un periodo de desaceleración y los desequilibrios en el comercio entre los principales países industriales han dado lugar al surgimiento de actitudes fuertemente proteccionistas. En segundo término, la inestabilidad monetaria internacional introduce un factor de incertidumbre en los mercados, tanto de productos básicos como de exportación de manufacturas de los países recién industrializados. En tercer lugar —y quizá para México el más importante—, está el hecho de que un crecimiento sostenido de la exportación de manufacturas no se puede sustentar únicamente en los bajos costos de la mano de obra. Debe estar acompañado por esfuerzos de las propias empresas industriales, suponiendo que existen políticas gubernamentales favo-

rables, para alcanzar alta eficiencia y calidad, para modernizar y reestructurar, y para tomar decisiones adecuadas en cuanto al desarrollo tecnológico.

Este proceso parece estar ocurriendo en algunas ramas industriales, lo que explica en parte las crecientes exportaciones de México de equipo automotriz, productos químicos, materiales de construcción, productos metálicos y maquinaria, aparatos electrónicos y eléctricos, así como algunos bienes de consumo. Debe destacarse, no obstante, que la mayor parte del incremento y, de hecho, la mayoría de las exportaciones de manufacturas se han debido a la habilidad de las empresas multinacionales para capitalizar las estrategias de inversión trazadas años atrás, así como a la depreciación del peso mexicano, en circunstancias en las que también han sido capaces de extender sus operaciones mediante autofinanciamiento, así como intercambiando deuda por acciones. La mayoría de las pequeñas empresas propiedad de mexicanos, tanto públicas como privadas, en una amplia gama de actividades industriales, no ha sido capaz de sacar ventaja de esas circunstancias, aunque sea en escala reducida. La política de ajuste macroeconómico ha significado fuertes restricciones al crédito bancario; las tasas reales de interés para los prestatarios, ya sea de instituciones bancarias o del mercado financiero paralelo, han sido realmente elevadas; el acceso al financiamiento preferencial para exportación nunca ha sido fácil; volver a establecer contacto con los proveedores de insumos y de componentes hechos en México ha resultado, como lo muestra el estudio, siempre difícil. Desde luego se han aprovechado las ventajas fiscales, pero han aparecido muy lentamente, en una situación de incertidumbre y de altos índices de inflación.

Al considerar todo, parece un buen inicio, pero se requerirán políticas congruentes a más largo plazo, particularmente cuando ocupe el poder una nueva administración sexenal, y la intensificación de esfuerzos en los diversos medios puestos en marcha para apoyar las exportaciones e intentando lograr, al mismo tiempo, que la oferta del mercado nacional sea más eficiente y competitiva.

Con este estudio se busca contribuir a una mejor comprensión internacional de la nueva etapa de desarrollo industrial en la que México está entrando, con un mayor mercado de exportación a la vista. En esta situación, la exportación de manufacturas no se considera la panacea. Las exportaciones de petróleo continuarán siendo importantes, como lo serán, en menor proporción, las de productos agrícolas y minerales, las actividades de subcontratación de “maquila” y los ingresos netos provenientes del turismo. El total de las exportaciones de México, incluyendo el petróleo, son, en cualquier caso, menos de 1% del comercio mundial y no representan más de 13% del PNB del país. Por otra parte, la pesada carga del pago de intereses —equivalente a casi 6% del PNB— sigue siendo el principal factor de contención de la economía mexicana al com-

primir el gasto público real, desalentar la inversión privada interna, requerir control de los salarios y resultar en el consiguiente estancamiento del mercado interno. La estrategia de exportación puede ser una ayuda, pero forma parte de una reestructuración industrial que debe tener presente también el mercado interno y que requerirá la aportación de grandes montos de capital tanto nacional como extranjero. Además, mientras la exportación de manufacturas contribuye a la entrada de divisas y a la creación de empleo, también tiene la tendencia a desplazar la actividad productiva mediante expansiones intensivas de capital y tecnología. Por lo tanto, la estrategia industrial de México debe ser contemplada en el contexto de una política macroeconómica que le permita al país, durante los próximos años, retomar el desarrollo en términos generales y no solamente el crecimiento. Más allá del incremento de la población, no obstante que la tasa ha disminuido como resultado del uso generalizado de métodos de planeación familiar, este factor es aún el causante de que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo sea de más de 3.5%, tendencia que continuará estable hasta bien entrada la década de los noventa. El gran desafío para México es desarrollarse de manera tal que la nueva fuerza de trabajo, compuesta por los jóvenes recién incorporados a la población económicamente activa, pueda tener empleos formales en lugar de buscar salidas en el sector informal con niveles de ingreso bajos.

En la realización de este estudio se ha mantenido de principio a fin una eficaz colaboración entre el Instituto de Economías en Desarrollo de Japón (Institute of Developing Economies of Japan) y un grupo de investigadores de El Colegio de México. Es no sólo un buen ejemplo de investigación en colaboración como tal, sino que forma parte de la estrecha relación que se ha desarrollado durante más de una década entre los investigadores japoneses y otras instituciones académicas y El Colegio de México. Las ideas y los conocimientos de ambos grupos de investigadores se han puesto en juego con grandes beneficios. Es importante señalar que este estudio tiene un valor propio para México y sus gobernantes, y también puede tenerlo para Japón, dado el importante papel que se espera de este país en el futuro del comercio mundial y su contribución para mejorar los modelos de desarrollo en los países que se encuentran en esa fase, así como sus esfuerzos por incrementar y mejorar las relaciones entre estos últimos países y el mundo industrializado del norte.

GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO

RECONSTRUCCIÓN VS. DESARROLLO: EL FMI Y EL BANCO MUNDIAL*

PRIMERAS IDEAS

Cuando pienso en el pasado, 50 y tantos años atrás, me asombra darme cuenta de cuán poco sabíamos en México de lo que ocurría en el comercio y las finanzas internacionales, incluso antes de la segunda guerra mundial. La economía mexicana durante los años veinte dependía, sobre todo, de las exportaciones de petróleo crudo y minerales no ferrosos, así como de algunos productos agrícolas, en su mayoría a Estados Unidos. Las exportaciones de petróleo empezaron a disminuir continuamente después de 1921, en parte como resultado de las políticas nacionalistas derivadas de la Constitución de 1917, inspirada en la Revolución mexicana. El zinc, el plomo y los concentrados de cobre difícilmente compensaron la pérdida de las exportaciones de petróleo. Las negociaciones de la deuda externa de México, con incumplimientos de varias décadas, fueron un asunto contencioso principal durante los años veinte, al que se añadió la necesidad de negociar las compensaciones por la nacionalización de tierras de cultivo y, en 1938, de la industria petrolera de propiedad extranjera. Al igual que a muchos otros países en desarrollo, la caída brusca de los precios mundiales de las materias primas en los años treinta privó a México de las tan necesitadas divisas. Sólo la exportación de plata, en su mayoría un derivado de la producción de plomo y zinc, tuvo alguna importancia y dependió del apoyo a los precios por parte de la legislación sobre compra de plata de Estados Unidos. Las instituciones financieras externas eran hostiles a México y no se preveía ninguna ayuda, dadas las condiciones generales del comercio mundial.

Sin embargo, la situación se alivió un tanto tras el comienzo de la segunda guerra mundial, sobre todo después de la aprobación, en Estados Unidos en 1941, de la ley Lend-Lease (arriendo y préstamo), y a partir del momento en que la administración del presidente Roosevelt apoyó abiertamente los esfuerzos realizados por el Reino Unido durante la guerra. La situación de México

* Publicado en Orin Kirshner (ed.), *The Bretton Woods-GATT System. Retrospect and Prospect after Fifty Years*, Nueva York, M.E. Sharpe, 1996, pp. 30-51. Traducción de Luis Tapia.

respecto a los pagos comenzó a mejorar notablemente en 1941 a medida que los precios de algunos productos básicos empezaron a subir, y fue estimulada también por un flujo de capital por parte de refugiados europeos y por un primer préstamo, relativamente pequeño, del Export-Import Bank de Estados Unidos. Las autoridades del banco central, que temían a la escasez, promovieron un aumento de las importaciones de materias primas indispensables. En 1942-1943, tuvo lugar un incremento modesto en la reserva de divisas, que a su vez reavivó el espectro de la liquidez excesiva y puso seriamente a prueba las limitadas funciones del banco central.

Esta nueva situación representaba un marcado contraste con aquella que México había vivido durante el periodo revolucionario, especialmente desde 1913. Durante los años de guerra civil prevalecieron la hiperinflación, la fuga de capitales, la estrechez de divisas, el desorden presupuestario, la depreciación de facto, las devaluaciones formales y la incertidumbre generalizada. Después de 1921, cuando pudo establecerse cierta apariencia de formalidad, el creciente interés acumulado por el incumplimiento en el pago de los préstamos del siglo XIX hizo necesario y urgente llegar a un acuerdo con los acreedores del exterior. Entre 1942 y 1946, la mayor parte de la deuda externa, incluyendo los intereses vencidos, se negoció en 10 centavos por dólar y se acordó reanudar los pagos anuales.¹ Las deudas agrarias y petroleras también se negociaron amigablemente, lo que despejó el camino para nuevos flujos del esperado capital extranjero.

En esa época, como joven economista recién graduado, estaba lejos de comprender lo más íntimo y sutil del funcionamiento del sistema monetario y financiero de México. Los datos imprescindibles eran muy rudimentarios e inadecuados. Sin embargo, revisé todo lo que se me puso por delante o lo que encontré en bibliotecas, incluyendo las cuentas del comercio y las finanzas de México, antes y después de la Revolución de 1910. También entrevisté a personas con amplia experiencia local. ¿Fuimos realmente el primer país en abandonar el patrón oro en 1930? ¿No era cierto que habíamos atravesado por una constante depreciación de facto durante los años veinte, que no fue reconocida hasta 1930 y, entonces, ensayamos un “tipo flotante” durante un tiempo? ¿Tienen las enseñanzas de Kemmerer algún sentido para un país como México? ¿Cómo estábamos específicamente ligados al ciclo comercial de Estados Unidos? No encontré respuestas a punto.

¹ Durante los años veinte, los intentos para negociar un acuerdo y reanudar los pagos fracasaron dos veces bajo la presión del Comité de Banqueros y por las deterioradas perspectivas comercial y fiscal.

Por otra parte, mi modesta formación en asuntos de moneda y banca y comercio internacional, y mis lecturas del *World Economic Surveys* y otros informes de la Liga de las Naciones, así como de libros y artículos sobre restricciones monetarias y políticas comerciales en Europa, me proporcionaron las bases que me facilitaron una visión más amplia. Muy al principio me uní y ayudé a organizar grupos de trabajo en México sobre las perspectivas de la posguerra y el futuro de las economías de Latinoamérica, y tuve acceso a libros, estudios e informes que empezaban a publicarse en Estados Unidos y Gran Bretaña. Hice seguimiento también de la prensa financiera estadounidense y leí los principales semanarios de economía y revistas académicas, incluso algunos del Lejano Oriente. La obra de Colin Clark, *Conditions of Economic Progress*, fue una referencia constante sobre los procesos de desarrollo.

El acuerdo de estabilización monetaria previo a la guerra, entre Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, atrajo particularmente mi atención, incluso cuando era estudiante. Era consciente también del problema de los precios de las materias primas y de los acuerdos y de las relaciones económicas internacionales en general. Asimismo, no podía dejar de seguir los acontecimientos políticos mundiales; mi cercanía a la guerra civil española y sus consecuencias me había puesto sobre aviso.

PRIMERAS INSINUACIONES

En junio de 1942, poco después de que México declarara la guerra al Eje, el director del Banco de México, Eduardo Villaseñor, me incluyó en la delegación mexicana que él encabezaba para la Conferencia Interamericana de Cooperación Financiera y Control de Bienes del Enemigo (Inter-American Conference on Financial Cooperation and Control of Enemy Assets), convocada por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos en Washington. Ésta fue mi primera conferencia internacional y una revelación en más sentidos que el representado por el tema específico. En aquellos días apenas y teníamos contacto con los bancos centrales o las universidades latinoamericanas. Estaba ansioso por conocer colegas de otros países de la región, por ninguna otra razón que la de haber vivido cuando niño varios años en Colombia, El Salvador y Uruguay, cuando mi padre era representante diplomático de México en esos países. De hecho, pude conocer a muchos funcionarios de bancos centrales y economistas de América Latina en la conferencia de Washington, entre ellos Felipe Pazos, algunos venezolanos y otros. De este modo, pude enterarme directamente de nuestras preocupaciones compartidas sobre los posibles cambios de la posguerra.

Sin embargo, el acontecimiento más destacado de 1942 que recuerdo, es que en la cena de clausura, en el Hotel Mayflower, me tocó sentarme al lado del doctor Henry White. Yo estaba familiarizado con algunos de sus textos académicos y pronto entablamos una animada conversación sobre temas de moneda, banca y comercio internacionales de la posguerra. El doctor White me invitó a que lo visitara el día siguiente en su oficina del Departamento del Tesoro. Después de nuestra plática, me despedí de él llevando conmigo una copia mimeografiada de su *Preliminary Draft Proposal for a United Nations Stabilization Fund and a Bank for Reconstruction and Development of the United and Associated Nations*, de abril de 1942, marcada como “estrictamente confidencial”. Me pidió que la leyera detenidamente, con la recomendación de que no dejara de transmitir su contenido a las autoridades del banco central y a la Secretaría de Hacienda de México, con quienes tenía contacto. Yo no tenía conocimiento de las ideas previas ni de los preparativos que recientemente han sido relatados de manera tan simpática por el profesor Raymond F. Mikesell.² Leí con aplicación las propuestas del doctor White para un Fondo de Estabilización y un Banco de Reconstrucción y Fomento, que incluían también recomendaciones para “organizar y financiar una corporación internacional para la explotación de materias primas imprescindibles”, así como una Corporación Internacional para la Estabilización de Mercancías.

Para entonces yo conocía, por cierto, propuestas anteriores hechas en 1890, 1901 y 1933 en las conferencias panamericanas para crear un banco panamericano (más tarde “interamericano”). En la conferencia de 1933, celebrada en Montevideo, Uruguay, México había promovido la idea con particular interés. La recomendación adoptada en 1933 fue reafirmada en la Conferencia Panamericana de Buenos Aires de 1936, en la conferencia de Lima de 1938 y en una reunión de secretarios de relaciones exteriores en Panamá en 1939, en la que se decidió convocar una reunión de secretarios de hacienda en Guatemala para discutir la propuesta. En esa reunión, la delegación mexicana, encabezada por el subsecretario Eduardo Villaseñor, volvió a presentar la propuesta. Como resultado, se le confió a la Unión Panamericana llevar a cabo los arreglos para tener un esbozo de acuerdo básico y estatutos, que fueron firmados en mayo de 1940 por nueve países latinoamericanos y Estados Unidos, pero que nunca fueron ratificados.³

² Raymond F. Mikesell, “The Bretton Woods Debates: A Memoir”, *Essays in International Finance*, núm. 192, Princeton, Princeton International Finance Section, 1994.

³ Véase, por ejemplo, Eduardo Villaseñor, “The Inter-American Bank: Prospects and Dangers”, *Foreign Affairs* 20, núm. 1 (octubre de 1941), pp. 165-174, y “El Banco Interamericano”, en *Ensayos Interamericanos*, Ediciones Cuadernos Americanos 8, 1944. La mención de la propuesta de Guatemala se encuentra en Robert W. Oliver, “Early Plans for a World Bank”, *Princeton Studies in International Finance*, núm. 29, Princeton, Princeton International Finance Section, 1971, p. 24, n. 34, donde, sin

El siguiente paso, que de nuevo terminó en desilusión, se dio en la Conferencia Interamericana en Bogotá en 1948, que transformó la Unión Panamericana en Organización de Estados Americanos. En esa conferencia, México trató una vez más de obtener la aprobación para la propuesta del banco interamericano. En esa ocasión, la interrupción de la conferencia por los disturbios que siguieron al asesinato de un dirigente político colombiano y una extravagante propuesta, que pretendía competir con la mexicana, presentada con gran ampulosidad por Argentina, impidieron cualquier acuerdo e, incluso, interfirieron con la discusión. Más aún, la delegación de Estados Unidos argumentó que el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (Banco Mundial) podría cubrir la necesidad y se esperaba que el Congreso de Estados Unidos aprobara nuevas asignaciones de fondos al Banco de Exportación e Importación para otorgar préstamos a América Latina. En realidad, la delegación estadounidense mantuvo su preferencia por crear un clima que favoreciera la inversión extranjera directa, que había sido la posición tomada desde 1945 y fue reiterada por el secretario de Estado, general George Marshall, en su discurso de apertura.⁴

Seis años después, en 1954, la idea fue revivida una vez más, principalmente por Chile, con ayuda del secretariado de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), en la Conferencia Interamericana de Ministros de Hacienda, efectuada en Quitandinha, Brasil. La recomendación de establecer un banco interamericano se votó a favor por todos los países presentes, excepto Estados Unidos y Perú, cuyos delegados principales rechazaron una vez más la idea. No obstante, con el cambio de política durante la administración de Eisenhower, ¡el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) nació por fin en 1959!

MÉXICO HACE UN EXAMEN DE LOS PLANES DE WHITE Y KEYNES

En los meses siguientes de 1942, en el Banco de México empezamos a oír mucho más sobre los planes monetarios de posguerra. A mí me pareció interesante divulgar las propuestas del Departamento del Tesoro de Estados Unidos

embargo, la autoría parece atribuirse al doctor Harry White *et al.*, a pesar de que claramente provino de la delegación mexicana en Guatemala. White y sus colegas, no obstante, contribuyeron sin duda a participar en la reunión de la Unión Panamericana para redactar los estatutos en 1940.

⁴ Puede encontrarse una explicación de lo que ocurrió en la conferencia de Bogotá en Eduardo Villaseñor, *Memorias-Testimonios*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 127-138, particularmente en el informe del autor, que asistió a la conferencia como miembro de la delegación mexicana, titulado "El Banco Interamericano en la Conferencia de Bogotá", reproducido en las pp. 323-338 de sus memorias.

y le escribí al doctor White pidiéndole su autorización; tuve su respuesta inmediatamente y dejaba claro, de manera muy cortés, que el documento era todavía confidencial y que, en todo caso, se iban a presentar en breve nuevas propuestas.

De hecho, en enero de 1943 supimos de un segundo “borrador preliminar”, que según parece fue comunicado a los gobiernos en marzo y hecho público en abril de 1943, al mismo tiempo que el libro blanco del gobierno británico proponía la creación de la International Clearing Union (Unión Internacional de Compensación), atribuida por la mayoría a lord Keynes. A México se le solicitó de manera oficial que estudiara el plan de White (el plan de Keynes no había llegado oficialmente a México) y el Banco de México y el Banco Nacional de Desarrollo (Nacional Financiera), como era de esperar, emprendieron el estudio del nuevo borrador.⁵

Poco después, el director del banco central solicitó al jefe del Departamento de Investigaciones Económicas, Daniel Cosío Villegas,⁶ que hiciera un minucioso estudio del plan White para presentárselo al secretario de hacienda, Eduardo Suárez. (Nosotros también tuvimos en cuenta el plan Keynes, así como las propuestas que nos hicieron llegar Francia y Canadá.) Cosío Villegas pidió que se le diera oportunidad de pasar un mes en un cómodo hotel de Acapulco para llevar a cabo su estudio en aislamiento —es decir, lejos de las presiones de la vida diaria— y que yo fuera su asistente directo. Lo que logramos —con las adecuadas pausas para nadar diariamente en el océano y comer algunas buenas langostas— fue un informe fechado el 15 de junio de 1943, con el título “El proyecto norteamericano de estabilización monetaria internacional”, señalado como “estrictamente confidencial”. El informe empezaba explicando a grandes rasgos la situación internacional general y señalaba el carácter, más bien “inmaduro”, de la propuesta, de ahí pasaba a un análisis global del plan White y, por último, a una serie de comentarios detallados, oración por oración. En todo nuestro informe tuvimos en cuenta particularmente la situación de México con respecto a la propuesta. Añadimos una traducción

⁵ El director de Nacional Financiera, Antonio Espinosa de los Monteros, había sido compañero de clase de White en Harvard. En Bretton Woods, White se refirió a él con el nombre de “Tony”.

⁶ Cosío Villegas había dedicado algún tiempo a hacer trabajo de posgrado en economía agrícola en la Universidad de Harvard y había estado también en la Universidad de Michigan. Asimismo, había llevado a cabo investigaciones sobre política comercial en la Secretaría de Hacienda, formado parte de la delegación mexicana a la Conferencia de Montevideo de la Unión Panamericana, asistido a comités económicos de la Liga de las Naciones y fue agregado financiero de la embajada de México en Washington.

completa al español, hecha por nosotros, del borrador preliminar del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, de abril de 1943.

A la presentación de nuestro informe siguió un debate en el que estuvieron involucrados varios funcionarios del banco central, la Secretaría de Hacienda y otras instituciones financieras, y que requirió la cuidadosa consideración de los aspectos jurídicos e incluso políticos. Un funcionario del Banco de México, Rodrigo Gómez —que asistió a Bretton Woods y en 1947 se convirtió en el primer director ejecutivo mexicano del FMI—, pronto se vio envuelto en consultas frecuentes en Washington y, más tarde, estuvo presente en las reuniones que llevaron a la declaración conjunta de 1944, la reunión de Atlantic City y, por último, Bretton Woods.

Para entonces comenzaron a aparecer artículos en los diarios y semanarios en México, se realizaron seminarios y, entre otras cosas, nos beneficiamos de las visitas de economistas del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, el consejo de la Reserva Federal y el New York Fed, y a veces de algunos bancos centrales de América Latina. Un acontecimiento excepcional fue la visita, de varias semanas en 1944, del doctor Raúl Prebisch, ex director general del banco central de Argentina, a quien habíamos conocido ya en 1943 (estábamos al tanto de los excelentes informes anuales de ese banco y el subdirector, Eduardo Gagneux, estuvo presente en la conferencia de Washington sobre control de bienes del enemigo, celebrada en 1942).

Obtuve mi recompensa cuando el secretario de Hacienda me invitó a unirme a la delegación mexicana a Bretton Woods como secretario técnico. Cosío Villegas y yo viajamos a Nueva York en una aerolínea comercial —un viaje de 21 horas en aquellos tiempos— y en Washington nos juntamos con el resto de la delegación, entre los que estaban Espinosa de los Monteros y Rodrigo Gómez.⁷ Había sostenido regularmente largas conversaciones con Gómez desde el principio y su intuición y experiencia práctica resultaron sumamente valiosas en todo momento, en especial durante la conferencia, donde fue el principal representante del Banco de México.

En varias reuniones con el secretario de Hacienda en la Ciudad de México se discutieron las principales posturas que debía asumir la delegación y a cada

⁷ La lista completa de delegados puede encontrarse en *United Nations Monetary and Financial Conference. Provisional List of Delegates and the Officers of the Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1944*, Washington, D.C., Department of State, 1945, y en *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944*, vols. I-III, Washington, D.C., Department of State, 1945; también de interés, "Representation of Delegations on Commissions and Committees 403-421" (Doc. 247), en *Proceedings*, pp. 403-321.

uno se nos asignó uno o varios comités a los que deberíamos asistir durante la conferencia. Para mi sorpresa, descubrí que México tenía que esforzarse para que la plata fuese reconocida como metal monetario y aceptada por el FMI como parte autorizada de las reservas monetarias. En cierto momento, yo había hecho un estudio sobre bimetalismo y el papel de la plata, y tuve muchas dudas acerca de la propuesta. Quizá, como una deferencia hacia México y su interés en la plata, el jefe de nuestra delegación, Eduardo Suárez, fue nombrado presidente de la Comisión III y, además, se le solicitó que pronunciara, en la primera sesión plenaria, el discurso para proponer a Henry Morgenthau como presidente vitalicio de la conferencia.

En el Banco de México habíamos estudiado igualmente las propuestas para el BIRD, o Banco Mundial, y preparamos comentarios e informes concisos para el secretario de Hacienda y para los directores del Banco y de Nacional Financiera; también revisamos la literatura pertinente, teniendo en cuenta la anterior iniciativa para un banco interamericano.

LA CONFERENCIA

Este capítulo trata sobre “Reconstrucción frente a desarrollo”, pero debo hacer una breve mención de una de las contribuciones de México a las discusiones del FMI, ya que fueron importantes para la futura posición comercial del país e, indirectamente, para el “desarrollo”. México sostuvo en la Comisión III que, al igual que el oro, la plata debía ser aceptada como reserva internacional, tomando en cuenta su larga historia como metal monetario y como una forma frecuente de ahorro (el término usado por la delegación fue “retención”). Lo que ocurrió en la Comisión III fue que las delegaciones rechazaron cortésmente la idea de que esto pudiera tener consecuencia alguna para el orden monetario internacional de la posguerra, con una recomendación que en el Acta Final quedó asentada así: “Debido a la falta de tiempo, la magnitud de los otros problemas en el orden del día y otras consideraciones restrictivas, fue imposible otorgar la suficiente atención a este problema en esta ocasión para poder hacer recomendaciones definitivas. Sin embargo, fue el sentir de la Comisión III que el asunto amerita estudiarse más a fondo por las naciones interesadas”.⁸

Debe señalarse que los asuntos de comercio, pese a haber sido mencionados en los discursos de apertura de la conferencia y discutidos en comité, tampoco fueron tratados, excepto por una recomendación general a los gobiernos que

⁸ *Proceedings*, vol. 1, Final Act (Doc. 492), Resolution IV, p. 939.

...buscan, con el fin de crear, en el campo de las relaciones económicas internacionales, las condiciones necesarias para lograr los propósitos del Fondo y los objetivos primarios más generales de la política económica, llegar a acuerdos a la brevedad posible en las formas y los medios para poder, del mejor modo: 1] reducir los obstáculos al comercio internacional y de otras maneras promover relaciones comerciales internacionales mutuamente ventajosas; 2] provocar la comercialización metódica de artículos de primera necesidad a precios que sean justos tanto para los productores como para los consumidores; 3] manejar los problemas particulares de interés internacional que surgirán de la suspensión de la producción con propósitos bélicos, y 4] facilitar el esfuerzo de cooperación para armonizar las políticas nacionales de los estados miembros, creadas para promover y mantener altos niveles de empleo y niveles de vida progresivamente mejores.⁹

Al citar esta recomendación, recuerdo que entre las primeras propuestas de White y Keynes mucho se insistía en la necesidad de estimular el comercio mundial y estabilizar los precios de los productos básicos. Recuerdo también haber asistido a un pequeño comité en Bretton Woods, hasta avanzada la noche, donde discutí con otros delegados sobre la importancia de coordinar las políticas a corto plazo entre las principales potencias comerciales como condición para alcanzar la estabilización monetaria —deben haberse dado cuenta de que yo aún “estaba muy verde”. Sin embargo, en julio de 1994 escuché decir en Washington, con motivo de la presentación del informe de la Comisión de Bretton Woods, *Looking to the Future*,¹⁰ que esto era todavía una “tarea imposible” y, desde luego, algo en lo que el FMI no deseaba verse involucrado.

También me acuerdo de que en el Comité de Anteproyectos de la Comisión II, del que yo era miembro, uno de nuestros colegas (posiblemente Dean Acheson) sugirió que en el artículo I, párrafo 3, del estatuto del Banco Mundial no era necesario conservar la frase añadida: “...con lo que se apoya el aumento de la productividad, el nivel de vida y las condiciones de trabajo en los países miembros”, al final de uno de los propósitos manifiestos del Banco Mundial, que dice: “[para] promover el crecimiento nivelado a largo plazo del comercio internacional y mantener el equilibrio de las balanzas de pagos, estimulando la inversión internacional para el desarrollo de los recursos productivos de los países miembros, *con lo que se apoya el aumento de la productividad, el nivel de vida y las condiciones de trabajo en los países miembros*”¹¹ —aunque esta frase

⁹ *Proceedings*, vol. I, Final Act, Resolution VII, p. 941.

¹⁰ Bretton Woods Commission, *Bretton Woods: Looking to the Future*, Washington, D.C., Bretton Woods Commission, 1994.

¹¹ *Proceedings*, vol. I, art. I, para. 3, p. 568 (Doc. 340), 12 de julio de 1944.

ya había sido aceptada en el Comité I en relación con el FMI. Su argumento fue, primero, que resultaba obvio, y segundo, que un propósito similar le había sido asignado ya al Fondo (no era idéntico, véase más adelante). Sin embargo, Lionel Robbins, del Reino Unido, un antiguo profesor mío en la London School of Economics, insistió firmemente en que la frase añadida fuese conservada, “porque mi ministro, mister Bevin, no estará muy contento si se elimina”, y el Comité de Anteproyectos, como un todo, acabó por estar de acuerdo. Por cierto, en algún momento del proceso para llegar al Acta Final, parece que el 19 de julio, la expresión “condiciones de trabajo en los países miembros” se cambió a “condiciones de trabajo en sus territorios”.¹²

De cualquier manera, tanto en el Fondo como en el Banco, la idea de que deberían contribuir al desarrollo del comercio internacional quedó muy clara. En el caso del Fondo, no obstante, uno de sus propósitos que fue aprobado se refería también al empleo: “Para facilitar el aumento y crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir, por lo tanto, a la promoción y el mantenimiento *de altos niveles de empleo e ingresos reales* [las cursivas han sido añadidas], y para el desarrollo de los recursos productivos de todos los miembros, como objetivos primordiales de política económica”. A este respecto, ambos planes, tanto el de White como el de Keynes, contenían conceptos similares.

De este modo, la idea de lo que hace algunos años denominamos “desarrollo” estuvo presente en la creación, aunque hoy es la moda en el FMI y otros círculos hablar únicamente de “crecimiento”, con “desarrollo sostenido” (surrido a partir de Río) como el nuevo objetivo que apenas empieza a ser aceptado. Sin embargo, a lo largo de los años y, sobre todo, desde principios de los años ochenta, el FMI parece haber olvidado de qué se trata el desarrollo y no parecen preocuparle ya ni el “desarrollo” ni el “empleo”, o siquiera el “comercio”, sino únicamente las rigurosas políticas de ajuste y “cero inflación”, un objetivo que parece fascinar a los banqueros centrales.

Volviendo al tema de la plata, México logró al menos una mención hecha de paso acerca de este metal en los estatutos del FMI, como posible garantía subsidiaria en casos en que el Fondo tenía el derecho, a su discreción, de no exigir alguna de las condiciones prescritas en el artículo V, sección 3 (a), relativas al uso de los recursos del Fondo. En concreto, el Fondo “...tomará también en cuenta la buena voluntad de los miembros de ofrecer como garantía subsidiaria oro, *plata* [las cursivas han sido añadidas], valores y otros activos aceptables”.¹³

¹² *Proceedings*, vol. I, art. I, para. (3), p. 838 (Doc. 468), 19 de julio de 1944, que se convirtió en para. (iii), p. 1050 (Doc. 505), 21 de julio de 1944.

¹³ *Proceedings*, vol. I, Final Act, art. v, sección 4, p. 1157 (Doc. 135).

La delegación mexicana, por medio de Antonio Espinosa de los Monteros, había argumentado que los países “retenedores de plata”, en particular aquellos que emiten monedas con alto contenido de ese metal, debían obtener del Fondo facilidades de crédito adicionales “en un monto que no excederá en 80% el valor en oro de las retenciones de plata de ese país, que le será asignado al Fondo como garantía subsidiaria”.¹⁴ Algunas delegaciones apoyaron la idea, pero la mayoría la rechazó, con el resultado que ya mencionamos. Obviamente, no fue posible para México sostener los argumentos a favor de sus reservas de plata en lingotes o en monedas del mismo metal en circulación.

En el pasado, la reserva monetaria de México, en su mayoría a base de monedas de plata, ha sufrido excesivas fluctuaciones, como en los años treinta cuando el precio de la plata en el mercado mundial, determinado en gran medida por la política de Estados Unidos, subió demasiado. En años posteriores, después de Bretton Woods, México acabó con un enorme superávit de plata en sus reservas monetarias y enfrentó graves dificultades para disponer de ellas por los precios tope oficiales en época de guerra y la gran cantidad de valores en cartera del Departamento del Tesoro estadounidense, así como por la incapacidad de los países europeos de regresar después de la guerra a las monedas íntegramente de plata (para lo cual algunos, como los Países Bajos, habían obtenido plata en lingotes en arriendo y préstamo [*Lend-Lease*] y se habían comprometido a devolverla). La mayoría de los países estaba cambiando a aleaciones con bajo contenido de plata y otros metales. En India y el Lejano Oriente, las restricciones monetarias impedían la importación de metales preciosos, pero no pudieron evitar el florecimiento del mercado negro cuya fuente estaba en el Oriente Medio y quizá también entre los corredores de lingotes de Londres. El precio de la plata en el mercado interno de India en 1947 era aproximadamente dos y media veces más alto que el precio tope en Estados Unidos. El Banco de la Reserva de India, el cual visité ese año, había optado ya por las monedas con aleación. Sin embargo, más tarde ese mismo año, como resultado de contactos que se me había encomendado establecer en Shanghai y Nanking, China realizó una compra de lingotes de plata mexicana para su acuñación en Filadelfia, pagada por Estados Unidos, y para su envío a China, pretendidamente con la idea de reducir la inflación galopante. (¡De haber sabido lo que se avecinaba!) Un año o dos después, México hizo un modesto acuerdo con Arabia Saudita para acuñar riales en la Casa de Moneda mexicana. Y hasta ahí llegó el comercio de plata de México hasta hace muy pocos años. Era, desde luego, un asunto comercial y no sólo monetario.

¹⁴ *Proceedings*, vol II, “Statement by the Delegation of Mexico”, p. 1157 (Doc. 135).

La delegación mexicana sugirió también algunas enmiendas a los artículos del acuerdo propuesto para el Fondo, relativas a las votaciones, las cuotas por país y otros aspectos que no es necesario mencionar aquí.

RECONSTRUCCIÓN FRENTE A DESARROLLO

Es claro que la propuesta para crear el Banco Mundial tenía como principal objetivo la provisión de un mecanismo financiero que pudiera canalizar fondos a Europa con propósitos de reconstrucción. Lo siguiente aparecía en los primeros borradores: por ejemplo, la propuesta del doctor White de abril de 1942, en la que, en determinado momento, el Banco debería ser meramente un “Banco para la Reconstrucción” (*sic*) (título de la parte III), que “proporcionara capital para la reconstrucción económica de las Naciones Unidas; facilitara la transición rápida y tranquila de una economía de guerra a una de paz en las Naciones Unidas; suministrara capital a corto plazo para financiar el comercio entre las Naciones Unidas, donde esa clase de capital no puede obtenerse de las fuentes privadas con tasas razonables, y ayudara a fortalecer las estructuras monetarias y crediticias de las Naciones Unidas y Asociadas, mediante la redistribución de las reservas mundiales de oro”.¹⁵

Lo anterior difícilmente me da la impresión de que el Banco habría de jugar un papel importante en el desarrollo, como quiera que lo definamos, y muy aparte de los indicios claros de duplicación de funciones con el propuesto Fondo Internacional de Estabilización. El texto continuaba para mencionar entre los objetivos el de “disminuir las probabilidades, intensidad y duración de las depresiones económicas mundiales”, pero igualmente “elevar la productividad y por lo tanto el nivel de vida de los pueblos de las Naciones Unidas” (no exactamente “desarrollo”), e incluso para “promover un mayor grado de cooperación económica... [y] facilitar la solución de muchos de los problemas económicos y *políticos* [las cursivas han sido añadidas] que confrontará la ‘conferencia de paz’”. Es más, el Banco iba a

... aumentar la oportunidad en todo el mundo para el sano desarrollo de las instituciones democráticas... ayudar a garantizar la distribución de materias primas escasas a precios justos... promover la estabilidad de precios de los productos más importantes... [y] por último... hacer previsiones para el financiamiento y la dis-

¹⁵ H.D. White, asistente del secretario del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, “Preliminary Draft Proposal”, abril de 1942, mimeógrafo, p. III-I.

tribución de productos alimenticios, ropa y otros artículos esenciales que se requerirán en grandes cantidades para el auxilio de las poblaciones devastadas por la guerra.

Unas cuantas líneas después, el texto continuaba:

...deberán reconstruirse fábricas y obras públicas; y habrá que rehabilitar cientos de miles de casas y granjas; deberán reconstruirse y mejorarse... los servicios públicos [y] los sistemas de transporte. Millones de agricultores necesitarán que se les suministren semillas, fertilizantes, ganado y equipos nuevos.¹⁶

¿Cómo podía lograrse todo esto? “Proporcionar este capital con tasas de interés suficientemente bajas y plazos de pago suficientemente largos, que concedan al país deudor la esperanza razonable de ser capaz de pagar el préstamo, es la *tarea principal y justificación* [las cursivas han sido añadidas] para un Banco del carácter descrito en este informe”.¹⁷ Dado que “debe reconocerse que el capital privado no desempeñará esta función... sólo una organización gubernamental internacional puede efectuar tales préstamos, bajo el tipo de condiciones que ayudarán a promover y sostener la prosperidad, en lugar de sembrar las semillas de futuros problemas”. Las operaciones conjuntas del Fondo y el Banco estaban concebidas para restaurar la confianza en los cambios libres y en el libre retiro de utilidades y, así, preparar el camino para “inversiones extranjeras [que] asumirán la forma más bien de instalaciones sucursales o filiales, con propiedad total de minas, fábricas y plantaciones” y, en una etapa posterior, “para otorgar préstamos a los gobiernos, municipios y, por último, a las corporaciones extranjeras”.¹⁸

Sea cual fuere el mérito de estas ideas, está muy claro que el “desarrollo” de las naciones menos desarrolladas no iba a ser uno de los objetivos principales del Banco tal como lo esbozaba White, no obstante se le concedía algún reconocimiento al papel de la inversión extranjera directa. En cualquier caso, nada de lo que venía después en las propuestas de White de 1942 tenía que ver con desarrollo. Había en cambio mucho material superfluo, por ejemplo, sobre emisión de billetes por el Banco en una “nueva moneda internacional”, sobre casos de comercio entre “Massachusetts y México”, acerca de las transacciones de divisas de un turista estadounidense que viaja a México. Por cierto, White era contrario a la idea de que una nueva unidad monetaria internacional pudiera usarse como

¹⁶ *Ibid.*, pp 111-112 y 111-113.

¹⁷ *Ibid.*, p. 111-113.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 111-113 y 114.

suplemento de la moneda local para facilitar el comercio y las finanzas internacionales.¹⁹ (El FMI aún se rehusa a hacer emisiones suplementarias especiales de derechos especiales de giro [*special drawing rights*, SDR] a los países en desarrollo.) El Banco era visto por White también como una cámara de compensación que, incluso, iba a “llevar a cabo prácticamente los mismos servicios para los gobiernos participantes que el banco central lleva a cabo para los bancos dentro de un país”, pero además organizaría a las corporaciones internacionales para “promover la explotación de los recursos naturales en regiones distantes” (refiriéndose a las colonias de los países europeos) y establecería una Corporación Internacional de Estabilización de Materias Primas.²⁰ ¡Mucho pedir, sin duda! Como ha dicho Robert Oliver: “White estaba pensando indudablemente en un banco central mundial”.²¹ Y, yo añadiría, que en muchas otras cosas también.

El plan de Keynes de una Unión Internacional de Compensación incluía ideas similares, con énfasis en la reconstrucción de los territorios destruidos por la guerra, no obstante, entre sus propósitos se menciona también, por ejemplo, la “ayuda de inversiones, tanto a mediano como a largo plazo, a países cuyo *desarrollo económico* [las cursivas han sido añadidas] requiere ayuda del exterior” y que un país acreedor debe ser estimulado, entre otras cosas, a hacer “préstamos internacionales para el desarrollo”.²² Sin embargo, no es evidente que esta última condición se refiera a los países menos desarrollados y, de cualquier forma, la Unión Internacional de Compensación fue concebida sobre todo como un mecanismo para proporcionar una moneda internacional, regular las tasas de cambio y ayudar a restablecer el equilibrio a corto plazo de la balanza de pagos.

Keynes no hizo ninguna propuesta específica para la creación de un banco internacional tal como lo había planteado White en su anterior reporte. No obstante, se sugirió que podría hacerse a la unión responsable también de otras funciones, como subvencionar la ayuda, la rehabilitación y la reconstrucción de la posguerra; la conservación de la paz y el mantenimiento del orden internacional; proveer alguna clase de apoyo técnico para un Consejo de Inversión Internacional; financiar reservas de materias primas controladas por un organismo internacional, e influir sobre las políticas para “combatir los males del Ciclo del Comercio”. Además, la unión “podría ser el pivote del futuro régimen económico del mundo”.²³

¹⁹ *Ibid.*, pp. 111-114 a 127.

²⁰ *Ibid.*, pp. 111-129 a 136.

²¹ Robert Oliver, “Early Plans for a World Bank”, p. 47.

²² *Proceedings*, vol. II, International Clearing Union, pp. 1549 y 1556.

²³ *Proceedings*, vol. II, pp. 1569 y 1570.

No es de extrañar que una delegación modesta como la de México no estuviera muy segura de qué trataban las propuestas para establecer el Banco. Parecían poco estructuradas y, en partes, hasta oscuras. Nadie podía negar la importancia de ocuparse de alguna manera de la reconstrucción de Europa una vez terminada la guerra, pero la principal preocupación a largo plazo para un país en proceso de desarrollo, o menos desarrollado, era, obviamente, el financiamiento del desarrollo más que la reconstrucción, aunque la recuperación europea después de la guerra sería también esencial en muchos aspectos.

Así arribó la delegación mexicana a Bretton Woods, lista para infundir en los debates algún interés en los temas de desarrollo económico. Las propuestas del BIRD, como fueron finalmente presentadas por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, a fines de 1943, parecían más comprensibles y eran más afines al tipo de institución en la que pudiera participar un país como México y también tener acceso a préstamos a largo plazo y, en algún momento en el futuro, a los mercados de capital. México, igualmente, previó la difícil transición a una economía de tiempos de paz y, además de recurrir al FMI para apoyo a corto plazo durante esa transición, estaba interesado en buscar por lo menos la ampliación de su infraestructura para el desarrollo.

Debe recordarse que nadie, desde luego no en la delegación mexicana, podía imaginar durante 1942-1944 que surgiría un Plan Marshall en 1947-1948 para tratar específicamente el “problema de la reconstrucción”. Por eso, en Bretton Woods era un asunto delicado intentar aclarar el “interés en el desarrollo” de un país aliado, que estaba haciendo una contribución, aunque pequeña, al esfuerzo bélico, pero que buscaba sobre todo el desarrollo de su propio territorio y para su propio pueblo después de la guerra, suponiendo que todas las principales naciones aliadas harían una distribución de sus propios recursos para los asuntos de la reconstrucción. México tenía puesta la mira en préstamos del exterior para carreteras, electricidad, irrigación y posiblemente otros aspectos de la infraestructura, y en apoyo financiero en general para el desarrollo industrial y agrícola.²⁴

Desde el principio, la delegación mexicana pensó que el artículo III del estatuto propuesto para el BIRD necesitaba aclaración respecto al tema del desarrollo. El artículo III, sección I, relativo al Uso de Recursos Restringidos indicaba: “Los recursos y las facilidades del Banco deberán usarse exclusivamente en beneficio de los miembros”. El 10 de julio, nuestra delegación presentó la

²⁴ El fracaso de los intentos para establecer un banco interamericano puso de manifiesto que el BIRD no debería concentrarse únicamente en las operaciones de crédito para la reconstrucción (véase antes, sección I).

Alternativa B, que añadía a la oración anterior un segundo párrafo, como sigue: “El Banco dará la misma consideración a los proyectos de desarrollo y a los proyectos de reconstrucción, y sus recursos y facilidades deberán estar siempre disponibles en la misma medida para cualquiera de las dos clases de proyectos”.²⁵

En su discurso inaugural del 3 de julio, lord Keynes, que había sido nombrado para presidir la Comisión II, hizo al menos algunos comentarios que nos animaron a ser atrevidos. Es cierto, comenzó por referirse a los “préstamos a los países del mundo que habían sufrido la devastación de la guerra, para facilitarles el restablecimiento de sus economías destrozadas y reemplazar los instrumentos de producción que se han perdido o destruido”. Sin embargo, continuó así:

Es probable... que las tareas de reconstrucción como consecuencia de la guerra serán, durante sus primeros años, el campo de acción principal del banco que se propone crear. Pero tan pronto como sea posible, y con énfasis creciente a medida que pase el tiempo, tendrá que ocuparse de una segunda obligación primordial, concretamente, desarrollar los recursos y la capacidad productiva del mundo, con especial atención a los países menos desarrollados, para elevar los niveles de vida y las condiciones del trabajo en todas partes, poner los recursos universales a disposición de toda la humanidad y, así, organizar sus operaciones de manera que promueva y mantenga el equilibrio en las balanzas de pagos internacionales de todos los países miembros.²⁶

El jefe de la delegación mexicana, el secretario de Hacienda Eduardo Suárez, aprobó la enmienda que proponíamos y nos pidió a Cosío Villegas y a mí que redactáramos una declaración para ser leída en la sesión correspondiente. En la transcripción que se hizo para un comunicado de prensa decía en parte lo siguiente:

Nada más alejado de nuestros propósitos que poner obstáculos a la reconstrucción. ...Nos damos cuenta perfectamente del daño que ha causado la guerra a la capacidad productiva de nuestros aliados en Europa y Asia. No somos menos conscientes de los indudables sacrificios a que han sido sometidas todas esas naciones... Nuestras razones para solicitar que “reconstrucción” y “desarrollo” sean tratados en pie de igualdad son de tres clases:

Primera, creemos que el acuerdo al que lleguemos aquí debe quedar plasmado en un instrumento internacional permanente y no provisional... a largo plazo,

²⁵ *Proceedings*, vol. I, pp. 373-374.

²⁶ *Proceedings*, vol. I, pp. 36-38.

señor presidente —antes de que todos nosotros hayamos muerto, si nos permite expresarlo así—, el desarrollo deberá prevalecer si nuestro propósito es sostener e incrementar el ingreso real en todas partes...

Segunda, creemos que nosotros y otras naciones que realmente no tienen necesidad de fondos para reconstrucción pueden ayudar enormemente a la reconstrucción de aquellas que lo necesitan, con tal de que nuestras economías se desarrollen enteramente al mismo tiempo que se lleva a cabo la rehabilitación de los países destrozados por la guerra... Si enfrentamos [nuestros problemas internos] —y para ello necesitamos montos de capital con los que no contamos en nuestros países—, sin duda nos beneficiaremos, no sólo nosotros sino el mundo entero y, sobre todo, las naciones industriales, ya que les proporcionaremos mejores mercados y mejores consumidores.

Tercera y última... consideramos que al contribuir con una parte [de nuestras reservas sin precedentes de oro y divisas]... al Banco, para beneficio de todos los países que lo constituyen, deseáramos tener al menos la seguridad de que a nuestras peticiones de capital con propósitos de desarrollo... se les otorgue consideración igual que la que se da a los proyectos de reconstrucción y, además, la seguridad de que los recursos y facilidades del Banco serán siempre aseguibles en la misma medida para cualquiera de los dos tipos de proyectos...

Sin embargo, señor presidente, queremos dejar perfectamente claro que no pretendemos imponer al Banco una rígida regla de cincuenta y cincuenta... no contemplamos una interpretación estricta de la frase “en la misma medida”.²⁷

Dado que mi inglés era mejor que el de Cosío Villegas, pero estaba lejos, no obstante, de ser enteramente correcto (el inglés, por cierto, era la única lengua oficial en las reuniones de trabajo y no se contaba con interpretación simultánea), yo mismo había redactado esta declaración y la leí. Según recuerdo, dos delegaciones nos apoyaron inmediatamente, Perú y Noruega, pero luego se hizo un silencio. En un punto, Keynes empujó sus anteojos hacia la punta de la nariz, barajó frente a él algunos papeles y otras propuestas de enmiendas y dijo algo así: “Con respecto a la enmienda presentada por México, pienso que puede abreviarse y adoptarse, reemplazando consideración igual por consideración equitativa”. De modo que se aprobó con el siguiente texto: “Los recursos y las facilidades del Banco se usarán exclusivamente para beneficio de los miembros, otorgando consideración equitativa tanto a los proyectos de desarrollo como a los proyectos de reconstrucción”.²⁸

²⁷ *Proceedings*, vol. II, pp. 1175-1177 (Doc. 306).

²⁸ *Proceedings*, vol. I, art. III, sección I (a), p. 1053.

Visto a la distancia de 50 años, lo anterior puede parecer demasiado sutil o quizá innecesario, puesto que la reconstrucción de Europa no podría tomar 25 años, ni siquiera 15. Sin embargo, el efecto inmediato de la elegante solución de Keynes al problema tuvo su importancia, ya que, como he tratado de mostrar, el desarrollo no estaba claramente entre las prioridades de los primeros autores de la propuesta del BIRD, ni de los delegados de la mayoría de los países industrializados. Tampoco el presidente Roosevelt en su mensaje mencionó el desarrollo, a pesar de haberse referido a la necesidad de “la expansión dinámica y firme de la economía mundial” y de alcanzar niveles de vida “superiores”.²⁹

En su discurso al ser elegido presidente de la conferencia, Morgenthau también hizo énfasis en la “creación de una economía mundial dinámica” y, hacia el final, afirmó: “Para propósitos de reconstrucción a largo plazo, serán imperativos los préstamos internacionales a escala amplia... [así como]... préstamos para suministrar capital para la reconstrucción económica... [y]... un Banco para la Reconstrucción de Posguerra [*sic*]”.³⁰ No se mencionó nada acerca del “desarrollo”.

El 22 de julio, en su discurso de clausura durante la última sesión plenaria, tras una referencia a la “ayuda financiera a largo plazo” para la reconstrucción, Morgenthau añadió: “Los fondos a largo plazo deben estar también disponibles para promover una industria sólida e incrementar la producción agrícola e industrial de las naciones cuyas potencialidades económicas no han sido aún desarrolladas... Deben estar capacitadas para producir y vender si quieren ser capaces de comprar y consumir. El Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo [*sic*, Desarrollo ahora incluido] ha sido creado para satisfacer esta necesidad”. Es más, en un intento por aclarar que el Banco no “restringiría la esfera de la inversión en que los banqueros pudieran participar”, continuó diciendo que “el propósito principal del Banco... es avalar los préstamos privados realizados por medio de los canales de inversión usuales. Hará préstamos sólo cuando éstos no puedan ser emitidos por medio de los canales normales con tasas razonables. El sentido sería proveer de capital a aquellos que lo necesitan, con tasas de interés más bajas que en el pasado y echar a los usureros del templo de las finanzas internacionales” (!).³¹

Keynes, que había presidido la Comisión II sobre el Banco y había mostrado cierto interés en los “países menos desarrollados”, no se refirió al desarrollo en sus palabras finales en la plenaria. El acta muestra, sin embargo, que el tér-

²⁹ *Proceedings*, vol. 1, p. 71.

³⁰ *Proceedings*, vol. 1, pp. 80, 82-83.

³¹ *Proceedings*, vol. 1, pp. 1118-1119.

mino, como palabra aislada, se deslizó en los discursos de clausura de los jefes de delegación de la Unión Soviética, Francia y Cuba (pero no de Brasil ni Noruega).

UNA TRANSICIÓN RÁPIDA DE LA RECONSTRUCCIÓN AL DESARROLLO

Aparte de la retórica de las declaraciones citadas, es evidente que el concepto de *desarrollo* estuvo prácticamente ausente. Las preocupaciones de México —y estoy seguro que de muchas otras naciones entre las menos desarrolladas, que estuvieron representadas en la conferencia— parecían tener justificación.

A mi regreso de una corta visita a Canadá, inmediatamente después de Bretton Woods, para estudiar el sistema de control de cambios (para el caso de que tuviéramos que establecer en México restricciones cambiarias al final de la guerra), fui invitado a dar una charla en un seminario de posgrado en la Littauer School de la Universidad de Harvard. Hasta hace muy poco no había releído mi texto improvisado. Empezaba recordando al auditorio que, según los cálculos de Colin Clark, América Latina (a excepción de Argentina y Uruguay) estaba situada en la penúltima categoría de ingreso per cápita en el mundo, la productividad era baja y mostraba todos los rasgos del subdesarrollo. Era necesario elevar la productividad agrícola y ampliar los mercados nacionales como base para la industrialización, para lo cual requeríamos “inversión para fines de desarrollo, mejores técnicas y más educación”. Yo consideré todo esto un argumento para obtener ayuda del extranjero, ya que “va en contra del interés de los países exportadores de capital que nosotros nos enroquemos dentro de nuestra concha y nos cerremos al resto del mundo... posición que tampoco favorece nuestros propios intereses”. No pensaba que la inversión privada *per se* pudiera resolver el problema, sobre todo teniendo en cuenta la necesidad de reformas sociales. Se dependía en gran medida de los mercados exteriores para los productos primarios y de “niveles de pleno empleo” en los países industrializados; sin embargo, los precios en el mercado externo fluctuaban considerablemente y había incertidumbre acerca de las perspectivas a futuro. Yo veía el desarrollo latinoamericano como algo necesario desde hacía mucho tiempo y no creía en depender de la política comercial de Estados Unidos ni estaba seguro de su “situación balanza de pagos-empleo pleno”. Temía que, desafortunadamente, el Banco de Reconstrucción y Desarrollo (hasta afirmé que “uno casi olvida agregar esta palabra”) diera “muy poca importancia al desarrollo” y que sus operaciones “serían mayormente para complementar las inversiones privadas... en lugar de prestar su propio dinero”, mientras nosotros “no tendríamos

ninguna seguridad de poder recurrir al capital privado con condiciones razonables”; entre otras cosas, “los inversionistas... perseguirán los beneficios o buscarán impuestos más bajos para sus corporaciones, pero [no estarán] interesados en nuestro desarrollo armónico o en la industrialización como un todo”. También estaba decepcionado con “algunas de las características del Banco: reconstrucción frente a desarrollo, limitaciones en los préstamos, aprobación del país prestamista”. El acuerdo sobre el Banco “era sin duda útil y valioso para el mundo, pero como institución internacional de inversión [no] encaraba los verdaderos problemas”.

Yo pensaba asimismo que el desarrollo y la inversión a largo plazo no debían efectuarse al azar o de manera desordenada, sino que había que planearlos con el propósito de lograr “la mejor utilización de los recursos naturales y la mano de obra; una mejor distribución de la población y del ingreso; igualación de los niveles de vida; fortalecimiento de las condiciones de la balanza de pagos”, y que “los planes de inversión deben incluir gastos compensatorios en épocas de pérdida de mercados de exportación y estar en coordinación con ellos”. Finalmente, intercedí por la “coordinación interamericana: ...la no duplicación innecesaria de industrias; uniones arancelarias o tratamiento preferencial, regional o continental; el estudio de los efectos de los precios de la producción industrial latinoamericana sobre la importación de productos de otros países de la región”. También planté estas preguntas: ¿qué alcance tiene la planificación gubernamental?, ¿existe realmente la empresa privada en América Latina?, ¿estaba apoyada por el gobierno, era monopolista, etc.?, ¿debería planificarse el comercio exterior, o al menos reglamentarse?

Recuerdo que los estudiantes latinoamericanos de posgrado presentes parecieron compartir algunas de mis opiniones, pero también que el profesor Gottfried Haberler hizo un análisis crítico, desde luego de manera francamente amistosa.

Éstos eran nuestros temores y preocupaciones en 1944. Ya en 1948, con el apoyo del Congreso al Plan Marshall —que John J. McCloy, presidente del Banco Mundial, apoyó en su declaración ante el Congreso de Estados Unidos, pero al que calificó de “demasiado ajustado”—, quedó claro, no obstante, que el BIRD empezaría a destacar la “D” de su nombre. Pero en abril de 1948, en la conferencia interamericana de la OEA en Bogotá, el general Marshall afirmó sin lugar a duda —como lo había hecho William Clayton antes que él, a principios de 1945 durante la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz (la Conferencia de Chapultepec)— que no habría fondos públicos disponibles para el desarrollo de América Latina y que el libre comercio y la inversión privada extranjera podrían cumplir con esa función.

Entonces, como ahora, la ambigüedad y la confusión han sido el sello de la política de desarrollo.³²

PRIMEROS PRÉSTAMOS A AMÉRICA LATINA

El BIRD había hecho ya, en 1947, tres préstamos para “reconstrucción” (de esta manera especificados), en particular a Dinamarca (40 millones de dólares), Francia (250 millones) y los Países Bajos (91 millones), así como un préstamo a Australia, seguramente con un propósito similar. Independiente a ello, en 1947-1948, cuatro países latinoamericanos, Brasil, Chile, El Salvador y México, presentaron solicitudes de préstamo al Banco para el desarrollo de energía eléctrica. En marzo de 1948 fue aprobado el préstamo a Chile, por un monto de 13.5 millones de dólares para la compañía eléctrica de propiedad estatal, con un interés de 4.5 por ciento.

La solicitud de Brasil provino, curiosamente, de una corporación multinacional canadiense, dueña de plantas de energía, abastecedoras de agua, el servicio telefónico y los tranvías de Río de Janeiro y São Paulo. Los funcionarios del Banco, secundados principalmente por bancos comerciales y de inversión de Estados Unidos y Europa y por el Banco de Inglaterra, eran muy favorables ante la posibilidad de apoyar al sector privado; sin embargo, un fracaso en la negociación con el gobierno brasileño, derivado de la suposición de que un abogado local podría obtener rápidamente el aval oficial necesario, dio origen a retrasos considerables y a complicadas revisiones, hasta que, en enero de 1949, fue aprobado finalmente un préstamo por 75 millones, con un interés de 4.5%, con el gobierno de Brasil como cosignatario.

México, por su parte, había presentado un plan de desarrollo de la energía eléctrica a largo plazo, para el que se requería un préstamo para un sistema hidroeléctrico que sería construido por un organismo público, la Comisión Federal de Electricidad; casi al mismo tiempo, una corporación eléctrica estadounidense con inversiones en México, dirigida en esa época por un ex embajador de Estados Unidos en México, presentó una solicitud por separado para el mejoramiento y la ampliación de sus propias instalaciones. El resultado fue que el Banco aprobó ambas solicitudes presentadas por México: en enero de 1949 la de la CFE, por 24.1 millones y, en abril de 1950, la de Mexlight Company por 26 millones, ambas con un interés de 4.5%, para un total de

³² Véase también el tratamiento de la propuesta para el banco interamericano, mencionado antes en la sección 2.

alrededor de 50 millones de dólares. Sin embargo, había una condición: el préstamo a la compañía estadounidense se canalizaría por medio de un organismo del gobierno mexicano, ya que México planeaba desarrollar una red nacional de energía y, además, las tarifas eléctricas, un asunto delicado también en Brasil, eran controladas por el gobierno. Esto puso en duda la capacidad de la compañía privada para pagar el préstamo, pero de cualquier manera el gobierno mexicano dio su aval. (Por cierto, en 1960 México nacionalizó todas las compañías privadas de energía eléctrica.)

En diciembre de 1949 se aprobó también un préstamo, de 12.5 millones de dólares con un interés de 4.25%, para el desarrollo de energía eléctrica a una empresa de propiedad estatal en El Salvador. (Según el Banco, ¿El Salvador era un riesgo más aceptable?).³³

“DESARROLLO” EN EL LENGUAJE DEL BANCO

En esa primera etapa, desde octubre de 1947 hasta mayo de 1949, formé parte del personal del Banco, primero en el Departamento de Crédito, donde estuve encargado de la investigación económica en la llamada División Latinoamericana del Este (Eastern Latin American Division) y, posteriormente, en el Departamento de Economía (Economic Department). Teníamos poco contacto con la División Latinoamericana del “Oeste” y, lo que es más, se suponía que yo, como mexicano, no debía saber qué sucedía en las negociaciones con México. Durante ese periodo pude darme cuenta de la reticencia del Banco a verse involucrado en discusiones en las Naciones Unidas sobre asuntos de desarrollo general y en las propuestas de la ONU para el financiamiento del desarrollo, planteadas en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Asimismo, dentro de mi esfera “geográfica”, encontré gran resistencia por parte del personal encargado de las políticas del Banco a tan siquiera considerar las consultas de Colombia respecto a un posible financiamiento para la ampliación de una fábrica de acero propiedad del gobierno.

En 1948 se suscitaron en el Banco muchas dudas con motivo de un acercamiento por parte de Venezuela, en relación con posibles préstamos para un plan de desarrollo a largo plazo, cuya finalidad era que Venezuela fuese menos dependiente del petróleo. El argumento del personal del Banco era que Vene-

³³ Datos sobre los montos de los préstamos y fechas de aprobación tomadas del Banco Mundial, *Seventeenth Annual Report*, 1961-1962, apéndice K, “Statement of Loans”, 30 de junio de 1962, Washington, D.C., World Bank, 1962.

zuela, uno de los principales exportadores de petróleo crudo y sin tener “problema de balanza de pagos”, no necesitaba préstamos a largo plazo. En cualquier caso, se decidió responder enviando a un funcionario de crédito para obtener información directamente del gobierno venezolano. Casi por casualidad —puesto que yo ya no estaba en el Departamento de Crédito— fui requerido en el último minuto para unirme al funcionario de crédito en Caracas, para recolectar información y asistirle cuando hiciera sus contactos. Al final redacté un informe para el Departamento de Economía, en el que analizaba las experiencias del desarrollo en Venezuela y hacía un resumen de por qué ese país podría necesitar préstamos a largo plazo para infraestructura, así como para el desarrollo industrial y agrícola, no obstante sus reservas de petróleo y sus exportaciones de crudo. Según recuerdo, sólo Paul Rosenstein-Rodan, del Departamento de Economía, Antonin Basch, quien era entonces mi jefe inmediato, y mis colegas Vittorio Marrama y Sven Andersen mostraron interés en mi informe. Poco después, casi en cuanto fue aprobado por el director del Departamento de Economía, en Venezuela ocurrió un golpe de Estado militar. Parece que el informe nunca fue presentado al nuevo gobierno, pero recuerdo que circularon copias entre algunos de los depuestos miembros del gabinete, por si hiciera falta consultarlo en el futuro.

Mi siguiente encuentro con el desarrollo y el BIRD ocurrió luego de que había decidido renunciar a mi puesto en el Banco, después de pasar dos reorganizaciones internas y sentir que era mejor regresar a México y ocuparme de asuntos del país, en vez de realizar estudios inconsecuentes, como el de la situación del comercio de las colonias británicas. En agosto de 1949 ingresé a la Secretaría de Hacienda de México para ayudar a empezar una clasificación coherente del gasto público como elemento en la preparación de las cuentas nacionales, que había sido asumida por el Banco de México. Una tarde en México, en 1950, le sugerí a Fred Consolo, del Departamento de Crédito del Banco Mundial, durante una de sus visitas periódicas, que un nuevo enfoque hacia México podría ocuparse de realizar un estudio verdaderamente completo de los temas del desarrollo y la necesidad de capital extranjero para complementar el financiamiento local y que, en lugar de que una misión del banco se encargara de hacer ese estudio, se formara una comisión mixta del banco y el gobierno mexicano para llevar a cabo la evaluación. Consolo propuso la idea al director de Nacional Financiera, Antonio Carrillo Flores, quien la aceptó y, una vez aprobada tanto por el banco como por el gobierno de México, se estableció en abril de 1951 un grupo mixto de trabajo, formado por Raúl Ortiz Mena y yo, en el lado mexicano, y Albert Waterston y Jonas Haralz, por parte del banco. Juntos trazamos un plan de trabajo detallado y empezamos a ocuparnos. Esto

llevó a un exhaustivo análisis y elaboración de datos en México, entrevistas, discusiones interminables y redacción, hasta que pudo presentarse un informe al director de Nafin y, por su conducto, al secretario de Hacienda y al Banco Mundial.

Este informe se publicó en inglés dos años más tarde con el título *The Economic Development of Mexico* (Desarrollo económico de México),³⁴ pero pudieron conseguirse copias del borrador en inglés y en español a fines de 1951. En México, este informe fue útil para delinear una estrategia para créditos del extranjero en la siguiente administración. La única recomendación específica que se hacía en el documento era que el gobierno mexicano formara un grupo técnico autónomo para hacer el seguimiento de los trabajos del grupo mixto, con el fin de tomar medidas para la formulación de un programa de desarrollo económico, que incluía la coordinación de la inversión pública y su financiamiento bajo aprobación presidencial. Nosotros pensábamos que contenía información y orientación suficientes para ayudar al gobierno a adoptar un programa global de desarrollo. Durante varios años funcionó razonablemente bien y, después, derivó en una agencia más formal encargada de la programación y el presupuesto. El informe también supuso la compilación de los primeros cuadros estadísticos, 1931-1951, sobre las inversiones del sector público, incluyendo las principales empresas paraestatales y sus fuentes de financiamiento interno y externo, e incorporaba evaluaciones objetivas de las principales cuestiones del desarrollo de México, sector por sector, así como las políticas seguidas en agricultura, petróleo y minería, energía eléctrica, transportes, industria, educación y salud, y finanzas públicas. Cada sector había sido analizado con cuidado y con las consecuencias de su mejoramiento claramente establecidas.

Desde más o menos 1950 hasta los años setenta, el Banco Mundial se involucró intelectualmente mucho más en los temas del desarrollo, a medida que se extendieron sus operaciones y otorgó apoyo sustancial a programas y planes de desarrollo en una serie de países de Asia, América Latina y África. El Banco estableció también la Asociación Internacional de Desarrollo (AID) (International Development Association, IDA) y la Corporación Financiera Internacional (International Finance Corporation, IFC), así como el Instituto de Desarrollo con propósitos de adiestramiento, que se dedicó asimismo a rea-

³⁴ Grupo mixto de trabajo del gobierno mexicano y el Banco Mundial, *The Economic Development of Mexico*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1953. La edición en español fue de Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidi, Albert Waterston y Jonas H. Haralz, *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, México, Nacional Financiera, 1953.

lizar vastas investigaciones sobre diversos temas, desde estructura industrial hasta agricultura, población, crecimiento urbano, educación y salud y, más recientemente, cuestiones de pobreza y medio ambiente. No es el propósito de este capítulo tratar ese periodo ni tampoco juzgarlo.

EL FMI EN RELACIÓN CON EL COMERCIO Y EL DESARROLLO

Por lo que se refiere al FMI —que forma parte del título de este ensayo y el cual, con toda razón, estaba relacionado desde el principio, en las propuestas iniciales, tanto con el comercio como con la inversión internacionales—, he señalado anteriormente, en la discusión sobre la plata, el apoyo indirecto que el comercio de ciertos artículos de primera necesidad puede dar a la situación de pagos de un país y al cumplimiento de los objetivos del Fondo con respecto a la estabilidad del tipo de cambio, la eliminación de restricciones, el ajuste ordenado de las paridades, etcétera.

Tanto White como Keynes tenían una visión amplia del comercio internacional, sus problemas y sus posibilidades, así como de la necesidad de contar con una economía mundial dinámica y en expansión —en marcado contraste con la experiencia de la depresión de los años treinta y con la fase de complejas restricciones al comercio y los pagos de finales de esa década. Por otra parte, no parecían tener una idea clara de los problemas estructurales, en general muy distintos, de los países menos desarrollados *vis-à-vis* los países en aquel entonces industrializados y pensaban en los primeros, sobre todo, como proveedores de materias primas y poseedores de abundantes recursos naturales. La frase “la prosperidad es indivisible”, que aparece en numerosas declaraciones de Bretton Woods, no era mucho más que un lugar común empleado con un alto grado de agregación, puesto que el desarrollo no sólo suponía ponerse al corriente en términos de capacidad productiva, uso de la tecnología y provisión de mejores niveles de vida, que los países industrializados han logrado a lo largo de décadas; significaba también, para muchos economistas y sociólogos de los países en desarrollo, una serie de cambios estructurales que pudieran ayudar a derribar o debilitar las resistencias históricas, institucionales, sociales y políticas al cambio, obstáculos que se interponen en el camino de aquellos procesos, aparentemente menos conflictivos, que han funcionado en el pasado en los países más avanzados.

La propuesta del FMI, que podría ser sin duda útil para ayudar a conseguir un mayor volumen de comercio internacional y empleo, pudo no tener el propósito de contribuir directamente al desarrollo. No obstante, podría contarse

con dicha propuesta para ayudar de manera indirecta, por ejemplo, a reducir los riesgos que enfrenta la nueva inversión nacional y extranjera, a otorgar mayor seguridad a las operaciones corrientes de negocios, restaurando la confianza en las monedas “clave”, como las denominó el profesor John Williams, y mejorando el ambiente financiero internacional en general. No hay que olvidar que el FMI era considerado por muchos como un súperbanco central, y los bancos centrales nunca se han distinguido por preocuparse mucho más que por las perspectivas monetarias, financieras y comerciales a corto plazo. Hasta donde puedo recordar, durante los debates del FMI no se hicieron referencias específicas al desarrollo.

Por cierto, tampoco se dijo mucho específicamente sobre el papel del FMI en la reconstrucción —no obstante que esta cuestión ocupaba un lugar primordial en las mentes de todos los delegados en Bretton Woods, quienes consideraban que la intervención del FMI era esencial en la inmediata situación de posguerra para realinear las monedas, ayudar a controlar la inflación, eliminar las distorsiones como las causadas por la libra esterlina inconvertible y por otros balances monetarios, y suprimir los controles de cambio y las restricciones cuantitativas de que van acompañados para racionar los fondos de inversión internos, así como para un sinnúmero de regulaciones económicas de guerra. El objetivo era volver a los mercados de libre cambio, libre comercio y libres movimientos de capital, con un patrón oro ligeramente suavizado como eje de un nuevo sistema monetario internacional. La reconstrucción era considerada como un apoyo financiero para los países devastados por la guerra, necesariamente costoso y que requeriría fondos a largo plazo —de ahí el Banco—, pero que también tenía que ser reforzado con apoyo a corto plazo de diferentes monedas. Una vez concluida la reconstrucción, el FMI, no obstante los diferentes grados de la transición, pudo concentrarse en sus funciones fundamentales. (El FMI pronto tuvo que aceptar el papel de las instituciones europeas, que entre ellas llegaron a un acuerdo sobre los asuntos de la estabilidad monetaria y los tipos de cambio.)

CONCLUSIÓN

Durante los primeros años, al parecer hubo muy pocas consultas e incluso comunicación entre el Fondo y el Banco; por el contrario, predominó una cierta envidia entre ambos. Aunque algunos de nosotros participamos en el uso compartido de automóviles Banco-Fondo en Washington, trayecto durante el que tuvieron lugar conversaciones interesantes —por ejemplo, sobre aconteci-

mientos en varios países de América Latina—, recuerdo que el contacto y la coordinación entre los funcionarios del Banco y el Fondo de una manera más formal no eran particularmente fomentados. Al hacerse la evaluación del proyecto de energía eléctrica en Brasil, en el Banco intentamos evaluar la situación financiera, monetaria y fiscal y las perspectivas en ese país, pero no llegamos muy lejos por nuestra cuenta y no recibimos demasiada ayuda del Fondo. El “mínimo aceptable” para el Banco al juzgar un proyecto era la columna “factor devengado” en una hoja de cálculo, es decir, el factor por el que el ingreso que se espera ganar en el nuevo proyecto de inversión en el país prestatario pueda cubrir año tras año la amortización y los pagos de intereses del préstamo. Las reflexiones acerca de asuntos generales del desarrollo —el papel, digamos, del desarrollo de la energía eléctrica para estimular otras inversiones nacionales o extranjeras y elevar la productividad, el empleo y los salarios reales— no eran consideradas por la “mentalidad bancaria” imperante como algo en particular interesante. En cuanto a los tipos de cambio y otras cosas por el estilo, era mejor que se encargaran de ellas los funcionarios del FMI.

De nuevo, dentro del ámbito de este capítulo, no me estoy remontando más allá de las etapas iniciales de las instituciones de Bretton Woods, pero no puedo evitar concluir en un tono de moderado optimismo: ¿qué habría pasado de no haber sido creadas? Pero también termino con la sensación de que podría haberse hecho mucho más. Se perdió una oportunidad histórica incluso al principio (y especialmente tras el fugaz “periodo de la reconstrucción” del Banco, cuando se dio paso a una inmersión gradual en el desarrollo del mundo), que habría requerido una coordinación institucional mucho mayor y una relación más próxima con muchas otras de las agencias especializadas de las Naciones Unidas. Lo que se necesitaba, sobre todo, era una visión clara del futuro de los *países en desarrollo*, como la que tuvo, por ejemplo, John McCloy acerca de la reconstrucción *europea*, cuando abandonó el Banco para convertirse en alto comisionado de Estados Unidos para Alemania.

MÉXICO EN LA GLOBALIZACIÓN: AVANCES Y RETROCESOS*

México inició su ingreso a la globalización en los años setenta por doble partida: una positiva, abasteciendo el mercado petrolero mundial como nunca antes, y otra negativa, convirtiéndose en rehén de la banca comercial internacional. La economía mexicana se sumó así a la globalización sin proponérselo y sin idea de las consecuencias. En 1983, por la crisis de la deuda un año antes, se inició un periodo de estancamiento económico que apenas ha podido superarse parcialmente. Ha sido una evolución tardía, con altas y bajas, hacia el mercado mundial más allá del petróleo y hacia la interdependencia industrial.

LA ESTABILIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN LA ECONOMÍA GLOBAL, 1989-1994

La entrada de la economía mexicana a la globalización de los años noventa fue traumática, con indudables avances y aspectos positivos de modernización tecnológica y de penetración de mercados externos, pero a la vez con trastornos de tipo negativo que empezaron a reflejarse en un cada vez mayor desempleo y en la imposibilidad de acometer los grandes problemas estructurales visibles desde los años setenta. La limitada capacidad empresarial del país, la casi ausencia de investigación tecnológica innovativa y los efectos del largo rezago en la capacitación de la mano de obra y en el sistema educativo en general, se tradujeron desde la vertiente de la oferta en obstáculos a un crecimiento sostenido y general.

En México la globalización económica se vio de hecho en su mayor parte como una participación en la economía de América del Norte, fundamentalmente la de Estados Unidos. Las relaciones comerciales y de inversión con Europa occidental fueron siempre menores y más concentradas en unos cuantos bienes: en la exportación de petróleo y algunos minerales, y en la importación de maquinaria y determinados productos químicos. Con Japón, el petróleo fue el motor de la exportación, a cambio de autos, equipo electrónico y otras manu-

* Publicado en *Revista de Occidente*, núm. 198, Madrid, noviembre de 1997, pp. 35-46.

facturas. Con el resto de América Latina el intercambio se había reducido a cifras poco significativas, y aun la firma del Tratado de Libre Comercio con Chile en 1993 no las alteró. Algunos países de América Latina sintieron que México les había dado la espalda, pero debe reconocerse que el mercado de la globalización no estaba a la vista, para México, en la América del Sur o Central, sino al norte, que era además fuente de recursos financieros y de inversión, así como de nuevas tecnologías.

Ha de añadirse que la industria maquiladora, en forma mayoritaria establecida en las zonas industriales de la frontera norte y sujeta a un régimen aduanero especial de Estados Unidos, había ofrecido a México, desde 1964, un mercado privilegiado, cuyo principal efecto fue la creación de puestos de trabajo que ya en 1990 representaban el 12 por 100 del empleo industrial nacional. El valor agregado por la maquila, para México en 1990, fue de 3 500 millones de dólares, comparado con exportaciones de manufacturas del resto de la economía de 15 000 millones de dólares, y de petróleo crudo de 9 000 millones. Aunque a partir de 1993 se contabilizaron oficialmente las operaciones comerciales del sector maquilador a sus valores brutos de exportación e importación (esta última libre de impuestos y constituyendo el 98 por 100 de los insumos), y se sumaron, para efectos políticos, al resto de las cifras del comercio exterior, el valor agregado neto de las operaciones de maquila permaneció a un nivel anual nunca superior a aproximadamente 4 500 millones de dólares hasta 1994, o sea, el 10 por 100 de los demás ingresos en divisas en cuenta corriente. Las características distintas de las operaciones de maquila respecto a la mayoría del resto del comercio exterior aconsejan el desglose necesario de las cifras y su consideración aparte. De cualquier manera, la producción de la industria maquiladora constituye una inserción en el mercado de Estados Unidos como parte de la globalización (en competencia, es cierto, con productos de maquila de otros países en que privan salarios bajos).

La crisis del proceso de incorporación a la globalización se agudizó a lo largo de 1994, cuando el déficit comercial llegó a 24 300 millones de dólares, muy difícil, si no imposible, de financiar, sobre todo al existir grandes endeudamientos externos adicionales, reembolsables a corto plazo. Se había aplazado la decisión de reajustar el tipo de cambio a su valor real, y en diciembre de 1994 no había salida sin un gran costo, que resultó ser la depreciación pronunciada de la moneda mexicana en un mercado “flotante”, no regulado. Fue previsible de inmediato un descenso acentuado del PIB en 1995, que resultó ser de 6.2 por 100, con tasas de contracción aún mayores en el consumo, en la construcción, en varias ramas industriales importantes y en la inversión pública y privada —apenas compensadas por un aumento de las exportaciones.

Resumiendo, a fines de 1994 existía ya una participación formal, institucional, iniciada precariamente en 1985, en la globalización económica. Se reforzó con el sistema de apertura y de eliminación de restricciones, por medio del TLCAN, del GATT (sucedido por la OMC), de la aceptación de la economía mexicana en la OCDE y de la apertura a la inversión extranjera directa a ritmos superiores en tres tantos a las cifras anteriores a 1990. La participación en la apertura financiera tuvo mucho menos éxito, en gran parte por la base estrecha de la bolsa mexicana de valores, por el factor riesgo-país y por la volatilidad de los fondos de inversión. En materia de tecnología, no se revirtió la tendencia ya asumida en épocas anteriores de fuerte dependencia de tecnologías extranjeras en manos de empresas transnacionales. En el espacio de la informática, los desarrollos internos autónomos fueron pocos, pero México se adhirió a las redes satelitales internacionales y a los servicios correspondientes. Asimismo, se adelgazó en lo económico el Estado mexicano mediante las privatizaciones y el abandono de muchas funciones regulatorias.

Sin embargo, México acentuó su ingreso en la globalización con las manos atadas, con poco impulso autónomo del comercio exterior y con enorme carga de endeudamiento externo. Se ha debatido si quedaba otra alternativa, pero lo que no se ha discutido lo suficiente es si pudiera haberse incorporado la economía a la globalización de manera menos apresurada, con mayor congruencia entre los fines y los medios, con mayor respaldo de los muchos sectores a los que las aperturas comerciales y financieras iban a crear dificultades insuperables sin seguridad de compensaciones como las que se han establecido, por ejemplo, en la Unión Europea.

En 1995, y hasta mediados de 1996, la economía mexicana se comprimió severamente, al inducirse una política económica y financiera de ajuste pronunciado, con fuerte restricción de la demanda interna, de los niveles de empleo y de la capacidad fiscal. Estos descensos afectaron de manera negativa a la consolidación de la economía mexicana en los procesos de globalización, mientras otros países en vías de desarrollo continuaron haciendo progresos. Fue otro retroceso histórico para la economía mexicana.

CONDICIONES Y REQUISITOS DE LA GLOBALIZACIÓN

La gravedad de la crisis de 1994-95, ya vislumbrada unos años antes por algunos analistas académicos, puso en evidencia que se carecía de una estrategia adecuada de participación en la globalización y que se actuó improvisadamente, como en tantas ocasiones anteriores, con visión oportunista de corto plazo,

y, en este caso, constreñida obsesivamente a insistir en que los indicadores de mercado bastaban para conducir al país a un futuro económico y social más sólido para la población. Si se repasa el periodo 1980-1994, se descubre que la tasa media anual de incremento del PIB fue de apenas 1.9 por 100, mientras la población crecía alrededor del 2.4 por 100. El aumento del ingreso por habitante se redujo a una tasa anual de 0.49 por 100. La dinámica poblacional había disminuido bastante a partir de 1976, en lo principal por descensos de la fecundidad y por un monto neto creciente de la emigración de fuerza de trabajo. De cualquiera manera, la inercia demográfica básica dio lugar a que la población económicamente activa creciera todavía al 3.5 por 100 anual, lo que ha constituido una causa estructural de desempleo de origen demográfico que no se previó.

Durante tan largo periodo de crecimiento lento del PIB y aun más lento del ingreso por habitante, con reveses frecuentes, la tendencia crónica al desempleo y al subempleo se acentuó. Según estimaciones fehacientes, el desempleo real en México en 1994 era ya cuando menos del 10 por 100 de la PEA, afectando en su mayor parte a personas jóvenes con educación incompleta y poca capacitación. La inversión y la demanda en general no absorbían ya los excedentes laborales; la modernización tecnológica de la industria y los servicios y el adelgazamiento presupuestario del sector público llevaban también en la misma dirección. El desempleo mayor empezó a coincidir con otros factores de marginación y exclusión de la población de bajos ingresos, sobre todo en las zonas rurales y en las periferias urbanas. Durante los años noventa no se hizo frente con eficacia a las tendencias a una mayor desigualdad en la distribución del ingreso; los programas llamados de solidaridad llegaron tarde y se confundieron con proselitismo electoralista. Hoy día existe una acumulación de “deuda social” muy difícil de atacar con recursos menguados, en una situación, además, en que el salario medio real de la mano de obra empleada en la economía formal se halla a un nivel 22 por 100 inferior al de 1994. Se estima que en la actualidad dos tercios de las familias viven en condiciones definidas como de “pobreza”, y de ellas la tercera parte —20 millones de personas— se encuentra en situación de pobreza extrema. Es normal descubrir que en cualquier familia hay personas desempleadas.

Se ha registrado una recuperación de la economía mexicana a partir de la segunda mitad de 1996, con el resultado de un incremento del PIB del 5 por 100 ese año. Ha sido un repunte muy disparejo, enfocado a la capacidad de exportación de las ramas industriales en que hay participación de capital extranjero, con escasa repercusión en otras ramas industriales y en los servicios, y además concentrado en determinadas regiones con exclusión de otras. La

compresión del consumo y, en consecuencia, del mercado interno como parte de la política de ajuste al descalabro económico de 1995 no ha sentado bases firmes para el retorno a un crecimiento económico constante, suficiente y generalizado, para reducir el desempleo. Un mercado interno estancado no puede constituir un aliciente para la inversión privada interna, la que, por lo demás, se ve impedida por su agobio financiero y por la crisis del sistema bancario. Al fincarse la recuperación de lo perdido en el incremento de algunos sectores de exportación, se ha creado una economía acentuadamente dual: el sector de exportación que florece en buena medida a base de salarios bajos y crece en parte por la inversión extranjera directa y con ayuda del TLCAN, y el “resto de la economía”, que representa poco más del 60 por 100 de la demanda agregada, que no crece y se va rezagando respecto al primero.

Es decir, en términos de globalización sólo un pequeño segmento de la economía está inserto en ella. Los ingresos generados por las exportaciones de bienes manufacturados representan tan sólo el 10 por 100 de la demanda agregada: además, apenas superaron en 1996 los 42 000 millones de dólares, por lo que suponen muy poco en términos globales y aun son una insignificancia en relación con el mercado de América del Norte.

Quienes examinan las perspectivas mexicanas con visión más amplia y en función sobre todo del largo plazo, consideran que la actual estrategia por sí sola no podrá alcanzar metas adecuadas a las necesidades futuras de la población. Las oportunidades que ofrece la globalización son contrarrestadas por peligrosas asechanzas para las grandes mayorías. En gran parte, ha de suponerse que los pagos anuales de intereses —14 000 millones de dólares en 1996— sobre una deuda externa cuyo saldo fue de 158 000 millones de dólares a finales de año, sumadas la deuda pública, la del Banco de México y la del sector privado, impiden una reorientación e incremento del gasto público para ampliar y robustecer de manera significativa la infraestructura, los servicios educativos y de salud y una diversidad de servicios sociales, y colocar a la economía en mejor posición para afrontar el siglo XXI. Se prevé que la deuda externa total seguirá aumentando, y que la tasa media de interés que conlleva se mantendrá entre el 11 y el 13 por 100 anual en los próximos años, de manera que no podrá esperarse mucho alivio por ese lado.

La parte del sector privado caracterizada por empresas de gran dimensión y de características modernas participa en el desarrollo de la infraestructura y en muchos servicios básicos, pero no puede ni debe reemplazar la acción del Estado. Por otro lado, la privatización, la desregulación y la simple abstención pública de intervenir no pueden asegurar que a la población activa futura se le dote de ingresos y capacidades para elevar en forma suficiente sus niveles edu-

cativos, de salud y de bienestar, y, además, se le prepare para alcanzar mejores índices de empleo. La salida vía exportaciones, acompañada de la creciente apertura a las importaciones de todos los insumos necesarios y de no pocos bienes de consumo suntuario, tampoco garantiza a largo plazo un crecimiento económico sostenido, ya que requeriría un monto creciente de inversión directa del exterior y posiblemente de endeudamiento extranjero.

Es común afirmar que el problema fundamental consiste en aumentar el ahorro interno, cuando la gran mayoría de la población no cuenta con ingresos para efectuar ningún ahorro real. Luego los esfuerzos deberían dirigirse al ahorro del sector empresarial, que podría ser mucho mayor si las empresas medianas y pequeñas tuvieran perspectivas de mercado interno alentadoras y capacidad de autofinanciamiento o al menos acceso adecuado al crédito a plazos mediano y largo, y a tasas de interés razonables. Asimismo, los ahorros institucionales podrían llegar a ser importantes. Pero el componente mediano y pequeño de la industria y los servicios va en descenso. A la estrategia económica del presente le ha faltado desde el principio un estímulo a la inversión empresarial. En una visión de conjunto a largo plazo se deberá reconocer cada vez más la asimetría interna y admitir que el incremento de la inversión empresarial nacional requerirá, para que se adquieran compromisos firmes, una seguridad jurídica y una confianza que el actual sistema político y aun las estructuras institucionales del país no han podido dar hasta ahora. Sólo con reformas profundas en este sentido podrá reducirse el factor riesgo tan elevado que prevalece en México —incrementado recientemente por la inseguridad pública urbana—, que induce al empresario a pretender ganancias rápidas y fáciles, con altos márgenes que, a la postre, paga el consumidor empobrecido. El incremento de la inversión nacional y el fomento de la capacidad de consumo de la población de ingresos medianos y bajos son dos caras de una misma moneda.

En la globalización, a medida que siga avanzando, puede preverse que en el caso mexicano tendrán que vencerse resistencias estructurales, tanto naturales como planteadas por la sociedad y el sistema político de los últimos ochenta años. Dichas resistencias se identifican en los todavía leves avances hacia la democracia participativa, la sobrevivencia del corporativismo en las instituciones sociales y en los agrupamientos económicos y laborales, la lenta reforma integral del sistema de la educación y la capacitación, la persistencia de muchos mitos que no corresponden a las realidades de hoy, dentro y fuera del país. Sólo fortaleciendo las capacidades nacionales en función de las condiciones reales podrá México obtener beneficios permanentes de su inserción en la globalización, a la que está expuesto en formas vulnerables. La sola integración con Estados Unidos y Canadá no garantiza el éxito, ya que la economía mexicana

está en clara desventaja, sin compensación alguna, antes bien, con obligaciones financieras muy onerosas vigentes por muchos años. La extensión a otras áreas geográficas podrá ser necesaria, pero no fácil de alcanzar ante la creciente competencia internacional y vistos los intereses de otro orden de los países europeos y Japón.

CONCLUSIÓN: HACIA UN DESARROLLO SUSTENTABLE Y EQUITATIVO

La única noción clara para el futuro, a fin de guiar el derrotero de la sociedad mexicana, será una conciencia más realista de lo que son hoy la economía y la sociedad mexicanas, con sus instituciones y sus resistencias, y de lo que debiera lograrse por esfuerzo propio para prepararse mejor para los decenios futuros.

Ha de tenerse en cuenta que México ha añadido a sus objetivos y quehaceres los de llegar a alcanzar un proceso de desarrollo sustentable, según el compromiso adquirido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, suscrito por más de ciento cincuenta jefes de Estado o de Gobierno. El paradigma del desarrollo sustentable propuesto por la Comisión Brundtland en 1987 supone asegurar la capacidad de las generaciones futuras para tener acceso a los recursos naturales necesarios sin afectar la disponibilidad de éstos, a fin de que nuestros descendientes lleguen a estar en posibilidad de darse la calidad de vida que sólo unos pocos sectores de la población mundial, entre ella la mexicana actual, han logrado. El desarrollo sustentable supone vincular la protección ambiental con el desarrollo económico y social, haciendo de ellos un todo indisoluble. Algunos de los fenómenos de deterioro ambiental, resultantes de la acción económica y social de la humanidad, agudizados en los últimos cincuenta años, rebasan ya los umbrales del equilibrio ecológico y de los elementos condicionantes de la salud de las poblaciones humanas. México no ha escapado a esta problemática.

El deterioro se da a niveles local, regional y nacional, y en aspectos de creciente importancia y complejidad, a escala global. Con pocas excepciones, sobre todo algunas registradas entre los países de mayores recursos económicos, la degradación ambiental se ha intensificado en los últimos años. Se reconoce que no es cuestión de tecnología solamente, sino de actitudes políticas, sociales y culturales. Se admite que la dependencia todavía creciente respecto a los combustibles de origen fósil, que contribuyen cada vez más a contaminar la atmósfera, tendrá que cambiar; se verifica, además, que la destrucción de los bosques y otras formas de vegetación equivale a incrementar las emisiones de carbono a la atmósfera. México ha emprendido políticas y programas para con-

trarrestar el deterioro ambiental y sentar las bases de un posible desarrollo sustentable futuro, en cooperación con otros países. Pero a cinco años de la Conferencia de Río de Janeiro, ninguna nación —y México menos— ha logrado reorientar sus estrategias económicas y sociales hacia el desarrollo sustentable; a su vez, son pocos los que han emprendido políticas ambientales de gran alcance, integradas a los procesos económicos, sociales y administrativos. México no se encuentra todavía entre estos últimos, y tendrá que asumir su propio compromiso con su propia colectividad para reafirmar una etapa futura de desarrollo económico y social.

Una vez concluida la transición actual de abandono de la economía de crisis, que podrá tomar todavía algunos años, México podrá entregarse a un proceso de desarrollo sustentable —el gran desafío del siglo xxi. Ello entraña reexaminar todo lo que se ha hecho, evaluarlo y aquilatarlo, definir prioridades a largo plazo dentro de las diversas opciones y escenarios que puedan formularse, en un enfoque analítico sistémico, y llevar los análisis a los niveles de decisión política e institucional por consenso democrático. Nada de esto se ha hecho en México hasta la fecha, fuera de algunos diagnósticos y algunos análisis parciales, y otros más sistémicos, como el emprendido por la Sección Mexicana del Club de Roma en un estudio reciente. Será para México una de las principales tareas en el marco de la globalización, puesto que ninguna nación podrá ya aislarse de las demás y porque, por muchas razones y compromisos, la sociedad y la economía mexicanas estarán de aquí en adelante, en forma creciente, bajo la mirada internacional y no sólo la de los electores nacionales.

LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: OPORTUNIDADES E INCONVENIENTES*

I. EL PROCESO CONTEMPORÁNEO DE LA GLOBALIZACIÓN

Aun cuando en los procesos históricos más dinámicos la economía y las relaciones comerciales han llevado la delantera, estos aspectos, que siguen llamando más la atención, no se producen en aislamiento sino que forman parte del desarrollo de las sociedades, en particular las modalidades del poder político. No será el propósito de esta exposición entrar en grandes disquisiciones históricas ni de la evolución de las civilizaciones. Baste postular que el fenómeno de la globalización económica que hoy se observa en sus efectos tanto positivos como negativos es de origen bastante reciente.

Sin volver a las carabelas y a los navegantes del siglo XVI, se puede afirmar que hasta principios del siglo XIX, según cálculos recientes que ha hecho el economista británico Angus Maddison, prevalecía de manera generalizada en todo el mundo la pobreza. Un resumen de los resultados de sus investigaciones apareció hace unos meses en una publicación periódica financiera.¹ Me referiré a algunos de los datos salientes: *i*] Durante la Edad Media, del año 1000 al 1500, Maddison estima, con base en análisis riguroso de las diversas informaciones que pudo reunir, que el PIB mundial por habitante creció a una tasa media de apenas 0.05% anual; es decir, 500 años de “nada”. *ii*] Entre 1500 y 1820, el incremento lo calcula en 0.07% anual, o sea, de nuevo, “nada”. *iii*] En cambio entre 1820 y el presente, la cifra resultante es de 1.17% anual. Durante estos mismos 180 años, la población mundial aumentó a una tasa media anual de 0.96%, después de haber estado casi estancada desde el año 1000; a esto Maddison lo designa como una aceleración universal, aun cuando las tasas fueron diferentes en las distintas grandes regiones.

* Publicado en *La globalización y las opciones nacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 9-45.

¹ Angus Maddison, “Poor until 1820” (Pobres hasta 1820), en *The Wall Street Journal Europe*, 11 de enero de 1999. (Versión reciente en español en *Este País*, núm. 102, septiembre de 1999, pp. 14-17.)

En el año 1000, por cierto, el país más adelantado era China bajo la dinastía Song, y la zona más atrasada era Europa occidental, afectada por el colapso del Imperio romano occidental. Sin embargo, el ingreso per cápita chino era apenas 1.2 veces el europeo occidental, mientras que hoy día el producto per cápita más elevado, el de los Estados Unidos y Canadá, es 19 veces el de la región más pobre, África. La expansión económica de Europa occidental, los Estados Unidos, Canadá y Japón, en su conjunto —pese a los Marco Polos, los fenicios y los navegantes iberos— fue la que, en los últimos 180 años, ha determinado las características de progreso y crecimiento económicos del globo terráqueo. Fue en esas regiones donde se ahorró, se invirtió, se introdujeron importantes innovaciones tecnológicas y se organizó el comercio de ultramar.

Maddison atribuye el auge pos-1820 de los países más adelantados que se mencionan, a su capacidad para “transformar las fuerzas de la naturaleza mediante la investigación y la experimentación”, cuyos efectos se sintieron prolongadamente en los siglos XIX y el actual. Contribuyeron además los cambios institucionales “que eliminaron las restricciones en que se desenvolvían los mercados, favorecieron la libertad de compraventa de la propiedad, lograron que progresaran la organización y las finanzas corporativas, y promovieron la evolución de instituciones financieras confiables, todo lo cual contribuyó a la reducción de los riesgos y a estimular al empresariado”.² Lograda la Paz de Westfalia en 1648, habían surgido los Estados-nación en Europa, que poco a poco fueron dando valor al comercio internacional. A su vez, los llamados “nuevos mundos” descubiertos y colonizados fueron un incentivo al comercio, sobre todo en Asia. Agregaría yo a la enumeración de Maddison la transformación de los sistemas educativos y la incorporación a ellos de crecientes contingentes poblacionales, sobre todo al nivel superior.

Mi interpretación de lo anterior es que la globalización, en lo principal vía el comercio y las inversiones internacionales, fue el resultado de haberse generado en Europa occidental lo que hoy llamaríamos un desarrollo autónomo y lo que Aldo Ferrer ha sintetizado en “procesos autocentrados de transformación, cambio técnico y acumulación de capital”.³ Como es bien sabido, la globalización del siglo XIX no estuvo exenta de conflictos de poder, guerras intestinas e internacionales, alzas y bajas de los imperios, y al fin movimientos de independencia, como el de los Estados Unidos, que alcanzó pronto éxito, y el de la América hispana, y lusitana, que buscaba autonomía pero nunca la logró

² *Ibid.* (traducido libremente del inglés).

³ Aldo Ferrer, *Historia de la globalización: orígenes del orden económico mundial*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1996.

en lo económico. Sólo la ex colonia británica que llegó a constituir la Unión Americana pudo movilizar los “factores endógenos del desarrollo”. Los Estados Unidos pudieron centrarse en “procesos de acumulación de capital y cambio tecnológico afianzados en los recursos internos y en el mercado interno”.⁴ En México y otros países de la región latinoamericana, y aun en Asia, se generó solamente un poder retórico o uno escudado en antiguas tradiciones.⁵

Las interrupciones motivadas por grandes conflictos bélicos fueron muy importantes. La primera guerra mundial cerró una larga etapa de apertura del comercio, expansión de las inversiones internacionales e internacionalización de las finanzas. La recuperación posterior fue tenue; el revanchismo y los excesos financieros condujeron en parte a la Gran Depresión de los años treinta, caracterizada por fuerte descenso del comercio internacional, por el retraimiento de las inversiones y por las políticas económicas de “sálvese quien pueda”, de las que ninguna sociedad pudo salvarse. El comercio y las transacciones monetarias y financieras se sujetaron a crecientes restricciones. El rearme, el surgimiento del totalitarismo, el expansionismo de los nazis y el simple temor unido a la inseguridad crearon las condiciones que llevaron a la segunda guerra mundial. Durante ésta las potencias occidentales, al fin aliadas, hicieron uso intensivo de innovaciones científicas y tecnológicas con fines bélicos, que después pudieron adaptar a las economías de paz y de nuevo a la expansión económica. (Éste no fue el caso de la Unión Soviética, cuyas innovaciones se aplicaron solamente en el sector militar.)

La Carta del Atlántico estableció en 1942, entre otros, el objetivo de la liberación del comercio, las transacciones monetarias y las inversiones internacionales. En 1944 se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Poco después se firmó la Carta de las Naciones Unidas, con un importante contenido económico y social, dirigido a la cooperación en el desarrollo mundial. Se establecieron comisiones económicas regionales; se inició el proceso de descolonización; surgieron nuevas potencias en Asia; el sistema de las Naciones Unidas se amplió para abarcar la educación y la ciencia, la agricultura y la alimentación, el comercio internacional, el transporte marítimo y el aéreo, la industrialización, la salud y varias funciones más, económicas y sociales, de interés global. Estas institucionalizaciones y el empuje de las potencias occidentales vencedoras en la segunda guerra mundial, y por su lado y a su modo el bloque soviético, dominaron los rasgos principales de la nueva globalización. Los países en vía de desarrollo poco tuvie-

⁴ Ferrer, *op. cit.*, pp. 398, 410.

⁵ *Ibid.*

ron que ver fuera de los discursos de sus representantes en la Asamblea General de las Naciones Unidas y el apoyo a determinados organismos afines a sus intereses. Ni siquiera tuvieron una participación significativa en el Acuerdo de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, o en su ampliación posterior. Europa occidental inició su integración, principalmente económica, al margen de estas instituciones. La región latinoamericana emprendió algunos balbuceos de integración económica, sin mayor fructificación. En África y en Asia se logró aun menos en esas primeras épocas.

Dio comienzo una nueva etapa en 1971, al abandonar los Estados Unidos el sistema de paridades de Bretton Woods y crear un mecanismo de tipos de cambio flotantes por convenir a sus intereses. Dos años después, de nuevo con independencia de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, el FMI y el Banco Mundial, la OPEP desencadenó la crisis y el auge del petróleo. Se alteraron las bases de la cooperación internacional, adquirieron poder los países exportadores de petróleo a la vez que buen número de instituciones bancarias privadas de Europa, Norteamérica y Japón captaron los muy abundantes petrodólares. Esta nueva forma de liquidez y de acceso al crédito internacional privado fue la fuente del endeudamiento externo global, en especial de los países de América Latina y Asia. Los primeros confiaron demasiado en el crédito externo y desatendieron sus capacidades fiscales propias y el desarrollo a largo plazo; los segundos dirigieron sus economías, mediante el incremento de sus exportaciones, a la penetración de los mercados de los países industrializados, ayudados en gran parte por políticas de investigación e innovación tecnológica y de desarrollo de sus sistemas educativos. Los primeros, los latinoamericanos, salieron perdiendo, y los asiáticos obtuvieron fuertes beneficios que les permitieron endeudarse relativamente poco.

La muy rápida evolución de la ciencia de la informática y de sus aplicaciones a la comunicación vía internet,⁶ condujo de manera acelerada a la globalización financiera, al traslado instantáneo de saldos y efectos de las finanzas. La propiedad de los activos financieros se globalizó. La fuerza de la informática rebasó las capacidades de los gobiernos y del FMI y otorgó poder sin precedente a las instituciones financieras privadas, escasamente sujetas a reglamentaciones adecuadas. De manera simultánea, surgieron la palabra y la imagen transmitidas por satélite, con todas sus consecuencias, buenas y malas. La red informática es ya un componente fundamental de la globalización económica y financiera, y de la representada por las oportunidades de ampliar el comercio y las inversio-

⁶ Véase Juan Luis Cebrián, *La red: cómo cambiarán nuestras vidas los nuevos medios de comunicación*, Informe al Club de Roma, Madrid, Taurus, 1998.

nes. Es un proceso que ha hecho mella en las políticas nacionales de desarrollo y en las soberanías. Poco tuvieron que ver, de nuevo, en estos acontecimientos los países en vías de desarrollo, atrasados sobre todo en su capacidad científica y técnica, si bien algunos de los semiindustrializados de Asia pudieron en sólo dos decenios aprovechar muchas de las ventajas de esta nueva globalización.

La época actual se caracteriza por incertidumbre respecto a las tendencias económicas y financieras mundiales, incapacidad para hacer frente a los vaivenes financieros, y creciente desigualdad en las situaciones de los países de menor desarrollo frente a los superindustrializados. Entre 1973 y 1995, según Maddison, el incremento medio anual por habitante de Europa occidental, Norteamérica y Japón ha sido de 1.8%, mientras que el del resto del mundo —otros países europeos, América Latina, China, diversos países de Asia y la región africana— ha sido de 1.38%.⁷ Siguen llevando la delantera los países que hace 180 años dieron a su desarrollo las características tecnológicas y empresariales, educativas y de fomento del mercado interno que los transformaron. A pesar de instancias y ejemplos relativamente recientes de gran interés, como el de China y de algunas naciones del sudeste de Asia, la posición de éstos en la globalización continúa siendo subordinada.

Pudiera discutirse si el empuje globalizador de las economías más adelantadas ha sido deliberado y destinado al control global, o si ha sido en gran medida producto de accidentes históricos, de súbitos cambios tecnológicos y de coyunturas particulares. En sociedades tan complejas y en el fondo conflictivas como las de los países más adelantados —constituidos como Grupo de los Siete (más el añadido de comparsa de Rusia)—, que han podido evidenciar progresos en el bienestar y un seguro dominio científico y tecnológico, se advierte a la vez un profundo desdén por el resto de la población mundial y por las sociedades en que se desenvuelve el gran mundo subdesarrollado. Empiezan ya a privar ideas de autarquía en los países industrializados, no obstante el discurso globalizador. Se tiende a interpretar la globalización como una permanente apertura de los mercados sin estar los propios países industrializados dispuestos a dar nada a cambio. No debe olvidarse que la cooperación internacional económica y financiera, según la mide la OCDE, lleva varios años de estar en cifras reales constantes o aun descendentes en muchos casos de países importantes. Las potencias del Grupo de los Siete controlan y orientan a los organismos financieros internacionales y otros más que estaban destinados a favorecer el desarrollo del resto del mundo. Erróneamente, se da por supuesto que las empresas transnacionales y otras de los sectores privados podrán ejercer funciones de cooperación antes

⁷ *Loc. cit.*

fincadas en los programas oficiales multilaterales y bilaterales. O sea que las barreras a la cooperación internacional son en realidad fuertes.

Al mismo tiempo, los países en vía de desarrollo se han debilitado en sus impulsos y en su capacidad de intervenir de acuerdo con sus aspiraciones en la administración global. Es más, muchos viven bajo amenazas externas, económicas y políticas, otros cargan con el lastre del servicio de sus deudas externas creadas hace casi 30 años. Los países en desarrollo son los que, por añadidura, tienen que hacer frente todavía, con menos recursos disponibles que antes, a tasas de incremento elevadas de sus poblaciones y a la marginación social generalizada de sus habitantes rurales y aun urbanos.

La globalización, que responde a los intereses e ideas del Grupo de los Siete, ha empujado en la dirección del libre comercio indiscriminado, de la libre inversión de capitales en la producción manufacturera, en los servicios, en las ramas de innovación tecnológica, y en la explotación de recursos naturales, pretendiendo a la vez plena libertad de transmisión del conocimiento por la vía de las telecomunicaciones. La globalización no ha reconocido la distinta capacidad de las diversas sociedades para adaptarse a los cambios tecnológicos, para reducir los impedimentos estructurales al cambio y para organizarse en un plan equitativo de participación en los beneficios que la misma ha pregonado. No deberá extrañar entonces que hayan crecido los cuestionamientos y se hayan opuesto nuevas resistencias al cambio. Cuando no es posible percibir o asegurar las ventajas de nuevas estrategias económicas y financieras, es natural que se pongan en duda no sólo los medios de lograrlas sino los objetivos mismos. Los participantes activos y agresivos en los mercados mundiales tienden a no ver con buenos ojos la nueva competitividad representada por algunos países que, viniendo de viejas estructuras superproteccionistas e ineficientes, están aún en transición a nuevas modalidades de mercado.

En suma, la globalización, en todos sus aspectos, por su propia inercia y por designio de los últimos tiempos, sigue avanzando y ampliándose. Sin embargo, no beneficia por igual, en sus grandes lineamientos, a todos los países en vía de desarrollo. Y dentro de éstos, favorece a los que ya tienen posiciones de avanzada, pero muy escasamente a los que han quedado rezagados o en situaciones francamente vulnerables y desventajosas de base.

Además, en los países en desarrollo que más han podido acercarse a los mercados mundiales en condiciones competitivas y de seguridad en sus transacciones con el exterior, la desigualdad social y económica ha seguido prevaleciendo; no se han reducido significativamente las grandes disparidades o en algunos casos han empeorado.

El libre comercio no se genera espontáneamente: requiere capacidad productiva actualizada y supone la necesidad de nuevas inversiones reales y de

innovación tecnológica. La inversión directa extranjera de las empresas transnacionales, de la que muchos países dependen, no llega necesariamente con la intención de mejorar los niveles de vida de la población en general, ni de crear grandes volúmenes de empleo, sino motivada por otros factores, aparte de producir bienes y servicios y obtener rentabilidad: integración en la estrategia global de la empresa, aprovechamiento de algún recurso específico, utilización de mano de obra barata, consolidación de algún imperio financiero privado, desplazamiento de otros intereses, etc. Por otra parte, los movimientos financieros a corto plazo, cuya naturaleza es del todo distinta, se producen predominantemente en busca de rendimientos más elevados, aun cuando de mayor riesgo, con exclusión de otros objetivos, y tienden a ser tanto volátiles como vulnerables, con consecuencias con frecuencia negativas para los países anfitriones, sus bolsas de valores y sus mercados cambiarios.

En la red del internet, sólo unos cuantos habitantes y empresas tienen acceso en los países donde todavía se emplea el ábaco o se carece de suficientes instalaciones eléctricas, o no se cuenta con los recursos con que adquirir los modernos equipos de cómputo. Para entrar a la red de las “autopistas de la información”, como bien ha dicho Ricardo Díez-Hochleitner, presidente del Club de Roma, debe reconocerse que estas autopistas no son gratuitas sino “de peaje” y que están “atestadas de controles de tráfico y semáforos que continúan generando nuevas disparidades dentro de y entre las diversas sociedades”.⁸

II. LA PREPARACIÓN PARA OBTENER VENTAJAS NETAS DE LA GLOBALIZACIÓN

No está hoy al alcance de ningún país en desarrollo, en lo individual, oponerse a la globalización como tal, o aislarse del mundo globalizante. A pesar de ello, muchos países pueden hacer valer su capacidad como naciones, sus activos económicos y financieros, y aun su diplomacia, para aprovechar en su beneficio las oportunidades que la globalización pueda ofrecer y para evitar los inconvenientes que resulten de ella. No se trata de establecer si las oportunidades y los beneficios superan a los inconvenientes y las desventajas. No se puede hacer un corte en una fecha determinada para hacer este tipo de evaluación. Tendrían que analizarse los antecedentes —de dónde se viene, qué obstáculos al desarrollo y al comercio internacional han persistido y por qué no han podido allanarse— y las perspectivas —a dónde se quiere llegar, qué clase de sociedad se desea

⁸ Ricardo Díez-Hochleitner, “El comienzo de un debate”, en Cebrián, *op. cit.*, p. 8.

para el futuro, con qué elementos, qué clase de estructura económica conviene a los objetivos, qué papel deberá desempeñar el Estado en materia de políticas de fomento y apoyo al desarrollo, cómo deberán coordinarse sus acciones con las de los sectores empresariales y la sociedad civil—. ⁹

La economía mexicana ha pasado en dos decenios, a partir de 1983, del proteccionismo a ultranza, la negatividad ante el comercio y las inversiones internacionales, y un excesivo e ineficaz predominio de la intervención estatal en la vida económica, a una situación de apertura al comercio y a la inversión extranjera, y de adelgazamiento de las funciones económicas del Estado. Por añadidura, se ha abandonado una concepción política de un tipo de cambio fijo que, debido a los procesos de género inflacionario, ha terminado siempre por originar una sobrevaluación de la moneda nacional que ha vulnerado el equilibrio de la balanza de pagos en cuenta corriente. Durante los últimos 20 años se ha ensayado a medias un sistema de moneda flotante, representativa, en forma aproximada, de las diferencias y cambios en el poder de compra interno del ingreso medio mexicano y del que ha privado en el extranjero, en lo principal en el mercado dominante, el de Norteamérica. La flotación, sea manipulada o libre, no siempre se ha ajustado a este cociente de referencia, y se ha incurrido por temporadas en subvaluaciones y, por contra, en sobrevaluaciones. En ocasiones, como en 1986-1987 y en 1994-1995, se ha perdido el control de la flotación y el ajuste del tipo de cambio. Se ha olvidado, además, que el libre comercio de importación con moneda crecientemente sobrevaluada es una invitación a un creciente déficit comercial y en cuenta corriente y a una fuga de capitales que suele desembocar en una fuerte corrección del tipo de cambio y de las tasas de interés.

Los dos decenios entre 1981 y el presente pueden calificarse como un largo periodo de estancamiento de la economía mexicana, con mayores desigualdades sociales internas, que se describe brevemente a continuación.

Entre 1951 y 1980, sobre todo a partir de mediados del primer decenio de este periodo, el incremento medio del PIB había sido de 6.4% anual, siendo el

⁹ Durante 1994-1996, la Sección Mexicana del Club de Roma llevó a cabo actividades y estudios enmarcados en las tendencias de la globalización y en una evaluación de la situación y las perspectivas de México en materia de estrategia del desarrollo, política social, el sistema educativo y la reforma del sistema político, atendiendo además los aspectos culturales del desarrollo. Las páginas que siguen se apoyan en el informe emanado de dichos estudios, coordinado por el presente autor, publicado por el Fondo de Cultura Económica, que se titula *México en la globalización: condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo*, 1a. edición, 1996, 1a. reimpresión, 1997, 2a. reimpresión, 1999, 223 pp. Se añaden ahora observaciones y recomendaciones de las que sólo es responsable el presente autor.

del PIB por habitante de 3.34%. En aquel periodo se produjeron importantes cambios de estructura, en especial un incremento relativo del sector de servicios, una proporción bastante constante del sector industrial en el PIB total (25%) y un descenso de la participación del sector agropecuario. Se elevaron los niveles de vida y se amplió el sector de ingresos medios. La estructura industrial se modificó a favor de manufacturas de base y de la industria mecánica y del auto-transporte. En estos cambios privó la modernización de varios sectores, mientras los tradicionales se estancaron en productividad y en ingresos. El auge del petróleo a partir de 1973-1974 incrementó con gran rapidez los ingresos de origen externo y dio pie a un endeudamiento externo también acelerado. Éste fue, por cierto, el momento en que México, sin habérselo propuesto expresamente, entró a la globalización moderna, con petróleo y con mayor endeudamiento externo, pero sin capacidad para exportar manufacturas.¹⁰ La crisis de balanza de pagos en 1982 provocó el primer descenso del PIB, seguido de otro en 1983 en medio del ajuste. Los resultados en el periodo 1981-1990 fueron: incremento medio del PIB de apenas 0.82% anual y estancamiento del PIB por habitante.

Entre 1990 y 1997, con altas y bajas, así como con turbulencias financieras, y caída grave del PIB en 1995, la tasa media anual de incremento del PIB fue apenas de 1.43%, con la consecuencia de que el PIB por habitante, aun con menor tasa de incremento demográfico hacia el final del periodo, se redujo exactamente a -0.01%, o sea a “cero” (nada). El año de 1998, que según datos del INEGI, registró un crecimiento del PIB de 4.8%, tuvo el efecto de elevar la tasa media del periodo 1981-1998 a sólo 1.61% anual, pero la tasa media del PIB per cápita durante los 18 años registró un descenso de 0.34% anual.

Lo anterior significa que la economía mexicana, dejando a salvo por el momento las cifras poco seguras para el corriente año de 1999 y el próximo 2000, ha pasado por un periodo de estancamiento que, no obstante algunos signos positivos en ciertas ramas de la exportación, plantea el problema de cómo salir de ese proceso, recuperando las pérdidas de cerca de dos decenios y aprovechando para ello tanto el esfuerzo interno como las oportunidades que ofrezcan los mercados externos, con vistas a reducir el déficit de balanza de pagos en cuenta corriente que se cifra todavía en unos 14 000 millones de dólares.

De ser válido este diagnóstico, lo primero que debería hacer México ante la globalización es reevaluar su política comercial y de movimientos de capital para cerrar un flanco vulnerable para el crecimiento y el desarrollo económicos.

¹⁰ Véase Víctor L. Urquidi, “México en la globalización: avances y retrocesos”, en *Revista de Occidente*, Madrid, noviembre de 1997, pp. 35-48; reproducido en *Boletín Editorial*, núm. 81, México, El Colegio de México, septiembre-octubre de 1999, pp. 2-10.

Se necesita diseñar una estrategia que impida los excesos de desequilibrio externo no por medio de obstáculos, impedimentos y restricciones varias al comercio exterior, sino intensificando el volumen de exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados, o en el caso de la actividad agropecuaria, de productos procesados para los mercados externos, que siguen en expansión pero en los cuales no participa de manera significativa la economía mexicana. Paralelamente, se podría sustituir con eficiencia importaciones con el respaldo de políticas (no restrictivas) que estimulen la reintegración de cadenas de proveedores nacionales, con innovaciones tecnológicas y apoyos institucionales, que puedan alimentar a las grandes empresas exportadoras y a las de dimensión mayor que también abastezcan el mercado interno. Esta estrategia sería aplicable lo mismo en la industria y la agricultura en general que en la industria paraestatal. Será importante, como en otros países, otorgar incentivos adecuados a la pequeña y mediana industria para restablecer su capacidad y favorecer su modernización.

Reconociéndose que en el caso de México la globalización en materia de comercio e inversiones, en los términos del TLCAN, se identifica sobre todo con el acceso al mercado de los Estados Unidos, y en menor grado al de Canadá, y en materia de inversión directa también con empresas de origen en esos países, deberá fortalecerse la presencia en esos mercados mediante inversiones mexicanas y convenios en el sistema distributivo comercial interno de los mismos. Las empresas transnacionales que operan en México con fines de exportación, así como las maquiladoras, tienen cubierto ese aspecto, así como algunas de capitales mixtos. Se necesitarían mecanismos financieros, de almacenamiento y abastecimiento, y de información y publicidad, que den a los productos mexicanos, acabados o intermedios, las mismas condiciones de participación de que gozan los abastecedores de otros países a los mercados de Norteamérica. La maquila en México ha crecido con gran intensidad en los últimos años, y tiene por su propia naturaleza asegurados sus mercados de exportación; sin embargo, el régimen de maquila habrá de transformarse en los términos del TLCAN dentro de dos años, de tal manera que habrá que prever su situación futura, en especial porque es la principal rama de la industria en que el empleo ha aumentado continuamente, sobre todo en las calificaciones bajas e intermedias. En la política comercial, a México le convendría asimismo hacer esfuerzos mucho mayores de diversificación de sus manufacturas a Japón, la Unión Europea y la región latinoamericana.

Prepararse para participar en la globalización, en una estrategia de mediano y largo plazo, supone mejorar considerablemente la calidad de la oferta de recursos humanos para la actividad productiva. Ello requeriría en particular

elevar la calidad de la educación en los niveles medios, como etapa de ingreso directo al trabajo y como base para aprovechar las posibilidades también cualitativas en la educación superior, en sus diferentes modalidades. México exhibe en la actualidad considerable atraso en la modernización de su sistema educativo, tanto en sus estructuras como en la capacidad del magisterio y el personal docente de los niveles medio y superior, y en la calidad de la enseñanza. No se percibe aún una política nacional integrada de educación que responda a las nuevas necesidades. Todos los países que hayan alcanzado algún éxito en los nuevos mercados globalizados y en sus estructuras internas que los tengan en cuenta, han llevado a cabo importantes reformas a su sistema educativo y alcanzado grados medios de escolaridad mucho más elevados, así como de calidad profesional.

El mejoramiento de la educación deberá ir acompañado, con la mejor coordinación posible, de programas de adiestramiento a diferentes niveles, tanto para los educandos que abandonan el sistema escolarizado como para los próximos a ingresar al trabajo a niveles más elevados y los trabajadores en activo. Todos los países industrializados mantienen importantes sistemas de adiestramiento y de reciclaje y actualización, así como de aprendizaje y capacitación. La educación formal y el adiestramiento requieren considerarse como un todo indisoluble, sin perjuicio de las oportunidades de educación superior especializada y científica. Una política positiva para el desarrollo científico y tecnológico deberá acompañar la política educativa a largo plazo.

En relación con la educación y la política de ciencia y tecnología, México tendría asimismo que hacer un esfuerzo de máxima importancia para participar activamente y beneficiarse de la red mundial de la información y el conocimiento que brindan los medios electrónicos. Un estudio reciente de la Academia Mexicana de Ciencias pone de manifiesto el estado de impreparación en que se encuentra México al respecto y ofrece un programa de mejoramiento cualitativo y analítico para ampliar la capacidad de generación, uso y comunicación del conocimiento.¹¹

México requerirá adoptar a mediano y a largo plazo un objetivo bien definido acompañado de un proceso adecuado para alcanzar plenamente el desarrollo sustentable, cuyo componente más importante inmediato es la política de mejoramiento ambiental en lo referente a desechos y emisiones industriales peligrosos, el confinamiento y el reciclaje y tratamiento de dichos desechos, y

¹¹ Véanse Academia Mexicana de Ciencias, *México frente a la era de la información*, proyecto dirigido por Salvador Malo Álvarez y Mauricio Fortes Besprovani, México, 1999, p. 54, y Cebrián, *op. cit.*

la conservación de la naturaleza. Esta última comprende detener la deforestación y la destrucción de los suelos, proteger los recursos hídricos y salvaguardar la biodiversidad, entre ella la supervivencia de especies amenazadas de extinción. La política de desarrollo sustentable, aceptada como compromiso en la Cumbre de Río de 1992, debiera tener la máxima prioridad, como medio de proteger la salud de los habitantes actuales y asegurar la de los futuros, legándoles una dotación de recursos naturales menos depredada y de mejor calidad, con sistemas de reparación ecológica. La política ambiental de los últimos años ha logrado avances en institucionalización e información pero dista mucho de poder evitar el deterioro continuo del ambiente y de asegurar el encaminamiento hacia un desarrollo sustentable y equitativo. Se requeriría mayor participación y colaboración de los sectores empresariales y de la sociedad civil.

La desigualdad social en México se puede resumir en el registro y medición de grados de pobreza general muy extendidos: 60% de la población mexicana se encuentra bajo la línea de pobreza que supone un ingreso apenas suficiente para las necesidades cotidianas. De esa proporción, alrededor de la tercera parte, o sea más de 20 millones de habitantes, concentrados en determinadas zonas rurales y algunas urbanas, está en situación de pobreza extrema, la de tener un ingreso que no alcanza para una nutrición familiar adecuada. La pobreza está íntimamente ligada al subempleo estructural y al desempleo en sus distintas manifestaciones. Un país de pobres e indigentes no puede constituir un mercado interno que aliente la inversión nacional.

México llega a fin de siglo con un sistema de intermediación financiera gravemente deteriorado y un recurso excesivo a créditos del exterior. La prevalencia de una tasa de interés real que en varios años ha rebasado el 20% anual para el prestatario de un banco comercial es un grave impedimento a la inversión nacional. Las políticas de ajuste negativo del medio circulante y de la capacidad de crédito del sistema bancario no constituyen un instrumento positivo para un desarrollo económico firme y sustentable. Las políticas monetarias actuales evocan las del periodo de la Gran Depresión de los años treinta, de reducción de la demanda. Ello no contribuye a salir de un estancamiento económico de casi 20 años.

Lo anterior pudiera parecer coyuntural. A veces lo coyuntural tiene la manía de prolongarse hasta volverse un problema estructural. A mi parecer, México padece de un síndrome estructural, del que sólo podrá salir por cambios estructurales en su economía, en su sociedad y en su régimen político. Este último no ha dado los pasos necesarios para asegurar una convivencia plenamente democrática y participativa, con atención a las demandas de la sociedad civil. La globalización y el desarrollo sustentable, a fin de obtener resultados

positivos para un país en desventaja, tendrán que amparar un avance democrático sustantivo y efectivo. La solución cae plenamente, a mi entender, en el campo de la política, de la voluntad política para el cambio democrático, única base perdurable de un desarrollo sustentable y equitativo.

En conclusión, la globalización, a fin de capitalizar las oportunidades que pueda ofrecer y minimizar sus inconvenientes y sus efectos negativos, requiere ante todo un acuerdo social consensuado acerca del tipo de sociedad que se desea a largo plazo, con la consideración adecuada de los plazos intermedios (corto y mediano) en que tendrían que construirse las bases del plazo largo. Las oportunidades ya no dependerán de las dádivas, los rescates, las salidas fáciles que muchos anhelan, sino del esfuerzo propio, individual y colectivo. Los caminos por recorrer serán difíciles y no siempre lineales. Las interrelaciones sectoriales e intraterritoriales tendrán que hacerse explícitas para compatibilizar lo regional con lo nacional. Las relaciones con el exterior, para las que no basta la voluntad o el deseo nacional, que en muchos casos tropezarán con otras voluntades e influencias ajenas, tendrán que emplearse en beneficio de los objetivos y las posibilidades reales a largo plazo. La globalización, como quiera que se juzgue, no podrá resolver por sí sola los problemas que se avecinan, los cuales serán en lo principal internos y nacionales. Si se admite la globalización sin cortapisas o limitaciones, y sin crear capacidad endógena para aprovecharla positivamente, las consecuencias podrán ser aun más graves de lo que se ha percibido últimamente. Si se participa en ella activamente y con conciencia de los objetivos nacionales a largo plazo, los beneficios se harán sentir a lo largo y a lo ancho del país.

Este volumen de las
Obras escogidas de Victor L. Urquidí
titulado *Ensayos sobre economía*,
se terminó de imprimir en enero de 2008
en los talleres de Publidisa Mexicana, S.A. de C.V.,
Calzada Chabacano 69, P.A., Col. Asturias, 06850 México, D.F.
Portada de Irma Eugenia Alva Valencia.
Tipografía y formación a cargo de
Patricia Zepeda, en Redacta, S.A. de C.V.
Cuidó la edición Oswaldo Barrera.