

# POR QUÉ EL DESARROLLO ESTABILIZADOR DE MÉXICO FUE EN REALIDAD DESESTABILIZADOR

Algunas consecuencias para el futuro\*

*Clark W. Reynolds*

## I. EL CARÁCTER DE LA CRISIS RECIENTE

La catastrófica declinación experimentada recientemente por el peso, de 8 a 4 centavos de dólar o menos en cuestión de meses, combinada con la salida casi histórica de fondos, constituyó uno de los desórdenes más graves de la economía mexicana en decenios. Es probable que nunca llegue a saberse con precisión las dimensiones de la salida de capital ni las fuentes de los múltiples rumores que circularon en México y el extranjero acerca de invasiones campesinas, repartición de tierras por el saliente presidente Echeverría, recriminaciones intercambiadas entre el Presidente y los representantes de empresarios, banqueros y agricultores. Todo esto ha dejado a los observadores con una extraña sensación de azoro. Y el hecho de que el peso haya subido hasta cerca de 5 centavos de dólar es escaso consuelo para quienes en gran número experimentaron pérdidas de capital muy superiores a las previstas por los estimadores más serios del riesgo cambiario antes de agosto. ¿Cuán fundamentales fueron las causas de la crisis en términos de la estructura básica de la economía, la sociedad y el sistema político único desarrollado por México durante el medio siglo transcurrido desde la Revolución? Y ¿cuál es la probabilidad de que con el gobierno entrante continúen los problemas estructurales, de los cuales la crisis del peso fue sólo un síntoma? Por último, ¿hasta dónde afectan estos factores a los Estados Unidos, en términos de comercio, finanzas, inversión extranjera y migración, así como en términos de la estabilidad política de

\* Documento presentado ante el Congreso de los Estados Unidos, Comité Económico Conjunto, Subcomité sobre Relaciones Económicas Interamericanas, Audiencias sobre "Acontecimientos recientes en México y sus implicaciones económicas para los Estados Unidos", Washington, D.C., 17 de enero de 1977. Deseo agradecer a Héctor Sánchez Sepúlveda y Gerardo Espinosa el auxilio de investigación que me prestaron para la preparación de este documento. [Traducción del inglés de Eduardo L. Suárez; EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. XLIV, núm. 176, 1977, pp. 997-1023.]

nuestro vecino del sur? Aquí trataré de colocar estos interrogantes en una perspectiva histórica y de iluminar los principales aspectos económicos.

### *Antecedentes*

Después de la segunda Guerra Mundial el ingreso *per capita* de México se aproximaba a 150 dólares anuales, y casi el 60% de la población vivía en el sector rural con ingresos muy por debajo de ese nivel. La guerra había impulsado las manufacturas mexicanas, y los gobernantes decidieron continuar tal impulso por medios artificiales que incluían la protección arancelaria, los contratos de licencias que restringían las importaciones competitivas, las exenciones y los subsidios fiscales, el establecimiento de empresas públicas en sectores estratégicos, así como la provisión de energía eléctrica, caminos, sistemas de comunicación y combustible a precios subsidiados. Los gastos del programa de industrialización del gobierno, y los proyectos de infraestructura relacionados, se cubrieron en parte con financiamiento deficitario. Dado que los bonos públicos de bajo rendimiento atraían poco a los inversionistas nacionales o extranjeros, el resultado fue gravemente inflacionario. Entre 1948 y 1954 aumentó el índice de precios al mayoreo al 8.4% anual. Mientras tanto, el nivel de precios de los Estados Unidos crecía al 2.0% anual. En virtud de que las dos economías estaban tan estrechamente ligadas por corrientes comerciales y financieras, esta brecha creciente entre los precios en pesos y en dólares se reflejaba en presiones sobre el tipo de cambio. En suma, el desequilibrio interno proveniente de los déficit de la política fiscal condujo al desequilibrio externo y a presiones sobre el tipo de cambio. El peso se devaluó entre 1948 y 1954, de 4.85 a 12.50 por dólar y esta última paridad se mantuvo hasta agosto de 1976.

En ese momento había un debate importante acerca de las políticas "inflacionarias" de los gobiernos mexicanos de la posguerra, y sobre todo acerca de la industrialización forzada que algunos observadores más conservadores, nacionales y extranjeros, consideraban inadecuada para la ventaja comparativa fundamental del país en la producción de materias primas y productos primarios. Estos observadores afirmaban que la inflación no reflejaba sólo el programa financiado con déficit,

sino también la incapacidad de México para crear una adecuada base de producción industrial que pudiese competir eficazmente en el mercado internacional. Sin embargo, muchas empresas extranjeras, sobre todo norteamericanas, invertían en México para aprovechar la filosofía del crecimiento y la expansión de los mercados internos que podrían abastecer tras las barreras comerciales protectoras. La actuación posterior de la economía pareció dar la razón a los optimistas, quienes sostenían que una vez instalada la capacidad la nueva estructura económica sería capaz de satisfacer la demanda durante años sin inflación importante. En efecto, los años cincuenta y sesenta constituyeron un periodo de estabilidad creciente, medida por las tasas de inflación y las presiones sobre el tipo de cambio (véase Reynolds, 1976, y Solís, 1970).

## II. ¿FUE UN ERROR EL DESARROLLO ESTABILIZADOR DE 1960-1970?

Los gobiernos de López Mateos y Díaz Ordaz (diciembre de 1958 a noviembre de 1964 y diciembre de 1964 a noviembre de 1970, respectivamente) fueron periodos de políticas económicas relativamente conservadoras que favorecían al sector privado. Examinaremos más de cerca el segundo sexenio (1965-1970), aunque sus políticas fueron una continuación de la primera mitad del decenio. La imagen global de los años sesenta muestra una actuación aparentemente coherente y afortunada de la economía, si sólo se observan los indicadores agregados (cuadro 1). El producto interno bruto creció al 6-7% anual y los precios se mantuvieron relativamente estables, creciendo sólo ligeramente entre los dos periodos de 2 a 2.9% anual. Al mismo tiempo, el tipo de cambio permanecía fijo a 12.50 pesos por dólar, lo que ayudaba a conservar la estabilidad de precios al evitar un aumento del costo en pesos de las importaciones. La agricultura dio muestras de debilidad, pero todavía estaba produciendo la mayor parte de los productos básicos requeridos por el mercado urbano y los vitales ingresos de divisas. Pero debajo de la superficie se estaban gestando varios problemas:

i) Tasa de desempleo elevada y creciente, originada en el incremento de la productividad agrícola y manufacturera, en el rápido crecimiento demográfico experimentado desde los años cuarenta, la urbanización masiva y en la creciente participación femenina en la fuerza de trabajo.

ii) Presión creciente a favor de la repartición de tierras, debida al

CUADRO 1. *Tasas de crecimiento de la economía mexicana. 1955-1975*

	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975
<i>Tasas compuestas de crecimiento anual a precios constantes</i>				
Producto interno bruto	6.1	6.9	6.7	5.5
Producción agrícola	4.3	4.6	2.7	1.4 <sup>a</sup>
Producción manufacturera	7.3	8.8	8.3	6.2 <sup>a</sup>
Minería y petróleo	5.3	6.8	7.9	9.1 <sup>a</sup>
<i>Tasas compuestas de crecimiento anual</i>				
Índice de precios al mayoreo	6.4	2.0	2.8	10.3

<sup>a</sup> 1970 a 1974.

estancamiento del ingreso rural, la concentración de la tierra en granjas comerciales a expensas de los pequeños terratenientes y promesas incumplidas de reforma agraria.

iii) Deterioro de la distribución del ingreso, debido al crecimiento desproporcionado de los ingresos más altos, combinado con el creciente resentimiento por la brecha que separa a ricos y pobres.

iv) Presiones en pro de aumentos salariales, que cada vez resultaban más difíciles de afrontar por los medios tradicionales tales como la cooptación de los líderes sindicales y el encarcelamiento de los disidentes.

v) Déficit comercial crónico y creciente, financiado por la dependencia creciente del capital externo, por una balanza de turismo positiva pero declinante, y los "errores y omisiones" (corrientes de capital y transacciones relacionadas no identificadas).

vi) Base anémica de ingresos del sector público, dadas las demandas grandes y crecientes de gastos corrientes y de capital del gobierno, provocadas por el rápido crecimiento demográfico, la urbanización y el desarrollo.

En suma, la capacidad productiva instalada durante los años inflacionarios de los decenios de los cuarenta y los cincuenta permitió la continuación del crecimiento en los años sesenta con mayor estabilidad de precios, y el sector privado siguió respondiendo a los incentivos de los beneficios; pero el patrón del crecimiento no se adecuaba a las crecientes necesidades sociales del país, ni las políticas que lo promovían eran capaces de asegurar el mantenimiento de las condiciones mismas

de que dependía su éxito. La política de desarrollo estabilizador no estaba resolviendo los múltiples problemas básicos afrontados por México, unos pocos de los cuales se han enumerado antes. Su solución eficaz habría requerido grandes cambios de la política tributaria y de gastos públicos, y un equilibrio a largo plazo del sector externo. Infortunadamente, la apariencia de estabilidad hizo que los gobernantes pospusieran las necesarias reformas de la política fiscal y del tipo de cambio, pues sus beneficios parecían inciertos y los gobernantes temían que toda alteración del *statu quo* asustara al sector privado e hiciera huir el capital nacional y extranjero, lo que acabaría con el "milagro". En seguida nos ocuparemos de los problemas *v* y *vi* antes mencionados porque se relacionan más de cerca con el equilibrio interno y externo y porque habrían respondido muy bien a los cambios de la política fiscal y comercial. Los datos indican la medida en que el desarrollo estabilizador llevaba en su seno las semillas de la inestabilidad.

### 1. *La balanza de pagos, 1965-1970*

La balanza de pagos proporciona un barómetro de las condiciones económicas generales como reflejo de la estrategia global del desarrollo. Durante los años sesenta, y específicamente durante el periodo 1965-1970, la balanza en cuenta corriente (balanza de bienes y servicios) mostró un continuo déficit creciente (cuadro 2). El déficit ascendía a 367 millones de dólares en 1965 y aumentó a 946 millones de dólares en 1970. Durante ese periodo, el déficit se financió básicamente con préstamos extranjeros directos e indirectos, y las entradas de "capital a largo plazo" representaron el 68% del déficit de la cuenta corriente entre 1965 y 1970. El financiamiento a corto plazo, cuyas cifras están ocultas en "errores y omisiones", proveyó el resto del déficit, y todas las entradas de capital permitieron un aumento moderado de las reservas.

México estaba atrapado en un dilema típico. Su rápido crecimiento requería la importación de materias primas y bienes intermedios para que las crecientes demandas internas no ejercieran graves presiones sobre el nivel de precios. Las exportaciones no podían crecer a un ritmo adecuado para satisfacer los requerimientos de importaciones, en parte porque la nueva capacidad industrial no era todavía suficientemente

CUADRO 2. Resumen de la balanza de pagos, 1965-junio de 1976

(Millones de dólares)

Año	Balanza de bienes y servicios		Errores y omisiones	Capital a largo plazo <sup>c</sup>	Derechos especiales de giro	Cambios de las reservas
	Balanza de mercancías	Balanza de servicios				
1965	-367	-696	328	94	-	-21
1966	-391	-749	358	224	-	6
1967	-506	-951	444	346	-	40
1968	-632	-1 152	520	379	-	49
1969	-473	-1 126	653	693	-	48
1970	-946	-1 564	618	504	45	102
1965-1970	-3 315	-6 238	2 921	2 240	45	224
1971	-726	-1 456	730	669	40	200
1972	-762	-1 453	692	754	39	265
1973	-1 175	-2 202	1 026	1 676	-	122
1974	-2 558	-3 691	1 133	2 731	-	37
1975 <sup>a</sup>	-3769	-4 275	506	4 340	-	165
(1976) <sup>b</sup>	(-1 509)	(-1 759)	(250)	(1 839)	-	(-69)
1971-1976 <sup>b</sup>	-10 409	-14 836	4 337	12 009	79	720

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Cifras preliminares de enero a junio. Banco de México.

<sup>c</sup> Adviértase que el "capital a largo plazo" incluye la inversión extranjera directa, la deuda externa del sector público y parte del sector privado (incluidos créditos pagaderos al año siguiente), emisión de deuda pública externa y transacciones relacionadas. Las corrientes de capital a corto plazo, incluidas las ventas externas de activos financieros nacionales (incluso bonos de la Nacional Financiera) y los depósitos externos en bancos nacionales, aparecen en el rubro residual neto de "errores y omisiones", de modo que la balanza positiva de errores y omisiones tiende a reflejar entradas netas de capital a corto plazo, y la balanza negativa tiende a reflejar salidas netas de dicho capital. El "cambio de las reservas" es un concepto contable oficial, de modo que las cifras de la última columna no coinciden necesariamente con las del Banco Mundial u otras instituciones internacionales.

competitiva para permitir un crecimiento rápido de las exportaciones de manufacturas, mientras que las crecientes necesidades internas y el estancamiento del desarrollo agrícola estaban limitando la potencialidad de exportación de ese sector. El tipo de cambio fijo no permitía que los precios relativos se movieran a favor de mayores exportaciones y del consumo de productos internos en lugar de importaciones, como hubiese ocurrido con una devaluación. En suma el problema fundamental se encuentra en la balanza comercial, cuyo déficit creció a una tasa compuesta de 16% anual, porque las exportaciones de mercancías sólo crecían al 3% mientras las importaciones lo hacían al 9% anual (cuadro 2). Debido a una balanza de servicios crecientemente favorable, 13% anual, el déficit de la balanza comercial se cubrió en parte durante esos años, pero a un ritmo decreciente, de modo que el déficit de la cuenta corriente creció al 19% anual, lo que constituía una tendencia alarmante. Varios observadores urgían al gobierno a actuar mediante ajustes del tipo de cambio, impuestos a los renglones intensivos en importaciones, planes para aumentar la competitividad de las manufacturas nacionales en el exterior y otras medidas para aliviar el déficit, pero en lugar de ello se dejó la mayor parte de la carga a los préstamos externos. Esta era la línea de menor resistencia. El crédito externo estaba fácilmente disponible durante el periodo de desarrollo estabilizador, de modo que flotaron grandes préstamos en el exterior.

Como resultado de los préstamos externos destinados a cubrir el déficit de la cuenta corriente, las entradas netas de capital a largo plazo aumentaron desde una base relativamente pequeña en 1965, a una tasa asombrosa de 90%, hasta llegar a 2 200 millones de dólares en 1970 (cuadro 2). Dentro de este total, los préstamos aumentaron 34% anual y la inversión extranjera directa sólo 5.5%. La mayor parte de los préstamos fue contratada por el sector público, aprovechando la reputación de estabilidad de la economía. Para 1970 la deuda pública externa acumulada pasaba de 7 mil millones de dólares, y los pagos de intereses se habían cuadruplicado en relación con la situación existente en 1965. Sin considerar los pagos del principal, el servicio de la deuda representó durante el periodo del 35 al 95% de los préstamos nuevos. El país estaba corriendo de prisa para permanecer en el mismo lugar. Desde el punto de vista de la balanza de pagos, la apariencia de estabilidad era cada vez más engañosa.

Una parte importante de la estrategia global era el tipo de cambio fijo. Se ha sostenido que la fijeza del tipo de cambio era una medida conveniente en el sentido de que constituía una señal para los diversos grupos de la sociedad, de que el gobierno no deseaba alterar el patrón de producción y de distribución con el sector privado (Bazdresch, 1974). El tipo de cambio "pegado" no era sólo un precio fijo de la divisa, sino también una forma de subsidio para la producción y el consumo del sector privado mediante importaciones baratas, mientras el déficit resultante se financiaba con deuda pública. Por lo menos a corto plazo el gobierno asumiría la carga de la deuda y del riesgo del tipo de cambio. Cualquiera que fuese la eficacia de este paliativo, era un remedio temporal. A menos que se declarara en moratoria de pagos, la sociedad tendría que pagar finalmente la deuda externa mediante la exportación de bienes y servicios. Por lo tanto, el problema real consiste en determinar si los préstamos sirvieron para aumentar la capacidad de pago de México a largo plazo, en términos de la capacidad de exportación y de sustitución de importaciones. Y ¿se habrá usado el tiempo comprado mediante la postposición de las reformas necesarias para mejorar la capacidad de acción de los gobiernos futuros que habrán de afrontarlas? La política económica seguida produjo graves ineficiencias estructurales, provocadas por una industria altamente protegida (aunque la protección efectiva era menor que en otros países en desarrollo), lo que permitía a los productores moverse en un mercado cautivo con costos altos y productos de baja calidad. En consecuencia la política del tipo de cambio no favoreció a las exportaciones de productos manufacturados, mientras que las políticas de licencias y aranceles protegían a los productores nacionales de las importaciones relativamente más baratas. Dado el grado de la protección efectiva, la relativa sobrevaluación del peso hizo que el tipo de cambio fijo (véase el cuadro 4) subsidiara las importaciones y gravara las exportaciones, cuando se requería precisamente lo contrario para restablecer el equilibrio externo.

## *2. La política fiscal, 1965-1970*

Durante la última mitad de los años sesenta la política fiscal continuó favoreciendo la inversión privada interna y externa para mantener la ruta de crecimiento establecida en años anteriores. Esto comprendía

incentivos fiscales y gastos públicos en infraestructura e industrias básicas (como el petróleo y la energía eléctrica) necesarias para la rentabilidad de las inversiones del sector privado. Se rompieron estrangulamientos y monopolios mediante la creación de empresas públicas y la admisión selectiva de empresas extranjeras que competían en los mercados privados, a menudo a pesar de las objeciones de los empresarios nacionales, aunque el impulso general fue favorable para el crecimiento de la producción del sector privado y sobre todo de las manufacturas. Durante ese periodo el gobierno obtuvo la mayor parte de sus ingresos adicionales del ingreso de los trabajadores, de los impuestos indirectos (gran parte de los cuales eran regresivos) y de los préstamos internos y externos. La política fiscal se tradujo en su mayor parte en el subsidio a los ingresos del capital, el estímulo al ahorro y la inversión privados y la limitación del consumo mediante impuestos a ingresos y gastos de los asalariados. Algunos productos de asalariados, y en particular los alimentos básicos, se subsidiaron a través de la CONASUPO (la dependencia comercializadora del Estado) y se vendieron a precios menores que los del mercado entre la clase obrera. También se extendieron mucho los beneficios de la seguridad social y los programas educativos por todo el país.

Así pues, el gobierno de Díaz Ordaz (diciembre de 1964-noviembre de 1970) se caracterizó por políticas fiscales relativamente conservadoras, al igual que en relación con la inversión privada y extranjera, por "gastos fiscales" (sacrificio de ingresos mediante incentivos fiscales y la ausencia de imposición de una tributación muy progresiva para favorecer el clima de la inversión). Fueron muy innovadoras las políticas financieras que proveyeron incentivos a los ahorradores para la acumulación de activos financieros (bonos y depósitos de ahorro) en los bancos y financieras mexicanos. Estos ahorros voluntarios se emplearon luego para financiar el déficit público y programas de inversión del sector privado sin incurrir en presiones inflacionarias. Este programa tuvo tanto éxito que más tarde adoptaron versiones similares el Brasil, Colombia y otros países en desarrollo, con resultados importantes. El método mexicano consistió en ofrecer una tasa de interés nominal de 9% o más sobre depósitos (o bonos) totalmente líquidos en instituciones financieras. Adviértase que los pesos eran libremente convertibles a dólares en condiciones (hasta fines de los años sesenta)

de mínimo riesgo de cambio a un tipo de cambio fijo mantenido por el banco central. En virtud de que el nivel de precios crecía entonces sólo al 2 o 3% anual, esto significaba que la tasa real de interés para los ahorradores era de 6 o 7%, sólo 10% de cuyo monto se gravaba en la fuente independientemente de la situación económica del ahorrador.

Esta combinación de políticas de conservadurismo fiscal y financiamiento del déficit público por el sector privado mediante transferencias de ahorros financieros (basadas en las crecientes tenencias de deuda pública por los bancos y financieras) constituyó un elemento fundamental de la estrategia del desarrollo estabilizador. El modelo mexicano recibió publicidad muy favorable como instrumento autocontrolado de estímulo al crecimiento en condiciones de inflación decreciente y en ausencia de una reforma fiscal importante. Pero el resultado fue la imposición de políticas que habrían permitido la expansión de la base fiscal a un ritmo adecuado a las necesidades de la economía. Por lo contrario, la actuación fiscal del gobierno mexicano marchaba muy atrás de la de la mayoría de los países en etapas similares de desarrollo. Pero en vista de que también se restringían los gastos, el déficit resultante promediaba sólo el 2% del PIB (cuadro 3) y, como hemos visto, en gran parte se financiaba con ahorros financieros privados.

Además de usar el ahorro financiero voluntario para el financiamiento de su déficit, el gobierno incurrió en gastos relativamente restringidos durante los años sesenta. En suma, la restricción fiscal del lado de los impuestos se aunaba al conservadurismo del lado de los gastos, de modo que se asignaba al sector privado la mayor responsabilidad del crecimiento y el sector público se encargaba del resto. En el periodo de 1965-1970 hubo una ligera disminución de los gastos corrientes del gobierno en relación con sus gastos de inversión; cerca del 24% de los gastos del gobierno federal y de los gastos de los gobiernos estatales y municipales en bienes y servicios podía clasificarse como inversión. Estos gastos de inversión pública representaban en promedio el 1.8% del producto interno bruto durante el periodo, al que se sumaba otro 2.4% del PIB de las inversiones de las empresas públicas (ferrocarriles, petróleo, electricidad, fertilizantes, azúcar, seguro social y servicios de salud), lo que hacía un total de 4.2% del PIB en gastos de inversión directa.

En años anteriores la participación de la inversión en los gastos

CUADRO 3. *Ingresos, gastos y déficit del gobierno federal como porcentaje del producto interno bruto*

Año	Total de los ingresos federales	Total de los gastos federales <sup>a</sup>	Déficit como porcentaje del PIB
1965	7.97	11.21	3.24
1966	7.77	9.41	1.64
1967	7.43	9.15	1.72
1968	8.06	9.61	1.54
1969	8.06	10.54	2.48
1970	8.09	9.60	1.51
1965-1970	7.90	9.92	2.02
1971	8.02	9.07	1.05
1972	8.26	11.53	3.26
1973	8.69	13.11	4.42
1974	8.97	12.81	3.84
1975	10.37	14.60	4.23
(1976)	n.a.	n.a.	n.a.
1971-1975	8.86	12.22	3.36

<sup>a</sup> No incluye los gastos de inversión de las empresas públicas y los organismos semiautónomos que ascendieron en promedio al 2.4% del PIB durante 1965-1970 y al 2.2% durante 1970 y 1971, periodos para los que se dispone de información.

públicos totales en bienes y servicios había sido mayor, ascendiendo en promedio al 43% del total de la inversión del país en 1951-1955, al 35% en 1956-1960, al 30% en 1961-1962 (Reynolds, 1976, cuadro 7.2, pp. 260 ss.), mientras que en el periodo de 1965-1970 solamente ascendió al 24%. Por lo tanto, la estabilidad de los gastos públicos como proporción del PIB se acompañó de una participación decreciente de los gastos de inversión pública durante el gobierno de Díaz Ordaz. En esos años, el sector privado compensó con creces la declinación, de modo que la inversión bruta como proporción del PIB aumentó de 16.9% en 1960 a 17.5% en 1965, y continuó aumentando hasta alcanzar un promedio de 18.9% en el periodo de 1965-1970. Así pues, la estrategia del desarrollo estabilizador consistente en la posposición del aumento de impuestos y la devaluación del tipo de cambio parecía estar funcionando al atraer una tasa creciente de ahorro e inversión privados.

Sin embargo, había algunos indicios de que el equilibrio interno y externo era crecientemente amenazado por las políticas de 1965-1970. En lo interno se estaban posponiendo reformas fiscales muy necesarias,

de modo que la participación del gasto público seguía siendo una de las más bajas del mundo. El déficit fiscal aún seguía superando a la participación de la inversión directa del gobierno en el PIB, de modo que tal inversión debía financiarse con préstamos internos y externos. Los préstamos internos dependían del crecimiento del ahorro financiero privado voluntario, que, a su vez, reflejaba las tasas reales de interés relativamente elevadas de los bonos y depósitos de las instituciones financieras nacionales. El gobierno aprovechaba estas fuentes de fondos para cubrir su creciente déficit. Sin embargo, las tasas de interés elevadas dependían de la estabilidad relativa de los precios, porque los precios de los bonos y las tasas de interés estaban fijadas por el banco central, de modo que no podían ajustarse para contrarrestar la inflación. Los rendimientos dependían también de la estabilidad del tipo de cambio, porque en su ausencia el riesgo de cambio se dispararía, eliminando la atracción de los bonos y depósitos en pesos.

Se recurrió al sector externo en busca de préstamos, no sólo para salvar el déficit de la cuenta corriente, sino también para completar el financiamiento del déficit interno. Por supuesto la acumulación de deuda externa hacía peligrar más aún la estabilidad cambiaria, porque las exportaciones se estancaban mientras que las importaciones se aceleraban. Y la favorable balanza de servicios mostraba signos de debilitamiento, a medida que los mexicanos aumentaban sus compras en los Estados Unidos, donde los precios eran cada vez más favorables gracias a la fijación del tipo de cambio. A estos problemas de desequilibrio interno y externo deben añadirse las necesidades más fundamentales derivadas del enorme crecimiento demográfico, la escasez de tierras, la demanda de empleos bien remunerados y la generalización de la pobreza.

Algunos miembros de las poblaciones de pobres y de estudiantes que obtenían escaso beneficio del sistema y virtualmente no tenían influencia sobre su comportamiento se mostraban cada vez más cínicos e inquietos, dado que no tenían nada que perder. Surgieron movimientos en el área rural que exigían reformas a la tenencia de la tierra y el control político. Los líderes locales estaban perdiendo control sobre los campesinos en muchas áreas, y cuando se enviaron partidas militares a reforzar el control, las tácticas de pega y huye de los campesinos hicieron dudar de la justificación del costo de estos sistemas de represión.

A largo plazo es posible que alguna reforma del sistema hubiese resultado menos cara.

Mientras tanto, se multiplicaba la inquietud estudiantil. En 1968, siguiendo tendencias observadas en Nueva York y París, los estudiantes universitarios se lanzaron a las calles de la ciudad de México en protesta contra el Presidente y sus políticas. El resultado fue un enfrentamiento con unidades paramilitares que causó muchas muertes en la Plaza de Tlatelolco, episodio que conmovió al mundo en vísperas de la Olimpiada. Díaz Ordaz fue severamente criticado y su Secretario de Gobernación se vio frente a un volcán social en peligro de erupción. Este Secretario habría de ser el siguiente Presidente de México. A las dificultades económicas del desequilibrio interno y externo se añadían problemas más fundamentales de descontento social. ¿Podría resolver el gobierno siguiente los problemas de la pobreza, el desempleo y la carencia de tierras, cuya solución es indispensable para el logro de la verdadera estabilidad?

### III. LA PROMESA DEL DESARROLLO COMPARTIDO: 1971-1976

El gobierno de Echeverría inició sus labores en diciembre de 1970. En lugar del juego acostumbrado de seguir utilizando a funcionarios experimentados en puestos distintos se colocó a una nueva generación de técnicos en posiciones estratégicas del gobierno. Se reconoció que para corregir los grandes desequilibrios económicos y sociales debía formularse e implantarse una estrategia a largo plazo. Había gran subempleo y desempleo y una distribución muy desigual del ingreso. El déficit comercial empeoraba cada año, y muchos sectores de la economía seguían operando con ineficiencia, lo que provocaba precios altos e ingresos bajos. Los ingresos fiscales eran insuficientes para financiar las inversiones requeridas para la destrucción de los estrangulamientos existentes en sectores fundamentales y para proveer los necesarios servicios sociales a una población en rápido crecimiento. El presidente Echeverría invocó una etapa de desarrollo compartido e introdujo varias medidas para el efecto (Banco Nacional de Comercio Exterior, 1971, pp. 198-292).

Sin embargo, aun los observadores que simpatizaban más con el nuevo idealismo se mostraban escépticos acerca de la capacidad del

gobierno para armonizar las expectativas de beneficios requeridas por la inversión del sector privado con las necesidades fiscales de la reforma de las políticas. La tarea sería especialmente difícil para un equipo de tecnócratas poco experimentados, recién egresados de las universidades y escasamente familiarizados con el país y sus habitantes. En 1970 el país carecía todavía de un marco de planeación comprensiva a largo plazo, un lujo que los Estados Unidos habían podido darse desde mucho tiempo atrás pero que parecía una grave deficiencia en un país con recursos limitados y necesidades abundantes. Se temía que las medidas de política a corto y mediano plazo no se materializaran en forma compatible con la meta del desarrollo compartido a largo plazo. Las necesidades del presupuesto anual desempeñarían probablemente un papel principal en la determinación de la política fiscal y monetaria, y los intentos tendientes a alcanzar un equilibrio interno y externo serían marginales a lo sumo.

### 1. *El problema de la distribución del ingreso*

Para entender el hincapié hecho por el gobierno de Echeverría en el desarrollo compartido basta mencionar algunos de los problemas de la distribución de la riqueza nacional. El crecimiento ha sido rápido después de la segunda Guerra Mundial. El ingreso *per capita* pasó de 150 dólares en 1950, o 375 dólares de valor corriente, a la cifra actual muy por encima de los mil dólares a precios corrientes. Pero esta triplicación del ingreso *per capita* no se distribuyó de modo uniforme entre la población, que desde 1950 aumentó a más del doble y ahora pasa de 60 millones de habitantes (cuadro 4).

Los datos del cuadro 4 implican que si el ingreso *per capita* de México asciende ahora a cerca de mil dólares, los 6 millones de habitantes más pobres reciben sólo cerca de 400 dólares anuales; los siguientes 24 millones de habitantes reciben 550 dólares; los siguientes 24 millones, 925 dólares, y los 6 millones de ocupantes del estrato superior, 3 700 dólares, un ingreso medio igual a siete veces el de la mitad más pobre de la población. La brecha es enorme en términos del nivel de vida de los mexicanos pobres. Pero los mexicanos ricos no juzgan su bienestar en tales términos, sino en comparación con el nivel de vida de sus vecinos del norte, cuyo ingreso *per capita* está, *en promedio*, muy

CUADRO 4. *La distribución del ingreso en México y el Brasil a fines de los años sesenta*

Participación de las familias (orden descendente)	Porcentaje del ingreso disponible	
	México-1968	Brasil-1970
10% de las familias más pobres	4	1
40% siguiente	22	13
40% siguiente	37	40
10% de las familias más ricas	37	46

FUENTE: Reynolds (1973). En 1970 el ingreso *per capita* de México era 60% mayor que el del Brasil, pero apenas llegaba a un séptimo del nivel correspondiente de los Estados Unidos.

por encima del ingreso *per capita* del 10% más rico de la población mexicana. Tampoco los trabajadores mexicanos comparan sólo los salarios urbanos con la situación de su país; lo hacen más bien con los salarios del otro lado de la frontera, donde pueden ahorrar en pocos meses tanto como ganan en su país en todo un año. En suma, el problema de la distribución del ingreso de México, tan grave como es, no termina en la frontera (en forma similar, los trabajadores rurales de Guatemala miran a México como una fuente de salarios mayores que los obtenidos en su país, a pesar de que el sur de México es una de las regiones más pobres del país). Los norteamericanos son mucho más miopes en cuanto a sus propios beneficios económicos en relación con las condiciones prevalecientes en México, que a la inversa. Por lo tanto, a los norteamericanos nos resulta difícil entender los problemas que afrontan los gobernantes mexicanos, aunque las consecuencias de su incapacidad para resolver la desigualdad de la distribución sean el incremento de la emigración a los Estados Unidos, la depresión de los niveles de salarios y el empeoramiento de los problemas de distribución del ingreso en este país.

## 2. La balanza de pagos 1971-1976

Durante el periodo 1971-1976 siguió empeorando el déficit en cuenta corriente (cuadro 2). El nivel de 726 millones de dólares en 1971 aumentó a 3 769 millones de dólares en 1975, y la tendencia continuó en 1976. Delirante el periodo 1971-1975 el déficit aumentó a una tasa

compuesta anual superior al 40%, debido sobre todo a la continuación del empeoramiento de la balanza comercial. Las exportaciones de bienes aumentaron 19% anual, debido en parte al impresionante crecimiento repentino de las exportaciones de manufacturas de las nuevas plantas maquiladoras y a la creciente competitividad de las industrias del interior del país, pero las importaciones aumentaron 23% anual, lo que destruyó las ganancias de las exportaciones e hizo aumentar el déficit comercial al 27% anual. Al mismo tiempo, el superávit tradicional de la cuenta de servicios, proveniente del turismo, que continuó aumentando hasta 1974, se invirtió en 1975 tras el voto mexicano sobre la resolución "sionista" de los Estados Unidos. El boicoteo de los turistas judíos, aunado al efecto de la recesión norteamericana, asestó un golpe devastador a este sector fundamental de la economía, mientras los gastos del turismo mexicano en los Estados Unidos seguían creciendo, de modo que entre 1971 y 1975 hubo, en efecto, una declinación de 9% anual en la balanza del sector de servicios. Esta situación continuó en 1976, cuando los informes acerca de la violencia y la inestabilidad presentes en México afectaron la industria turística. Ni siquiera la gran devaluación del peso, a partir del primero de septiembre, pudo invertir esta tendencia, y aun durante la acostumbrada bonanza de Navidad los aviones volaban semivacíos.

¿Cómo se financió el déficit de la cuenta corriente durante 1971-1976? Esencialmente en la misma forma que antes: se acudió a la inversión extranjera directa, pero sólo para complementar la fuente principal de los préstamos extranjeros, sobre todo al sector público. Las entradas de capital "a largo plazo" aumentaron 47% al año (cuadro 2); los préstamos extranjeros al gobierno pasaron de 286 millones de dólares en 1971 a 3 054 millones en 1975 (la misma tendencia continuaba a mediados de 1976). Aun el sector privado se vio obligado a recurrir en medida mucho mayor a la deuda externa: su deuda registrada pasó de 61 millones de dólares en 1970 a 164 millones en 1971 y 424 millones en 1975. Los pagos de intereses se dispararon a consecuencia de este endeudamiento, pero las tasas de crecimiento de los créditos externos era tan grande que la relación de los intereses a la entrada neta de capital disminuyó en realidad. En cuanto al servicio de la inversión extranjera directa, aunque las entradas y salidas apenas son comparables, los datos indican que las salidas aumentaron, como

proporción de las entradas, de 85% durante el periodo de 1965-1970 a 98% durante 1971-1975.

En realidad ha sido el capital a corto plazo, reflejado en la balanza de "errores y omisiones", el que ha dejado de impulsar a la balanza de pagos. Hemos visto que la estrategia de desarrollo estabilizador de los años sesenta condujo a grandes entradas netas de capital a corto plazo que trataban de aprovechar las tasas de interés reales relativamente mayores de los activos financieros mexicanos, en condiciones de un riesgo cambiario insignificante. Pero los años setenta fueron muy diferentes: el astuto inversionista a corto plazo empezó a deshacerse de sus tenencias en pesos a medida que las tasas de interés mundiales aumentaban en relación con las prevalecientes en México, porque la inflación mexicana superaba ampliamente a la tasa de interés nominal de los bonos financieros y a los depósitos mexicanos, mientras el peligro de una devaluación aumentaba. No podemos dejar de repetir que las semillas de este problema se sembraron antes de 1970, porque el valor de estos activos financieros no se relacionó con el índice de inflación, ni se ofrecían tasas de interés que compensaran la posible devaluación del peso. (Aquí puede resultar interesante una comparación con la política brasileña. El Brasil sigue una política de minidevaluación del tipo de cambio y relaciona el valor de las tasas de interés de muchos de sus bonos y depósitos a plazo con la inflación y el riesgo cambiario. Así puede mantener cierto equilibrio en el sistema financiero al mismo tiempo que experimenta tasas de inflación relativamente mayores que las mexicanas. Sólo recientemente ha quedado esta relación atrás de la tasa de inflación, lo que tendrá consecuencias infortunadas para su ahorro financiero, similares a las observadas en México.)

Vemos así que entre 1970 y 1975 se cuadruplicó el déficit en cuenta corriente, los errores y omisiones pasaron de un saldo positivo de 499 millones de dólares a un saldo negativo de 136 millones de dólares y las entradas de capital a largo plazo pasaron de 500 millones de dólares a 4 300 millones. Esto preparaba el escenario para el desastre de 1976. La devaluación estaba fuera de duda. Sólo su momento de aparición se debatía. Aquí los expertos estaban confundidos, ya que pocos de ellos creían que Echeverría dejaría caer el peso durante los últimos meses de su ejercicio, aunque no había duda de que tal acción sería inmensamente favorable para su sucesor, ya que impediría que la carga

política de la devaluación recayera sobre el nuevo gobierno. En realidad la devaluación debió haber ocurrido mucho tiempo atrás. Y me parece que una sana política de cambios para México, dadas sus necesidades de grandes gastos de desarrollo interno y de políticas fiscales y financieras relativamente independientes, debe ser la de una tasa flexible (dentro de una banda sujeta a la intervención del banco central y con apoyo de la Tesorería de los Estados Unidos, el FMI y otras instituciones financieras internacionales). En suma, una estrategia de "minidevaluación", o una flotación limitada como la del dólar canadiense, es esencial para que México no regrese a la trampa desestabilizadora de los últimos años.

### 3. *¿Cuánto es suficiente? El grado de sobrevaluación o subvaluación del peso*

La necesidad de devaluar el peso para reducir el grado del desequilibrio externo ha sido un tema popular en los debates desde los años sesenta. Al igual que en la mayoría de los países en desarrollo la discusión se centra en el grado de sensibilidad de las exportaciones y las importaciones ante los cambios de los precios relativos dentro y fuera del país, conocido en la terminología de los economistas como "el optimismo o pesimismo acerca de la elasticidad". Un primer paso consiste en determinar la medida en que los precios relativos se separaron durante el periodo siguiente a la devaluación de 1954 (que en opinión de la mayoría de los observadores dejó el peso considerablemente subvaluado). Aunque los precios de los bienes que participan en el comercio internacional se reflejan sólo de modo indirecto en el índice de precios al mayoreo, el cuadro 5 establece una comparación entre los niveles de precios de México y los Estados Unidos desde mediados de los años cincuenta para dar una indicación burda del grado probable de la sobrevaluación secular del peso. Es evidente que, tras un brinco inicial que en alguna medida modificó las expectativas a fines de los años cincuenta, el problema sólo volvió a agravarse durante los setenta. El continuo deterioro de la balanza en cuenta corriente, experimentado durante los años sesenta, evidentemente fue provocado tanto por las entradas exógenas de capital destinado a la expansión de la capacidad de la economía como por alguna creciente falta relativa de competi-

CUADRO 5. *Movimientos de los precios relativos de México y los Estados Unidos y tipos de cambio ajustados, 1956 a 1976*  
(1956 = 100)

Año	Tipo de cambio nominal (pesos/dólar)	Movimiento de los índices de precios al mayoreo			Tipo de cambio ajustado al final del periodo (pesos/dólar)	Margen de sobrevaluación al final del periodo (porcentaje)
		México	Estados Unidos	Méx./Estados Unidos		
1956	12.50	100	100	1 000	12.50	-
1960	12.50	115	105	1 095	13.69	9.5
1965	12.50	127	107	1 187	14.84	18.7
1970	12.50	146	123	1 187	14.84	18.7
1971	12.50	152	126	1 206	15.08	20.6
1972	12.50	156	132	1 182	14.78	18.2
1973	12.50	180	149	1 208	15.10	20.8
1974	12.50	221	178	1 242	15.53	24.2
1975	12.50	244	194	1 258	15.72	25.8
Ene/ag. 76	12.50	277	201	1 378	17.23	37.8
Ag./dic. 76	20-26-20	316 <sup>a</sup>	205 <sup>a</sup>	1 541	19.26	-3.7 <sup>b</sup>

FUENTE: Para México: Banco de México, *Indicadores Económicos*. Para los Estados Unidos: Departamento de Comercio, *Survey of Current Business*.

<sup>a</sup> Estimación basada en 14% de inflación en México, en agosto-diciembre, y 2% en los Estados Unidos.

<sup>b</sup> Basado en un tipo de cambio de 20 pesos/dólar. Un tipo de 25 pesos/dólar, como la vigente en diciembre de 1976, habría estado subvaluada en 23%.

vidad de los bienes y servicios mexicanos. Por eso resulta comprensible la resistencia a la devaluación, y el desequilibrio interno parece haber sido un problema más grave que el desequilibrio externo en estos años.

Aun durante los primeros años del gobierno de Echeverría el peso mexicano pudo mantener su paridad con el dólar, junto con el cual se devaluó frente a las divisas de la mayor parte del resto del mundo a raíz de la "Devaluación Nixon" de 1971. Pero durante el último año los signos eran evidentes. La sobrevaluación, que había aumentado cinco puntos de porcentaje entre 1973 y 1975, se disparó con otros doce puntos en la primera mitad de 1976, para llegar al 37.8% en agosto. La subsecuente flotación del peso ("como una piedra", según comentaban con ironía los mexicanos) hizo que su precio en dólares bajara más de la mitad antes de estabilizarse finalmente en cerca del 60% de su valor anterior al terminar el año. La medida aproximada de la última columna

del cuadro 5 indica que un peso igual a cinco centavos de dólar está sólo ligeramente subvaluado en relación con las paridades de 1956.

La sensibilidad futura del actual tipo de cambio del peso dependerá de dos factores principales: la medida en que continúe el desequilibrio fiscal interno, que ejercerá presión sobre los precios mexicanos en relación con los externos, y el grado en que respondan las exportaciones e importaciones mexicanas a un aumento de casi 40% del precio en pesos de los bienes intercambiados. Es de esperarse que los compradores potenciales de las exportaciones mexicanas contemplen favorablemente la situación, mientras que las importaciones mexicanas de materias primas y bienes intermedios y de capital tenderán a ser inelásticas ante el cambio de precios, porque constituyen insumos vitales para el proceso productivo, por lo menos a corto plazo. Aquí la devaluación se transmitirá en forma de aumentos de los precios internos. El comercio de invisibles es el renglón en que los resultados deben ser más importantes, porque el turismo y las compras relacionadas de bienes de consumo en el exterior se volverán mucho más caros para los mexicanos. Del lado de las exportaciones de la balanza de turismo la experiencia ha demostrado que los norteamericanos responden muy favorablemente, pero con *lentitud*, ante los costos comparativos de los viajes. Sin embargo, en ambos casos las ventajas de la actual devaluación dependerán, en última instancia, del comportamiento de los precios internos. El gobierno ha anunciado que los precios aumentaron ya 14% entre agosto y diciembre. Esta ha sido la tasa mensual más elevada de que se tenga memoria, pero casi seguramente es un reflejo del ajuste de los precios internos ante la expectativa de aumentos del costo de las importaciones y no puede esperarse que continúe al mismo ritmo. Sin embargo, la experiencia de los países en desarrollo que requieren, como México, importaciones intermedias para sectores vitales de la economía, sugiere que muchos de los beneficios de la devaluación se perderán pronto si no aumenta el equilibrio interno y disminuye grandemente el déficit gubernamental no financiado.

#### 4. La política fiscal, 1971-1976

El nuevo gobierno, que inició sus actividades en diciembre de 1970, se encontró en el dilema de continuar el ritmo del crecimiento

económico de los años anteriores, a riesgo de la continuación del endeudamiento gubernamental y el desequilibrio externo, o frenar la economía restringiendo los gastos públicos, con lo que se reduciría el desequilibrio externo a costa de un incremento de la tasa de desempleo que ya se consideraba demasiado elevada para ser compatible con la meta del desarrollo compartido. El gobierno optó por la segunda alternativa, disminuyendo la tasa de crecimiento del PIB y de los precios al mayoreo, con lo que el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente bajó a 726 millones de dólares (cuadro 1). El desempleo aumentó y muchas actividades económicas se vieron afectadas. Las manufacturas crecieron sólo 2.1% y la construcción 1.1 por ciento.

En 1972 se tomó la decisión de aumentar los gastos públicos para expandir la producción, disminuir el desempleo y mejorar la distribución del ingreso. Se pensó que entre mayor fuese la tasa de crecimiento más tenderían las presiones de la demanda a aumentar los salarios y la participación de la clase trabajadora. Había ocurrido lo contrario en periodos inflacionarios anteriores, como el de los años cuarenta cuando la demanda hizo que los precios aumentaran más de prisa que los salarios, pero esos eran tiempos de inmensas reservas de mano de obra en el sector rural, que proveían una oferta abundante de trabajadores a salarios de subsistencia. El rápido crecimiento de los años cuarenta, cincuenta y sesenta había empezado a disminuir este "ejército de reserva" de mano de obra empobrecida, y la emigración (legal e ilegal) a los Estados Unidos había ayudado en el proceso, de modo que para 1970 se trataba menos del desempleo que de una oferta y demanda relativas de mano de obra por nivel educativo y de calificación. En otras palabras, el problema era el *subempleo*. Los trabajadores mexicanos estaban laborando en tareas difíciles durante largas jornadas, a menudo con tanta productividad física como los trabajadores norteamericanos, pero por salarios extremadamente bajos. Por lo tanto se pensó que lo necesario para mejorar la participación de los trabajadores era un crecimiento mayor de las actividades empleadoras de mano de obra en las manufacturas, la construcción, el comercio y los servicios, lo que mejoraría los precios relativos en tales sectores y, en consecuencia, el nivel del ingreso real de la clase trabajadora (Keesing, 1975, y Trejo, 1974).

Sin embargo, la política de gastos públicos de 1971-1972 no funcionó muy bien en la fase ascendente, porque al aumentar los gastos

del sector público disminuyó la inversión privada. En consecuencia, el gobierno no pudo aumentar sus ingresos tributarios (que dependían del nivel y de la tasa de crecimiento de la producción privada) al ritmo requerido, de modo que se encontró con un déficit multiplicado por tres como proporción del PIB y con la necesidad de préstamos internos y externos mucho mayores. La inflación mundial subsecuente y la recesión económica de 1973 y 1974 tuvieron un efecto adverso sobre la economía en forma de precios mayores y una menor demanda de exportaciones. En medio de un elevado subempleo, esto hacía necesarios aumentos todavía mayores de los gastos públicos, financiados en formas tradicionales. Aunado a los proyectos de inversión ya iniciados en los campos de la electricidad, el petróleo y la petroquímica, los fertilizantes y el azúcar, que se requerían con urgencia para evitar los estrangulamientos y permitir el crecimiento sostenido, el nuevo gasto incrementó las presiones inflacionarias.

A su vez, la inflación interna frenó el crecimiento de las exportaciones en 1975 y 1976 que, como vimos, ya se enfrentaba a un estancamiento de la demanda extranjera. La necesidad de divisas escasas obligó al gobierno a continuar endeudándose en el extranjero a ritmo cada vez mayor, y de nuevo se encontró con grandes déficit presupuestales y comerciales y con una deuda muy incrementada que finalmente condujeron a la devaluación del 1º de septiembre de 1976. Las políticas del gobierno se parecían cada vez más a las de fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta, cuando la economía se aceleró para expandir la infraestructura y la capacidad productiva. Se esperaba que el crecimiento subsecuente de la producción y la productividad permitiría apagar la lumbre de la inflación. El cuadro 2 revela que el déficit había aumentado, en relación con el PIB, de un promedio de 2.02% en el periodo 1965-1970 a otro de 3.36% entre 1971 y 1976. En relación con los ingresos del gobierno, el déficit había aumentado de 26 a 38% entre ambos sexenios, y el financiamiento voluntario del déficit con fuentes internas estaba disminuyendo, como hemos visto.

Del lado del ingreso, entre 1971 y 1975 siguieron aumentando las percepciones federales; su participación en el PIB aumentó dos puntos de porcentaje entre 1971 y 1975 (cuadro 2). Esto se debió al mejoramiento de la recaudación tributaria y a moderadas reformas fiscales en 1973 y 1974. Pero los cambios eran pequeños y la participación del

gobierno seguía siendo baja de acuerdo con los patrones internacionales. Otros factores contribuyeron a las ganancias fiscales observadas, dado que la inflación de 1973, 1974 y 1975 alcanzó niveles de 12.5, 23.8 y 17%, respectivamente. Estos aumentos generales de precios, seguidos por considerables incrementos salariales, permitieron que el gobierno obtuviera mayores ingresos fiscales por los más altos estratos del impuesto al ingreso nominal aplicables. Además, el "impuesto de la inflación" (ahorro inducido por la disminución de los saldos reales en efectivo) liberó sin duda recursos para su empleo por el gobierno, ya que los aumentos del nivel de precios eran en gran medida inesperados en virtud de que México no había experimentado tasas de inflación superiores al 6% durante más de un decenio.

Al examinar el periodo 1971-1976 podemos considerarlo un periodo de "desarrollo desestabilizador", más bien que de desarrollo compartido. El gobierno de Echeverría había heredado sin duda muchos problemas de sus antecesores, pero no implantó las medidas fiscales y financieras necesarias para alcanzar los objetivos buscados de un crecimiento económico más igualitario e independiente. Además, al posponer hasta el último minuto los ajustes del tipo de cambio, exacerbó la inestabilidad posterior. Tampoco estableció un nuevo mecanismo de tipo de cambio que pudiera afrontar los cambios futuros de los precios relativos internos y externos. En 1971 el gobierno decidió, quizá con razón, moderar el crecimiento de la economía para disminuir las dificultades financieras del gobierno y aliviar el déficit comercial. Pero dado que se proponía aumentar el empleo y redistribuir el ingreso, algo urgentemente necesario, no pudo permitir que las restricciones de la economía continuaran indefinidamente. Lo que ocurrió después fue una recuperación demasiado rápida de la tasa de crecimiento, unida a un déficit presupuestal muy elevado. Los gastos públicos grandes y crecientes, que aumentaron del 9.07 al 14.70% del PIB entre 1971 y 1975, habrían requerido grandes reformas fiscales. Por lo contrario, como era de esperarse, las reformas implantadas fueron demasiado pequeñas y tardías. Al mismo tiempo, los acontecimientos mundiales hicieron que los precios de las importaciones y el costo de la deuda externa crecieran aún más de prisa que lo esperado, elevando el déficit a niveles cada vez mayores e incrementando las presiones inflacionarias internas.

#### IV. LA SITUACIÓN ACTUAL, LAS PERSPECTIVAS FUTURAS Y LAS IMPLICACIONES PARA LOS ESTADOS UNIDOS

El gobierno actual conserva muchos de los miembros del equipo de Echeverría. Sin embargo, es poco probable que se repitan los efectos externos de la inflación desatada por la OPEP y la recesión mundial, y ya se promete un cambio de estilo, si no de sustancia, en las políticas económicas del nuevo gobierno. El estilo puede ser en verdad parte de la esencia, en vista de la volatilidad de las relaciones ahora existentes entre las empresas y el gobierno, sobre todo en centros regionales tales como Monterrey, Guadalajara y la región Pacífico Norte, tradicionalmente suspicaces ante los mandatarios de la ciudad de México. Se ha rumoreado durante largo tiempo que el gobierno de Echeverría estaba convencido de la necesidad de establecer políticas similares para implantar la reformas fundamentales de la estructura de la economía y la sociedad por lo menos durante dos sexenios. La elección de López Portillo, compañero de filosofía y amigo personal del Presidente saliente, creó condiciones propicias para un puente de política entre ambos periodos.

Lo que ahora resulta esencial para el éxito del nuevo gobierno, si ha de lograrse un verdadero milagro de crecimiento *con* distribución, es un entendimiento con los sectores más progresistas de las comunidades empresariales privadas, nacionales y extranjeras. Además, el gobierno necesita un amplio margen de maniobra para sus políticas, concedido por su socios comerciales y prestamistas externos, sobre todo en vista de los 4 mil millones de dólares de deuda externa que deberán pagarse este año [1977], y del total de la deuda externa superior a los 20 mil millones de dólares. El primer objetivo, la mayor armonía entre el gobierno y elementos estratégicos del sector privado, no debe resultar imposible. Así como había un "nuevo grupo" de empresarios que después de la segunda Guerra Mundial deseaba seguir las estrategias de sustitución de importaciones del gobierno de Alemán (Mosk, 1957), hay ahora elementos importantes del sector privado capaces de advertir las ventajas a largo plazo de la elevación de los ingresos de la clase trabajadora y el ensanchamiento de los mercados que supone esa elevación. Así pues, la aceptación del gravamen fiscal de los beneficios excedentes a corto plazo es compatible con planes de inversión renta-

bles a largo plazo, en la medida en que tales impuestos se canalicen hacia actividades que permitan la elevación de la productividad y el poder de compra de la población. Sin embargo, no debe subestimarse la dificultad que afronta el gobierno para alcanzar esta meta ni el grado de la resistencia tenaz de muchos círculos a cualquier intento de elevación de los impuestos o redistribución del ingreso. La tarea que López Portillo ha fijado para su gobierno no es menos ingente ni difícil que la de Franklin D. Roosevelt en los años treinta agobiados por la depresión, y es probable que los obstáculos opuestos a sus políticas sean igualmente severos.

Por último, la posición de los Estados Unidos es determinante para el éxito del nuevo gobierno. En parte debido al programa de "maquiladoras" que ensamblan piezas provenientes de los Estados Unidos para su reexportación a este país, mediante el empleo de la mano de obra mexicana más barata, las exportaciones de México a los Estados Unidos han cambiado en gran medida de los productos alimenticios y ganaderos a las manufacturas. La participación de los "alimentos y animales en pie" en las exportaciones bajó del 47% del total de las exportaciones a los Estados Unidos al 26% entre 1970 y 1974, mientras que los productos manufacturados duplicaron su participación al pasar del 31 al 59%. Mientras tanto, la proporción de las exportaciones mexicanas destinadas a los Estados Unidos ha permanecido elevada y constante, alrededor del 69% en promedio. La participación de las importaciones mexicanas provenientes de los Estados Unidos es casi tan alta, alrededor del 61%. El cambio principal de la composición de las importaciones provenientes de los Estados Unidos es una duplicación de la participación de los "alimentos y animales en pie", del 6 al 13%, entre 1970 y 1974, lo que refleja la falta de atención al sector rural mexicano, por lo menos hasta hace poco tiempo, al igual que la emigración del campo a la ciudad y el rápido crecimiento urbano. Entre las importaciones provenientes de los Estados Unidos la de "máquinas y equipo de transporte" es con mucho el grupo más importante, lo que refleja la medida en que el crecimiento de la capacidad de la economía mexicana depende de las provisiones de bienes de producción procedentes de ese país. Es de esperarse que la sustitución de importaciones en la manufactura de bienes de capital haga disminuir esta proporción (que ya bajó del 48% en 1970 al 42% en 1974).

Es probable que la devaluación reciente favorezca la balanza en cuenta corriente de México con los Estados Unidos, la que durante decenios ha tendido a mostrar un fuerte déficit, y los productos de las maquiladoras de la frontera y otras exportaciones de manufacturas deben resultar más atractivos para los consumidores norteamericanos. La inversión directa de los Estados Unidos se duplicó durante los años setenta, al pasar de 1 200 millones de dólares en 1970 a 2 400 millones en 1975, lo que refleja la confianza de los inversionistas norteamericanos a pesar de las dificultades del periodo, conocidas por todos. Es probable también que esta confianza esté justificada, pues es seguro el ensanchamiento del mercado mexicano, sobre todo si se permite que aumenten el nivel del ingreso de la masa de la población y su participación en el ingreso total. Una ventaja de la baja base del ingreso de donde debe partir la política de distribución consiste en que redistribuciones relativamente moderadas de las ganancias en el margen, provenientes de beneficios y rentas de los grupos de ingresos más altos en favor de los sueldos y salarios, podrían aumentar considerablemente los niveles absolutos del ingreso de los pobres. Por lo tanto, los inversionistas extranjeros que deseen participar en el programa de gobierno encontrarán probablemente muy atractivas las nuevas "reglas del juego" en la línea de partida.

Haré una última observación en relación con los otros dos nexos básicos que unen a México y los Estados Unidos, en términos de la política crediticia y la migración. Se ha mostrado con algún detalle cómo los problemas del desequilibrio interno condujeron al crecimiento de la deuda externa, gran parte de la cual está representada por créditos a plazo relativamente corto, y una quinta parte de la cual deberá pagarse en el término de un año. Sin duda habrá necesidad de extender esta deuda a un periodo más largo, compatible con la capacidad de pago del país en la forma de mayores exportaciones de bienes y servicios. Se han anunciado grandes descubrimientos petroleros que podrían colocar al país en posición envidiable dentro de un decenio, dependiendo de la decisión del gobierno de perforar y expandir las instalaciones de refinación y distribución. Estas reservas petroleras podrían emplearse para el pago eventual de la deuda y para comprar las importaciones necesarias para expandir la base productiva de la economía en direcciones más compatibles con la distribución social.

Sin embargo, la historia de México aconseja en contra de todo intento precipitado por renunciar al control de la explotación de sus recursos minerales. Las políticas petroleras deben seguirse con paciencia y cuidado si no se quiere que los recursos permitan posponer aún más las reformas fiscales y financieras necesarias para la consecución de las metas del gobierno. Además, la creciente demanda de tierras formulada por campesinos de muchas regiones del país deberá afrontarse con políticas que tenderán a perjudicar la producción de cultivos de exportación, por lo menos a corto plazo. La historia demuestra también que la redistribución de la tierra no ha significado en modo alguno una disminución de la producción y la productividad a *mediano plazo*, pero los costos iniciales de la dislocación y la incertidumbre pueden ser elevados. Por lo tanto, hay necesidad de contar también con los grados de libertad financiera requeridos para que el gobierno inicie tales programas antes de que sea demasiado tarde.

En el terreno de la migración no hay información segura sobre la medida en que los mexicanos están participando en el mercado de trabajo de los Estados Unidos, en forma estacional o como inmigrantes permanentes. Las cifras sugeridas por los programas de intercepción del Servicio de Inmigración y Naturalización implantados en la frontera indican que la entrada anual asciende a más de medio millón de personas. Algunos observadores sostienen que el total de trabajadores mexicanos en los Estados Unidos, legales e ilegales, es de dos a tres millones de personas, o sea la mitad del total de ocupados ahora en este país. Dada una fuerza de trabajo superior a 14 millones de personas en México, este es un número importante de trabajadores representativo del 13% o más de la fuerza de trabajo. Es claro que todo intento brusco de repatriación de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos constituiría un golpe demoledor para la política de empleo de México, y casi seguramente tendría un efecto adverso sobre los salarios y la participación de la clase obrera en los ingresos. Esto podría perjudicar el éxito de la estrategia de crecimiento compartido de México, en mayor medida que cualquiera otra política, y además desestabilizaría la situación política. Apenas pueden exagerarse las consecuencias de una gran inestabilidad económica y política en México para los Estados Unidos.

En vista de las dificultades afrontadas por los gobernantes mexicanos y de los lazos que unen a México y los Estados Unidos en los campos

de comercio, la inversión directa, el financiamiento y la migración, para no mencionar los problemas relacionados que se originan en una frontera común y de fuertes lazos sociales e históricos, recomiendo la creación de una Comisión Permanente integrada por representantes de ambos países que se encargue de proveer un intercambio continuo de información entre ambos gobiernos sobre estas cuestiones, de plantear problemas dignos de la atención de los gobiernos respectivos y de proponer soluciones a los problemas básicos que afectan las relaciones económicas, financieras, laborales, territoriales y de otra índole entre los dos países. En última instancia, es de desearse que se unan también los representantes del Canadá para formar una Comisión Norteamericana Tripartita que propicie el desarrollo económico y el progreso social del continente en su conjunto.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Nacional de Comercio Exterior (1971), *México: la política económica del nuevo gobierno*, México.
- Bazdresch, C. (1974), "La deuda externa y el desarrollo estabilizador", Conferencia sobre las relaciones financieras entre México y los Estados Unidos, Universidad de Stanford.
- Keesing, P. (1975), "Employment and Lack of Employment in Mexico, 1900-1970", *Memorándum de Investigación*, núm. 64, Williamston, Mass., Centro de Economía del Desarrollo, Williams College, marzo.
- Mosk, S. A. (1957), "La revolución industrial en México", *Problemas agrícolas e industriales*, México.
- Reynolds, C. W. (1973), *La economía mexicana. (Su estructura y crecimiento.)*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1976), "México and Brazil: Models for Leadership in Latin America", J. W. Wilkie y otros, *Contemporary Mexico*, Documentos del IV Congreso Internacional de Historia Mexicana, Los Ángeles, Centro Latinoamericano de la Universidad de California.
- Solís, L. (1970), *La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores.
- Trejo Reyes, S. (1974), "El desempleo en México: Características generales", *Comercio Exterior*, XXIV, pp. 730-738.