

EL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y LOS REQUERIMIENTOS DE LA PLENA MODERNIZACIÓN EN MÉXICO*

DONALD B. KEESING

ESTE TRABAJO asume una perspectiva a plazo extraordinariamente largo del desarrollo de México a fin de examinar el papel que en él juega el financiamiento externo. Tomando como base los elementos que proporciona esta perspectiva, es posible advertir que una gran dependencia del financiamiento externo es muy peligrosa para el desarrollo de México.

Algunos de los argumentos centrales de este trabajo, brevemente resumidos, son: a la larga, deberán hacerse mayores ajustes en la política, las instituciones y los estándares para lograr el éxito de México en la construcción de una economía plenamente moderna. La afluencia de capital facilita un mayor incremento en la producción pero obstaculiza estos ajustes y dificulta su proceso en el futuro. Las ventajas de confiar en el financiamiento externo son temporales. Esto puede hacer que México demore o inclusive comprometa a la larga su realización como país económicamente avanzado.

No se trata de negar en ningún momento que México ha logrado opciones potencialmente valiosas al convertirse en un buen riesgo crediticio, a través de un largo periodo de crecimiento sostenido, estabilidad y cautas políticas financieras. Tampoco pongo en tela de duda que los recursos exteriores deben utilizarse con moderación para suavizar el proceso de crecimiento. Pero el Financiamiento externo ofrece un medio tentador para disimular los problemas que causan déficits y desequilibrios bajo una apariencia de progreso, mientras los problemas empeoran. México debe superar sus problemas (y pagar la ayuda del exterior) antes de que pueda alcanzar sus objetivos de largo alcance.

* Este trabajo fue presentado y discutido en la Conferencia sobre Relaciones Financieras entre México y los Estados Unidos que tuvo lugar en la Universidad de Stanford del 14 al 16 de marzo de 1974. Las preguntas y comentarios de los participantes en la conferencia me fueron útiles al revisar porciones del borrador original. Agradezco la colaboración de todos los participantes, especialmente la de Gerald Alter, Sven Arndt, William Cline, Carlos Díaz Alejandro, Roger Hansen, Yves Maroni, Gerald Meir, Jesús Puente Leyva, Clark Reynolds y Tibor Scitovsky.

El financiamiento externo puede ayudar temporalmente a aligerar tres déficits importantes que, de otra manera, retardarán el desarrollo de México: la escasez de divisas necesarias para hacer frente a los requerimientos de importación para un desarrollo continuado; la escasez de los recursos financieros nacionales —que provienen del ingreso público y de los ahorros privados—, necesarios para mantener la inversión y el gasto público; y el déficit en el conocimiento técnico y en capacidad administrativa, necesarios para elevar el nivel y el rendimiento de las actividades modernas en México.¹

Aquí se argumenta que, a la larga, México deberá superar estos déficits con base en sus propios recursos para que la nación pueda lograr una economía plenamente moderna. Cualquier demora en la superación de estos déficits puede ser costosa. Mientras pasa el tiempo, los continuos avances en los niveles y la tecnología del exterior hacen más difícil, de distintas formas, el logro de una economía plenamente moderna. Mientras tanto, la ayuda exterior que recibe hoy tiene que pagarse más cara después en reembolsos de deudas, intereses, ganancias y dividendos remitidos, concesiones de derechos y poder económico a extranjeros, indemnizaciones, fuga de capitales y/o expropiaciones riesgosas y represalias extranjeras.

El hecho de permitir que los déficits en los recursos actuales se cubran recurriendo a préstamos crea la necesidad de un nivel más alto en el crecimiento de las exportaciones, ingresos fiscales, conocimiento técnico, etc., en el futuro, aunque sólo sea para reembolsar las deudas. Al mismo tiempo, es posible que surjan hábitos de dependencia, complicaciones con el exterior y relaciones de poder económico cuyo cambio posterior sólo sería posible a gran costo y riesgo. Así, México toma ventaja de opciones presentes al costo de reducir sus opciones futuras.

Al mencionar estos aspectos no pretendo atacar lo que ha hecho la actual administración mexicana o sus predecesores. Algunas de sus acciones han mostrado un buen conocimiento de los problemas que aquí se discuten, y una gran parte de sus políticas han estado bien diseñadas para promover el desarrollo a largo plazo de la nación. No es mi intención criticar políticas pasadas o presentes, sino destacar las implicaciones de la política actual en una perspectiva del desarrollo a largo plazo.

¹ Un problema que se refleja en las restricciones sobre las inversiones extranjeras es que estas inversiones no contribuyen necesariamente, ni siquiera a corto plazo, a mitigar ninguno de estos déficits. Los extranjeros pueden tratar simplemente de obtener préstamos locales, con el fin de desplazar a los inversionistas mexicanos, sin contribuir con ningún recurso importante. Afortunadamente, el gobierno mexicano está bien consciente de esta posibilidad, que no es necesario discutir más en este trabajo.

El análisis que presento aquí está basado en la corriente principal de las teorías modernas del desarrollo. Una gran variedad de economistas de todas las filiaciones políticas, comienzan a mirar con escepticismo los beneficios de recurrir a recursos del exterior, como medio para promover el desarrollo. Este escepticismo refleja la experiencia de muchas naciones que han tratado de depender de la afluencia de capitales, a diferencia de otras naciones tan opuestas como Japón y la Unión Soviética, que se han basado más en sus propios recursos. Ha sido necesario efectuar revisiones descendentes en prácticamente todos los cálculos de lo que es posible hacer desde el exterior para el desarrollo de una nación, sea a través de ayuda extranjera, préstamos o inversiones directas. Mientras tanto, ya no se considera a los procesos de acumulación de capital como la característica central del desarrollo; a los cambios que la inversión extranjera puede impedir se les da ahora igual o mayor importancia.

El análisis se concentra en ideas básicas más que en cantidades o documentación. Donde ha sido necesario, hago referencia a lo que creo que se puede demostrar y a características ampliamente reconocidas de la economía mexicana, sin tratar, en la mayoría de los casos, de documentar estas observaciones.

El artículo está dividido en la siguiente forma: en la próxima sección me ocupo de lo que en México puede significar la meta de una "economía plenamente moderna" y de la situación actual del desarrollo de la nación en una perspectiva a largo plazo. A continuación analizo las formas específicas de la deuda exterior en términos de los posibles riesgos a largo plazo.

Distribuido así el trabajo básico, me ocupo luego de cada uno de los problemas de recursos que la inversión extranjera mitiga temporalmente, a fin de obtener una perspectiva a largo plazo de las necesidades futuras de México y de los cambios que tarde o temprano deben hacerse en la política para hacer frente a estas necesidades. En el proceso, trato de indicar algunas de las implicaciones inmediatas de un cambio hacia la dependencia de los recursos propios. Desde estos ángulos examino, primero, los requerimientos de divisas que implica el desarrollo. Luego me ocupo de los requerimientos para el financiamiento de los gastos e inversiones gubernamentales, poniendo énfasis en la política inpositiva del gobierno. Finalmente, me refiero a requerimientos en las áreas de conocimiento técnico, capacidad administrativa, creación de instituciones y a la calidad de la fuerza de trabajo. En la sección final intento resumir algunas de las implicaciones más importantes para la adopción de políticas.

HACIA UNA ECONOMÍA PLENAMENTE MODERNA

Hacer de México una nación con una economía plenamente moderna ha sido uno de los principales objetivos a largo plazo de casi todos los líderes de la nación durante más de un siglo. Esta meta ha sido deseada por sus beneficios potenciales, en la forma de ingresos más elevados y de una vida mejor para todos los habitantes de la nación, y también por sus ventajas potenciales para el pueblo, en tanto que unidad.

¿Qué significa una “economía plenamente moderna” en la realización de estos propósitos? Otros pueden estar en desacuerdo, pero yo entiendo que este objetivo depende principalmente del logro de tres metas parciales. La primera consiste en aumentar las actividades económicas modernas hasta el punto en que casi toda la gente que está en (o quiere unirse a) la fuerza de trabajo pueda obtener empleo en actividades modernas, utilizando una organización y equipo razonablemente al día.²

La segunda meta consiste en la capacidad de producir en gran escala una amplia variedad de artículos y servicios modernos, comparables en calidad a los que producen las economías más avanzadas. México debe tratar de alcanzar una capacidad de producción realmente versátil y adaptable, para poder proporcionar un alto nivel de vida en todo el país, ser capaz —a través de la flexibilidad de las exportaciones— de pagar los artículos que todavía importa, y, en caso de emergencia, sustituir la mayor parte de las importaciones con artículos hechos en el país, a fin de no ser demasiado vulnerable a las presiones del exterior.

La tercera meta consiste en que los propios mexicanos ocupen la mayor parte de los puestos administrativos y técnicos clave en el sistema económico, y controlen los “puestos de mando” en el sistema, de manera que los extranjeros no puedan ejercer una influencia indebida y, de ser necesario, los mexicanos operen la economía en su totalidad. El logro de esta meta ayudaría también a asegurar para los mexicanos la mayor parte del ingreso generado en la economía, mientras que las otras dos condiciones pueden darse, pero dejando en gran parte la dirección de la economía y las ganancias de las corporaciones en manos extranjeras.

Aunque podría ser útil agregar, como cuarta meta, un promedio razonablemente alto en el nivel de vida, me parece que esta meta queda prácti-

² Digo “la mayoría de la gente” porque 1) las economías avanzadas generan a menudo algún desempleo involuntario, 2) México podría interesarse en asegurar la preservación de algunos estilos de vida y artes indígenas únicos y tradicionales, subsidiándolos para su supervivencia, 3) los grupos marginales desposeídos pueden pasar por un largo periodo de ajuste y de ayuda especial antes de ocupar puestos modernos.

camente asegurada si se alcanzan las otras tres, pues éstas corresponden al criterio con que los observadores juzgan si una nación de las proporciones de México está plenamente “desarrollada”. Sin duda, es difícil vaticinar lo que el desarrollo futuro puede significar en términos de patrones de consumo. No es necesario, ni sabio, constreñir a la gente del futuro en el empleo de su producción e ingreso potenciales.

Visto con estos tres (o cuatro) criterios es posible afirmar que México ha recorrido parte del camino hacia una economía plenamente moderna, comparado con su situación de décadas anteriores y con la situación actual de muchos países con menor desarrollo.

Respecto a la capacidad de ofrecer empleos modernos, el cuadro 1 resume unos cuantos de los cambios clave en la fuerza de trabajo de 1910 a 1970, reflejados en los censos de población de 1910, 1930, 1950 y 1970. Las definiciones utilizadas en los censos han cambiado de alguna manera, y es difícil decir lo que en años anteriores pudo ser considerado “moderno”. Probablemente es justo afirmar que, en 1970, cerca de la mitad de la fuerza de trabajo mexicana estaba empleada en ocupaciones modernas, utilizando técnicas y equipo razonablemente al día, en comparación con menos de un quinto de la fuerza de trabajo en 1930 y de menos de un tercio en 1950. Esta comparación con las décadas anteriores muestra el gran progreso de México.

Sin embargo, aun cuando la cifra de 50% de la fuerza de trabajo en empleos “modernos” en 1970 fuese correcta —y se pudiesen elegir definiciones para confirmar o refutar este cálculo— por lo menos habría que señalar de inmediato tres problemas. Primero, la dificultad de encontrar empleos atractivos ha desalentado, sin lugar a dudas, la participación en la fuerza de trabajo, de manera que es posible esperar que otros trabajadores potenciales surjan de las filas de los inactivos a medida que los empleos atractivos se multipliquen. Segundo, la mezcla de actividades modernas ha permanecido fuertemente inclinada hacia actividades que no ofrecen mayores complicaciones de carácter tecnológico y empresas en pequeña escala. Esta mezcla deberá ser cambiada —y la tecnología y el equipo actualizados— si es que en el futuro México ha de formar parte de las naciones “desarrolladas”. Tercero, debido sobre todo a la competencia de la fuerza de trabajo no absorbida por el sector moderno, la escala de salarios en casi todos los empleos “modernos”, especialmente el trabajo manual, es muy baja en comparación a las de países más desarrollados.

A pesar de lo anterior, el cambio estructural desde 1930 ha sido impresionante. Por ejemplo, la proporción de la fuerza de trabajo ocupada en actividades no agrícolas se dobló de cerca del 30 por ciento en 1930 a alrededor del 60 por ciento en 1970, lo cual sugiere que los procesos normales

Cuadro 1

SELECCIÓN DE CAMBIOS EN LA FUERZA DE TRABAJO EN MÉXICO, BASADA
EN LOS CENSOS DE POBLACIÓN DE 1910, 1930, 1950 Y 1970

	1910	1930	1950	1970
Población urbana (porciento del total)	28.7	33.5	42.6	58.6
Participación en la fuerza de trabajo (como porcentaje de la población)	35.2	32.3	32.1	26.9
Fuerza masculina de trabajo como porcentaje de la población masculina de más de 15 años	106.7	103.8	99.1	82.5
Fuerza femenina de trabajo como porcentaje de la población femenina de más de 15 años	13.6	7.1	14.5	18.6
Desempleo abierto como porcentaje del total de la fuerza de trabajo	a	a	1.0	3.7
<i>Porcentaje de la fuerza de trabajo en:</i>				
Agricultura, silvicultura y pesca	67.1	68.6	58.3	39.5
Otros sectores especificados	31.7	27.5	37.4	54.7
Sectores insuficientemente especificados (en su mayoría no agrícolas)	1.2	3.9	4.3	5.8

^a No disponible.

FUENTE: Computado directamente de la información de los censos de población.

de cambio podrían reducir el empleo agrícola a una pequeña fracción del total en cuarenta años. La mayor parte de trabajadores no agrícolas, según el censo de 1970, tenían empleos que, en apariencia, eran como los industriales que existen en una economía completamente “desarrollada”. Lo que es más, en casi todos los sectores y subsectores, la composición ocupacional de la fuerza de trabajo se había vuelto muy similar a la de los Estados Unidos y otras naciones industrializadas líderes.³

Entre tanto, una importante fracción de los trabajos agrícolas en México también se ha vuelto esencialmente “moderna” en términos de equipo y

³ Espero documentar este punto en un trabajo posterior.

técnicas. Aquí, como en los sectores no agrícolas, muchos trabajadores tienen empleos que solamente son "modernos" a medias, por lo que sería arbitrario trazar una línea definitiva. No obstante, apegándonos a la aritmética, si siete décimas de la fuerza de trabajo no agrícola estaban empleadas en trabajos "modernos", solamente un quinto de la fuerza de trabajo agrícola habría tenido que estar empleado en trabajos "modernos" en 1970, a fin de elevar el total a la mitad mencionada anteriormente.⁴

En la actualidad, ¿qué tanta de la fuerza de trabajo inactiva trabajaría si hubiera empleos disponibles? Como la nuestra el cuadro 1, las proporciones generales de participación han disminuido y el desempleo abierto se ha incrementado; pero una gran parte del cambio en la participación se debe al aumento en el número de estudiantes. Los estudiantes de seis y más años de edad constituían aproximadamente el 6% de la población en 1910, el 9% en 1930, el 13% en 1950 y el 21% en 1970.⁵ Así, la proporción de la población total, integrada por la fuerza de trabajo más los estudiantes a todos los niveles creció de algo más del 41% entre 1910 y 1930 a más del 45% en 1950 y al 48% en 1970. También es importante recordar que las búsquedas prolongadas de empleo y la no participación, especialmente de hombres adultos, son en cierto sentido lujos permitidos por ingresos crecientes.

El cuadro ayuda a demostrar que ya en 1930 parte considerable de la fuerza de trabajo inactiva, pero dispuesta a trabajar, se proyectaba sobre el mercado. Esto lo indican, por ejemplo, dos factores: 1) las proporciones de participación femenina en 1930 y 1940 fueron apenas poco más de la mitad de lo que habían sido en 1910; y 2) el número absoluto de trabajadores no agrícolas activos de ambos sexos se incrementó muy poco de 1900 a 1940, mientras que la población urbana casi se duplica.⁶ Por lo tanto,

⁴ Aritméticamente, $(.7) (.6) = .42$; $(.2) (.4) = .08$; y $.42 + .08 + .50$.

⁵ Para información relevante ver Donald B. Keesing, "Crecimiento cuantitativo y financiamiento de la educación en México", en Leopoldo Solís, editor, *La economía mexicana*, Vol. II, *Política y desarrollo*, México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1973.

⁶ La tabla siguiente resume algunas de las cifras más importantes del censo (en miles):

	1900	1930	1940
Población urbana	3 849	5 541	6 897
Fuerza de trabajo en actividades no agrícolas especificadas	1 642	1 470	1 863
Fuerza de trabajo fuera de la agricultura, contando actividades no especificadas	1 954	1 679	2 027

aunque la información del censo indica proporciones de participación de más del 35% de 1895 a 1921, en este último año tres quintos de la fuerza de trabajo masculina eran todavía mano de obra agrícola (gañanes) y el 76% de la misma fuerza de trabajo estaba empleado todavía en la agricultura, la silvicultura y la pesca, produciendo un rendimiento promedio por trabajador estimado retrospectivamente en ¡689 pesos (55 US Dls.) anuales, a precios de 1950!⁷ Es claro que México no desearía regresar a una época anterior como solución al problema del empleo. Sin duda, el incremento en la participación femenina desde 1940 indica probablemente un aumento en la disponibilidad de empleos así como un aumento en la voluntad de los patrones para emplear mujeres, mientras que hombres físicamente capacitados permanecían desempleados.

Aun cuando el déficit actual de empleos atractivos no es nuevo, su gravedad persiste. Espero que la baja tasa de participación general, que fue menor 27% en 1970, habrá de aumentar considerablemente con una modernización exitosa, especialmente si se tiene en cuenta que la tasa de población escolar ya es alta y que la participación femenina es baja en comparación a los niveles internacionales.

Probablemente, de contar con una cantidad suficiente de empleos modernos, el equivalente a un 25% más de trabajadores, incluyendo muchas más mujeres, se incorporarían a las filas activas. En estos términos, habría que hacer una revisión descendente del cálculo de un 50% de personas en empleos modernos en 1970, tal vez hasta dos quintos (por ejemplo, del 50 al 40 por ciento), para tomar en cuenta a las personas que se sentirían atraídas hacia la vida activa por mejores oportunidades de trabajo.

Un cuadro más o menos similar de la situación actual de México, comparada con la meta de una economía plenamente moderna, seguramente surgiría si nos preguntáramos cuál es el alcance y la calidad de los artículos y servicios que México puede producir actualmente. Ya en los primeros años de este siglo, México había modernizado un considerable número de industrias ligeras y de actividades de servicio social. Estos logros aumentaron considerablemente desde 1940, pero la calidad de muchos productos mexicanos no es comparable todavía a la de los mismos productos fabricados en el extranjero, y las capacidades industriales de la nación son todavía muy poco versátiles (excepto en unas cuantas áreas), como lo muestra el limitado éxito de la exportación de manufacturas. Parte del problema, por

⁷ Basados en información del censo de 1921 y en cifras sobre el producto para 1921 en Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1970, pp. 90-91. El producto promedio por trabajador fue generalmente más alto que este en años anteriores y posteriores.

supuesto, consiste en que, con el paso del tiempo, los niveles internacionales de calidad se vuelven más difíciles de alcanzar y las industrias (y empleos) que eran actuales y modernos al ser creados, no se mantienen así. Hay también un conflicto interno entre el hecho de dotar a ciertas actividades con el equipo más moderno y la necesidad de aprender a hacer en México bienes de capital complejos, por lo que, de una u otra manera, la nación paga un precio extra al tratar de desarrollar industrias de bienes de producción, ya sea que las industrias consumidoras se vean afectadas por los déficits en la producción o que la industria nueva (o potencial) no pueda encontrar mercados. Mientras tanto, la calidad de la producción se eleva lentamente en varias actividades de servicios —por ejemplo, en la medicina, la banca, y la administración pública— y la modernización se da gradualmente en la distribución de artículos, las comunicaciones y similares.

Tomando en cuenta los primeros dos objetivos —la creación de empleos modernos y el mejoramiento de la calidad, variedad y flexibilidad de la producción—, México parece estar todavía varias décadas lejos de alcanzar una economía plenamente moderna. Desde mi punto de vista, no creo que esta brecha pueda cerrarse en 20 años, sino en 40 o 50, si la meta se persigue con vigor e inteligencia y si el país es afortunado. Por supuesto, va a ser difícil encontrar una serie de presidentes —en periodos de seis años— que combinen sus esfuerzos en un plan de ocho periodos.

Respecto a la tercera meta —poner mexicanos al mando de la economía—, se ha progresado mucho desde principios de siglo. La mexicanización como objetivo ha ganado la aceptación general, y el gobierno ha incrementado su poder para intervenir y ayudar en la administración de la economía en favor del interés general. Durante algún tiempo México ha sido visto como país “modelo” en la reglamentación de las empresas extranjeras. Pero encuentro muy alarmantes, desde el punto de vista mexicano, las estadísticas presentadas en el cuadro 2 que muestran una creciente participación de la propiedad extranjera en prácticamente todas las industrias manufactureras de la nación, especialmente en las empresas e industrias a gran escala que fabrican productos complejos.⁸ Al menos se ha comenzado a cuestionar abiertamente si México va en la dirección “correcta” en este aspecto.

⁸ Carlos Bazdresch estima participaciones extranjeras mucho más elevadas (37.5 por ciento en 1962 y 44.7 por ciento en 1970) para todas las manufacturas para lo que él llama “el segmento moderno de cada rama”. Ver su “La política actual hacia la IED”, *Comercio Exterior*, noviembre, 1972, p. 1012, citado en Bernardo Sepúlveda, “El caballo de Troya: La Empresa Transnacional en México”, México, El Colegio de México, 1973, mimeografiado.

FORMAS DE FINANCIAMIENTO EXTERNO Y SUS RIESGOS

Como parte de este análisis, es importante mirar más de cerca los riesgos que se derivan de tipos específicos de afluencias de capital, incluyendo las inversiones extranjeras directas ya mencionadas. La discusión introductoria quedó tan simplificada que no hice ninguna diferenciación entre los tipos específicos de financiamiento externo. El impacto del endeudamiento externo depende de las formas que éste asuma.

Ordinariamente, la forma menos peligrosa de financiamiento externo son los préstamos extranjeros al gobierno nacional. Las deudas gubernamentales con extranjeros crean obligaciones de reembolsar o, cuando menos, de cubrir con servicios; pero si el gobierno tiene problemas al hacer frente a sus obligaciones, de todas maneras conserva una posición razonablemente fuerte para negociar. Después de todo, los acreedores extranjeros no están en posición de apoderarse de las instalaciones o de las funciones gubernamentales.

De manera más general es posible afirmar que los diferentes tipos de flujos de capital tienen distintos efectos, por lo que la cantidad de financiamiento extranjero que México puede absorber depende de la estructura de los capitales extranjeros. Así, por ejemplo, los fondos privados extranjeros canalizados hacia empresas mexicanas a través de bonos de la Nacional Financiera dejan más control de operación en manos mexicanas que los mismos fondos como inversión extranjera directa. Igualmente sucede con los préstamos del Banco Mundial que representan una amenaza menor para la independencia de México que los préstamos bilaterales de los Estados Unidos de Norteamérica.

A su vez, los efectos de la inversión extranjera directa dependen de las formas en que dicha inversión, y también la industria, estén reglamentadas. Puede requerirse a las empresas extranjeras, de manera efectiva, que actúen de conformidad con el interés nacional — por ejemplo, mediante presiones para que aumenten sus exportaciones de productos mexicanos. También es posible controlar la capacidad de las empresas extranjeras mediante arreglos contractuales, licencias de patentes y marcas registradas, u otros sustitutos para la inversión directa. Al mismo tiempo, la capacidad de negociación del gobierno frente a las corporaciones extranjeras depende de su endeudamiento externo, de las obligaciones financieras a corto plazo con extranjeros y de otras relaciones económicas.

Por razones como éstas, el grado en que una nación en desarrollo debe depender del financiamiento externo es una cuestión que no admite únicamente respuestas cuantitativas. Hasta un nacionalista radical tomaría ven-

Cuadro 2

PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS EXTRANJERAS EN EL VALOR
DE LA PRODUCCIÓN DE MANUFACTURAS EN MÉXICO,
1962 Y 1970

<i>Industria</i>	<i>Participación extranjera en la producción total (%)</i>	
	<i>1962</i>	<i>1970</i>
Productos alimenticios	4.9	8.6
Bebidas	10.4	19.0
Productos del tabaco	65.0	79.7
Textiles	4.7	6.8
Ropa y calzado	1.7	2.0
Productos de madera y muebles	1.3	7.2
Papel y sus derivados	22.4	27.4
Impresión y publicación	6.1	11.7
Piel y sus derivados	0.2	1.7
Productos de hule	76.7	84.2
Productos químicos	58.4	67.2
Productos minerales no metálicos	24.4	26.6
Metales primarios	17.7	25.2
Productos metálicos fabricados	20.6	37.0
Maquinaria, excepto eléctrica	44.9	62.0
Maquinaria eléctrica	58.3	79.3
Equipo de transporte	42.6	49.1
Manufacturas varias	17.6	29.6
Manufacturas en general	19.6	27.6

FUENTE: Bernardo Sepúlveda y A. Chumacero, *La inversión extranjera en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, Apéndice de Estadísticas, Tabla 15.

taja de algunas de las oportunidades que ofrecen los préstamos extranjeros, los recursos de las gigantescas corporaciones multinacionales, y las instituciones internacionales de crédito. Sin embargo, ésta es un área en la que México debe tener cuidado de diseñar una política consistente con sus necesidades a largo plazo. Existen serias divergencias entre los intereses de la nación y los intereses de los prestamistas e inversionistas extranjeros. Es necesario limitar esta participación con base en una clara evolución de sus peligros.

Para simplificar la exposición de lo que está en juego, el resto de esta

sección se limitará a analizar tres arquetipos del financiamiento exterior: la deuda pública en el extranjero, los depósitos bancarios en México de extranjeros a quienes se paga intereses, y la inversión extranjera directa. No obstante, hay que recordar que una gran parte del endeudamiento exterior de México toma otras formas, por ejemplo, bonos financieros públicos y privados, valores mexicanos incorporados en carteras extranjeras y préstamos exteriores a empresas mexicanas o de propiedad mixta. Cada tipo de inversión extranjera crea una estructura de más o menos presiones que conduce a una distinta combinación de amenazas al desarrollo de México.

La deuda pública en manos extranjeras puede ser útil en un país en desarrollo. Muchas naciones, incluso Japón, han obtenido préstamos en algunas etapas de su desarrollo, que han pagado después, fortaleciéndose mientras tanto con altas tasas de rendimiento (gracias a inversiones juiciosas), suficientes para reembolsar los préstamos con ventajas positivas. Los riesgos que se corren al contraer una deuda pueden aminorarse por la posibilidad de incumplimiento con impunidad, como lo hicieron muchos países en la Gran Depresión.

Los préstamos extranjeros son también políticamente ventajosos para los grupos gobernantes de un país en desarrollo como México, puesto que el autointerés financiero refuerza el apoyo exterior para el gobierno en el poder. Probablemente el gobierno mexicano podría confiar en gran medida en el apoyo de sus acreedores (tanto públicos como privados) en caso de verse en problemas serios. Así, las deudas y la inversión extranjera representan una forma de seguridad política. No obstante, esta última característica señala algunos de los peligros del abuso de los préstamos del exterior. Uno de estos peligros es que la disponibilidad del financiamiento externo puede inducir al gobierno a aferrarse a ajustes menores de políticas caducas, cuando serían esenciales reformas mayores para consolidar el apoyo político y acelerar el desarrollo.

En interés del desarrollo económico a largo plazo —si el avance económico puede separarse de la política y de la justicia social, lo que es de dudarse si se considera que la estabilidad política contribuye al desarrollo— la reforma más importante en México hoy en día bien podría ser la reforma fiscal. También podría haber una necesidad política de otras reformas importantes. En otra parte de este trabajo se discute la reforma fiscal; pero hay que subrayar aquí que los impuestos y la estabilidad política guardan una estrecha relación.⁹

⁹ Un aspecto a largo plazo de esta relación es que los ingresos por concepto de impuestos se crean no solamente a través de una efectiva administración fiscal, sino

Un peligro relacionado con lo anterior es que, al buscar fondos extranjeros para apoyar al gobierno, es posible distorsionar la política doméstica para agradar y favorecer a extranjeros a costa del progreso económico y el apoyo político interno.¹⁰ El apoyo extranjero puede ser sustituido por el interno como fuente de transferencia de fondos. Muchos gobiernos, al ser derrocados por una revolución, han dejado una deuda externa aparejada al enajenamiento de su propio pueblo; y otros gobiernos se han embrollado, sin resultado positivo alguno, utilizando préstamos extranjeros para compensar las descuidadas reformas (la historia mexicana ofrece ejemplos de ambos casos).

Sea cual fuere la situación en México hoy en día, hay tal necesidad de reformas que el impacto de los préstamos extranjeros sobre las posibles reformas parece ser una cuestión más importante, a la larga, que la proporción del servicio de la deuda, o si la tasa de ganancia comparada con la tasa del préstamo justifica el endeudamiento exterior.

La segunda forma de financiamiento externo, depósitos bancarios con pago de interés o depósitos similares a corto plazo propiedad de extranjeros, se vuelve peligrosa no tanto por los derechos de propiedad o el control económico que estos extranjeros puedan obtener sobre las instituciones que reciben los fondos —México parece estar bien protegido en estos aspectos— sino por las crisis económicas que provocan los intentos de retirar estos fondos de México en escala masiva. Si interpreto correctamente la información, el sistema financiero mexicano tenía obligaciones en moneda extranjera por más de 4.3 billones de dólares en octubre de 1973, en tanto que las reservas oficiales en divisas eran de alrededor de 1.2 billones de dólares y las exportaciones de mercancías cercanas a 2 billones de dólares anuales.¹¹ No he tratado de estimar las interrelaciones a corto plazo en la balanza de pagos, pero, en apariencia, el sistema bancario mexicano es vulnerable a una crisis de confianza. Al parecer solamente con ayuda gubernamental podría el sistema bancario pagar sus obligaciones con el exterior si se presentaran fuertes retiros, y/o imponiendo privaciones extremas en el resto de la economía, la que tendría que prescindir de las importaciones acostumbradas y tal vez afrontar una seria recesión.

El problema se agrava si se considerara la posibilidad de que, bajo circunstancias que atemorizaran a inversionistas y depositantes extranjeros, los

en mayor grado mediante políticas que conducen a resultados favorables y distribuyen el apoyo político a los programas gubernamentales.

¹⁰ No quiero implicar que la influencia extranjera está siempre en la balanza contra las reformas necesarias: algunas veces puede ser una fuerza constructiva.

¹¹ Estas cifras están tomadas del Banco de México, *Indicadores económicos*, noviembre 1973, y I.M.F. *International Financial Statistics*, January 1974.

fondos propiedad de mexicanos también huirían del país en gran escala. Hasta el punto en que los ciudadanos mexicanos lograran cambiar moneda nacional por divisas, con el propósito de sacar sus fondos del país, estas fugas de capital se sumarían a la demanda de divisas, lo que menguaría más rápidamente la capacidad de pago de México. Posiblemente, el gobierno buscaría impedir la fuga de capitales imponiendo estrictos controles de cambios, pero, en ese caso, algunos de los activos constantes en dólares, serían probablemente cambiados por sus propietarios por otros activos internos, permitiendo así la fuga de fondos locales.

La amenaza de la posibilidad de una crisis de confianza tiene el efecto, en circunstancias ordinarias, de restringir al gobierno a la serie de acciones (y afirmaciones verbales) que los depositantes en gran escala están dispuestos a tolerar sin retirar sus fondos. Un cambio determinado en la política básica hacia la empresa privada provocaría una confrontación seria en la que México tendría que aceptar grandes costos y riesgos, que posiblemente implicarían dificultades económicas y represalias del exterior. Mientras tanto, al elaborar sus políticas, México debe considerar detenidamente los deseos de la comunidad financiera privada. Con esta lección en mente, los líderes deben también decidir qué política tomar en el futuro hacia los depósitos extranjeros a corto plazo. En esta área me parece que hay cuatro alternativas principales. Una es permitir pasivamente el aumento de los depósitos extranjeros. Los efectos incluirían la amplificación del impacto en la balanza de pagos de cualquier crisis futura —y, tarde o temprano, las crisis son causadas por eventos que están fuera del control del gobierno, aun cuando éste trate de evitarlos. Un efecto relacionado sería tal vez una mayor limitación del gobierno en la elección de políticas.

La segunda alternativa consiste en disminuir poco a poco los depósitos extranjeros, haciendo que sus términos se vuelvan menos atractivos en comparación con los de otros países. Esto reduciría los efectos ya mencionados, pero podría ser difícil de lograr sin desalentar al mismo tiempo los ahorros internos.

La tercera alternativa es tomar una acción abierta para restringir el volumen de los depósitos extranjeros, cambiando, por ejemplo, los términos de los futuros depósitos, pero solamente de manera tal que se puedan evitar los retiros inmediatos en gran escala por personas cuyos fondos ya están en México. El gobierno tendría que elaborar y anunciar el cambio de política procurando calmar a los inversionistas y tratando de evitar una crisis.

La cuarta y última alternativa consiste en que México conserve la posibilidad de hacer un cambio de política repentino y masivo, que afectaría unilateralmente los términos de estos depósitos, junto con las políticas hacia

otras inversiones extranjeras y nacionales, actuando con prontitud para limitar la salida de capital extranjero de cualquier clase y evitar (o prepararse para) las represalias extranjeras. Por supuesto, esta última alternativa implicaría grandes riesgos y costos para una nación que comparte una gran frontera con los Estados Unidos; un cambio así en la política sería suicida para un gobierno que no contara con el apoyo popular. Lo que es más, sería muy difícil preparar a la opinión pública sin provocar el temor de los inversionistas privados y las fugas de capital.

En vista de los costos y riesgos, la política del gobierno mexicano permanecerá restringida hasta que se pueda disminuir el peligro de una crisis mediante alguna combinación de las segunda y tercera políticas, o mediante grandes incrementos en las reservas de monedas extranjeras y en su capacidad para adquirir y ahorrar divisas.

En el caso de la inversión extranjera directa, hay varios aspectos de largo alcance en juego: ¿qué porcentaje del ingreso de las actividades económicas en México deben ir a manos extranjeras?, ¿qué papel deberán jugar los mexicanos en la división internacional del trabajo?, ¿quién controlará las decisiones clave relacionadas con la dirección y administración de los sectores privados de la economía mexicana?, y finalmente, como en el caso de otros tipos de financiamiento externo, ¿qué tanto podría influir México en las decisiones a nivel mundial?

La inversión extranjera proporciona un atajo para construir empresas en gran escala y desarrollar nuevas actividades económicas, sin tener que depender del limitado conocimiento técnico y administrativo y de las escasas fuentes de capital de que disponen las empresas totalmente mexicanas. A cambio, México concede importantes derechos de propiedad a extranjeros. Las ventajas que disfruta México con la inversión extranjera tienden a aparecer en las primeras fases del proceso, pero los derechos de propiedad persisten hasta que los inversionistas extranjeros venden o se ven forzados a vender; y entre tanto, las empresas extranjeras tienden a crecer, aumentando su control y sus ingresos. El problema de la propiedad puede ser restringido desde el principio, obligando a los inversionistas extranjeros a asociarse con mexicanos y a vender gradualmente su capital a éstos; pero cuando se exige a los inversionistas extranjeros que cumplan con medidas de esta naturaleza, éstos exigen tasas más elevadas de ganancia inmediata, basadas en protección inicial y subsidios más altos; y puede ser casi tan difícil establecer una verdadera asociación con mexicanos, ya sea del sector público o privado, como establecer una empresa totalmente mexicana desde el principio.

La inversión extranjera implica paradojas en relación con el desarrollo a largo plazo, como se le define aquí. El recurrir a la inversión extranjera

es un signo de debilidad por parte de México, y cuando mucho, sólo produce avances en algunos aspectos del desarrollo nacional, a expensas de retrasar otros. Se relega el objetivo del control nacional sobre la economía. El que se promueva la creación de empleos modernos puede depender de las alternativas, pues las empresas propiedad de extranjeros tienden a utilizar métodos ahorradores de mano de obra y que producen más bienes que empleos. En caso de no existir un sustituto interno, la inversión extranjera contribuye probablemente a aumentar las fuentes de trabajo. Pero con la creación de empresas totalmente mexicanas, que realicen las mismas tareas, bien se podrían generar tantos o más empleos, inclusive a corto plazo. Finalmente, aunque la inversión extranjera ayuda a elevar la calidad y el alcance de la producción y acercarlo a corto plazo a los mejores niveles internacionales, no es claro que el resultado final, después de un periodo largo, sea una capacidad de producción versátil y flexible. Existe el peligro de que los propietarios extranjeros dicten la división internacional del trabajo, y la variedad y la calidad de los productos que se hacen en México, de manera que la nación nunca alcance su meta última. Después de todo, la empresa extranjera probablemente no quiere que su subsidiaria mexicana se convierta en un rival importante en los mercados internacionales, sino cuando mucho, en un proveedor de partes; así, la experiencia y la versatilidad de la producción en México muy probablemente estarían sistemáticamente limitadas. Mientras tanto, puesto que la empresa internacional se apoya en la investigación, la ingeniería, los servicios financieros y de administración y otros elementos similares de procedencia extranjera, México no construye el conjunto necesario de instituciones y capacidades. Las capacidades inflexibles e incompletas que impidieron en un principio la creación de empresas puramente nacionales, tienden a persistir, dejando a México en una situación de dependencia perpetua. Es posible contrastar este patrón con la experiencia japonesa, que se ha negado consistentemente a permitir una propiedad extranjera significativa y ha emergido con una economía nacional poderosa y versátil, luego de encontrarse económicamente muy a la zaga hace un siglo.

En base a la experiencia actual de otros países —Brasil y Argentina, por ejemplo— podría ser factible inducir a las empresas propiedad de extranjeros a exportar grandes cantidades de productos manufacturados en México, a cambio del acceso al mercado mexicano. Pero existe otro peligro que hay que evitar al seguir políticas expansionistas. La exportación de manufacturas exige precios internos bajos, basados en una restricción fiscal y monetaria. Los precios de los insumos internos se deprimen hasta niveles bajos atractivos, al tiempo que las tasas esperadas de ganancia se elevan. Si

se permite a los extranjeros venir y comprar activos internos en este momento, ellos pueden reservar para sí una gran parte de los beneficios del desarrollo —beneficios que han costado a los residentes locales siglos de esfuerzo y dificultad. Los japoneses nunca permitieron a los extranjeros comprar cuando los precios estaban en un nivel bajo. México debe seguir este ejemplo.

No quisiera minimizar las ventajas obtenidas en el pasado al confiar en el conocimiento de extranjeros inmigrantes en una nación de las proporciones de México, que comienza con una experiencia industrial escasa. Pero en este punto me parece que es necesario ensanchar las empresas modernas y dominar la tecnología exterior con menos ayuda del exterior.

Por supuesto, el hecho de recurrir a extranjeros para obtener capacidad y conocimientos técnicos implica una división del trabajo que podría continuar indefinidamente. Inclusive para una economía avanzada es normal recurrir a fuentes de abastecimiento extranjeras en *algunas* áreas del conocimiento industrial, financiero, administrativo y técnico. Pero si esta situación persiste demasiado se puede volver permanente; así, hay que considerar cuidadosamente los tipos de dependencia y los tipos de especialización internacional por los que México debe decidirse. Al hacer esta selección, los mexicanos deben evaluar el grado en que los ingresos elevados, el poder económico y la flexibilidad se derivan del dominio de habilidades escasas, de capacidades especiales y de una tecnología compleja.

Al decidir el papel futuro de la nación en la división internacional del trabajo, los gobernantes mexicanos deben considerar también qué tan estrecha debe ser la unión de la economía de su país a la de los Estados Unidos. Podría no ser prudente permitir que esta relación se volviera demasiado estrecha, no sólo por la limitada influencia de México en la política norteamericana, sino también porque el futuro de los Estados Unidos puede no ser tan brillante, en relación con otras naciones, como lo fue su pasado.

EL PROBLEMA DEL CAPITAL EXTRANJERO EN UNA PERSPECTIVA A LARGO PLAZO

Uno de los problemas principales que el financiamiento exterior ayuda a mitigar de momento, pero no a la larga, es la necesidad de divisas para pagar las importaciones que requiere el desarrollo de México. ¿Qué puede hacerse para buscar soluciones propias como parte de una estrategia de autosuficiencia a largo plazo?

Actualmente, México parece depender de flujos de capital para compensar un déficit comercial de más de mil millones de dólares, y un déficit

casi tan grande en su cuenta corriente. No obstante, el déficit de la cuenta corriente es solamente un poco mayor que el total de dos partidas componentes: fondos remitidos al exterior por empresas extranjeras e intereses sobre deudas extranjeras oficiales que contribuya a pagar los flujos de capital anteriores. Así, las nuevas entradas de capital ayudan a cubrir el costo del capital extranjero recibido previamente; pero los pagos se equilibran únicamente a expensas de contraer nuevas y grandes deudas en el extranjero. La eliminación de los déficits en la cuenta corriente y la reducción de obligaciones extranjeras y derechos de propiedad exigen un aumento en las exportaciones y una disminución en las importaciones. Éste es uno de los problemas centrales del desarrollo de México, y uno de los más difíciles.

Lo que ocurre en México parece perfectamente normal en el proceso de modernización e industrialización. Los requerimientos de la importación, asociados con el desarrollo, se incrementan y la sustitución de importaciones se hace cada vez más difícil, pero el desarrollo no ha alcanzado todavía el punto en que la nación puede superar la restricción de divisas mediante exportaciones variadas y crecientes de artículos manufacturados. A menos que se puedan ensanchar rápidamente las exportaciones basadas en recursos naturales, la escasez de divisas tiende a empeorar antes de ser definitivamente superada. El reto a largo plazo consiste en atravesar el periodo de escasez extrema, y hacerlo con el capital extranjero disponible, de manera que el impulso de las exportaciones tenga lugar tan pronto como sea posible. El sector industrial de México debe volverse rápidamente competitivo a nivel internacional en base a costos reducidos, incremento en la calidad del producto, mayor versatilidad y mejoramiento de la comercialización en el exterior. Estos avances permitirán un rápido aumento en la exportación de manufacturas. En este punto, las restricciones al desarrollo provocadas por la capacidad para importar desaparecerá gradualmente y el desarrollo económico tendrá lugar con tasas mucho más rápidas que antes. Hasta entonces, la escasez de capital extranjero impondrá severas limitaciones a la tasa y al patrón del crecimiento.

Considerando el problema con mayor detalle, en principio el equilibrio comercial puede mejorar a través de un comercio intangible —la venta de servicios— así como la venta de mercancías. Pero, en la práctica, la carga principal debe caer sobre las exportaciones e importaciones de productos más que de servicios. Esto ocurre porque los ingresos por concepto de turismo y transacciones fronterizas —las principales partidas intangibles positivas en la cuenta corriente— han crecido con rapidez, de manera que las posibilidades de realizar exportaciones intangibles adicionales más allá de las que

generan las políticas actuales son muy limitadas. (Uno podría inclusive argumentar que México ha puesto demasiado énfasis en el turismo o, al menos, que los patrones de consumo de los turistas pueden establecer un ejemplo que no se puede seguir y provocar expectativas a través de "efectos demostración", hasta el punto en que éste sea realmente un costoso medio de obtener divisas, tomando en cuenta los efectos acumulativos en las aspiraciones, demandas y estilo de vida de los mexicanos.) Al mismo tiempo, probablemente no puede hacerse gran cosa para reducir las importaciones de intangibles, ante la imposibilidad de recurrir a medidas extremas, tales como renunciar a las obligaciones financieras con extranjeros existentes.

Las exportaciones de mercancías han crecido de manera lenta e irregular a lo largo del último cuarto de siglo, y no con tanta rapidez o regularidad como el producto interno bruto. El patrón de crecimiento general se basa, a su vez, en un comportamiento irregular de exportaciones de mercancías específicas, algunas de las cuales alcanzaron cimas durante las décadas de 1950 y 1960 que todavía no se han duplicado.

En décadas recientes, la mayoría de las exportaciones de artículos mexicanos ha consistido de productos agrícolas y alimentos. Pero hay una restricción de la oferta en estas exportaciones. En los últimos años, la economía de México ha tenido un rendimiento agrícola pobre, comparado con las tendencias de crecimiento en años anteriores. Este escaso rendimiento no puede ser atribuido por completo a la mala suerte ni a errores políticos, aunque en parte se pueda culpar a la negligencia crónica del pequeño agricultor y a los inadecuados precios de compra de los productos agrícolas. Tras el problema se esconde la proporción de gente en relación con la tierra. México está destinado a obtener rendimientos decrecientes, al igual que menores resultados en su búsqueda de nuevas tierras desérticas que irrigar. En este punto, la expansión del producto agrícola depende en gran parte del aumento en el rendimiento de las tierras en cultivo, aunque los predios del norte, recientemente abiertos, cuentan ya con un nivel de producción alto para niveles internacionales, de manera que los aumentos en la productividad dependen del aumento en la producción de zonas agrícolas más antiguas, cuyos predios son pequeños, sus técnicas están atrasadas, y los avances no son fáciles. Mientras tanto, el crecimiento demográfico continúa a ritmo acelerado, y algunos sectores de la población siguen recibiendo ingresos reales más elevados. Así, aun cuando las tasas de crecimiento demográfico han comenzado a disminuir, los incrementos anuales absolutos en la demanda interna de productos agrícolas tiende a ser mayor que nunca. Las propias necesidades adicionales de México compiten de manera creciente con las exportaciones. Consecuentemente, a pesar de que los pros-

pectos en el mercado mundial de exportaciones de alimentos son ahora mejores que nunca, cada vez es más difícil para México aprovechar las ventajas de este mercado; por ejemplo, en el renglón de granos ha dejado de ser un exportador neto para convertirse en un importador neto. Hay que hacer vigorosos esfuerzos para superar los problemas de producción y, en el proceso, mejorar la balanza comercial en productos agrícolas y alimentos. Pero, en términos prácticos, no es probable que México ensanche sus excedentes de alimentos sobre las necesidades internas con la misma rapidez en los próximos treinta años como lo logró en las últimas tres décadas, durante las cuales el crecimiento de las exportaciones fue menor que el crecimiento del producto nacional bruto.

Junto con los productos agrícolas y el turismo, la otra fuente principal de divisas para México, además de las manufacturas, han sido los productos minerales. Acaso pueda decir con franqueza que México se ha rehusado a aprovechar sus recursos naturales. La nación ha desarrollado una fuerte aversión a la explotación extranjera de minerales, como resultado de las experiencias desagradables previas y posteriores a la Revolución mexicana. Los derechos de México a los recursos de su subsuelo están bien protegidos y celosamente guardados, hasta el grado en que las exportaciones de minerales son ahora pequeñas en comparación con las exportaciones en el pasado y con su potencial.

Me pregunto si esta actitud no resultará un lujo, ante la creciente escasez de divisas. Después de todo, desde 1938, gracias en parte al ejemplo de México, han habido grandes cambios en las relaciones de poder entre los países anfitriones y las empresas mineras extranjeras, tanto que ahora es normal que el país anfitrión obtenga la mayor parte de las ganancias e insista en que, dentro de un periodo específico de tiempo, la propiedad de las empresas mineras pase a su poder. En muchos países, compañías extranjeras exploran y extraen minerales bajo arreglos contractuales que no les permitan tener derechos residuales de propiedad.

Como extranjero, creo que México no está aprovechando al parecer la oportunidad de utilizar su patrimonio de recursos minerales en esta etapa, cuando estos minerales pueden producir los más altos rendimientos a la nación, y ayudar a resolver en parte el déficit de divisas *sin* crear peligrosos niveles de propiedad o de endeudamiento externo. Éste podría ser el caso en que recurrir temporalmente y en forma selectiva a corporaciones extranjeras —que ayudarían a extraer el petróleo, la plata y otros recursos de México, cuyo valor ha aumentado enormemente— reportaría una atractiva ganancia que ayudaría a México a construir una capacidad de producción poderosa e independiente. De cualquier manera, vale la pena preguntarse si

México no está mejor protegido contra una carga permanente a su economía permitiendo la propiedad extranjera de compañías mineras de lo que está en el sector de maquinaria eléctrica o en el de la producción de equipo de transporte, para no mencionar otros tipos de manufacturas. Quiero agregar que las corporaciones mineras extranjeras desearían invertir en México en minerales para la exportación. En cambio, fuera de las fábricas en la zona libre fronteriza en la actualidad pocas inversiones extranjeras en México están orientadas hacia las exportaciones.

Antes de examinar detalladamente los requerimientos para aumentar las exportaciones de manufacturas, me ocuparé de las importaciones. Como ya hemos dicho, una razón central de la creciente escasez de divisas en el desarrollo de México es la dificultad de avanzar en la sustitución de importaciones. Un progreso regular se ha logrado en México a través de los años en el desarrollo de la producción interna de bienes que antes se importaban. De esta manera, la oferta interna en renglones que antes dependían de la importación ha podido crecer mucho más rápidamente de lo que los ingresos en divisas hubiesen permitido si estos artículos se importaran todavía. Sin embargo, la exitosa sustitución de importaciones ha hecho que éstas ahora se concentren en productos manufacturados cuya producción en México es sumamente difícil. Las importaciones actuales son, generalmente, de productos complejos cuyos costos están gravemente afectados por economías de escala, complejidad técnica, experiencia en organización, habilidades administrativas y profesionales, requerimientos de otras inversiones que en México son costosas, o por el poder de negociación y la red de comercialización de las organizaciones que los producen. Otro problema, ya mencionado, es que en las industrias de bienes de producción, la baja calidad de la producción interna resultaría costosa al retrasar a las industrias que necesitan comprar esa producción.

Las tendencias en la composición de las importaciones reflejan que, en algunos sentidos, México es ahora más dependiente de las importaciones, y más vulnerable a las reducciones en su capacidad de importar, de lo que fue en periodos anteriores. Esta dependencia no será superada hasta que la nación pueda hacer un avance profundo en las exportaciones. En algún momento después de que logre lo anterior, México podrá importar de nueva cuenta una amplia variedad de bienes de consumo; y otra vez se habrá construido un amortiguador entre las importaciones que la nación puede pagar y las que le son absolutamente necesarias.

En estas difíciles circunstancias, el problema de mejorar la balanza comercial de México tendrá que ser solucionado, tal vez, a lo largo de un periodo considerable, principalmente reduciendo importaciones en lugar

de aumentar las exportaciones. Cualquier política para aumentar las exportaciones —manufacturas, minerales, productos agrícolas— tendrá que avanzar lentamente al principio, puesto que habrá que hacer cambios profundos en las relaciones fundamentales y en los niveles actuales antes de lograr un efecto verdaderamente cuantitativo.

¿Qué puede hacer México para reducir sus importaciones? Una respuesta importante sería: reducir la inversión, especialmente la inversión extranjera directa. Después de todo, las importaciones de bienes de capital constituyeron 1.2 billones de los 2.7 billones de dólares en importaciones en 1972; y una gran parte de estas importaciones de bienes de capital fueron causados por el aumento en la inversión extranjera. Este descenso en la inversión no tendría efectos tan drásticos como parece, pues los incentivos a la inversión, cuando son excesivos, conducen a un incremento en la propiedad extranjera, la expansión prematura de la capacidad, y a una automatización excesiva, todo lo cual solamente puede retrasar el desarrollo.

Otra manera efectiva de reducir las importaciones puede ser el aumento de los impuestos, especialmente de aquellos sobre compras de bienes duraderos y a las remuneraciones de los grupos de más altos ingresos. Después de todo, una gran parte de las importaciones de México, fuera de las de bienes de capital, consisten en artículos manufacturados de fabricación compleja o sus componentes.

Una tercera posibilidad que no se ha discutido lo suficiente consiste en utilizar una combinación de devaluación y políticas deflacionarias para reducir el nivel de precios internos de México, en comparación con los precios del exterior. Esta posibilidad se discutirá brevemente, en relación con sus efectos sobre las exportaciones. Refiriéndose a los efectos sobre las importaciones, mi argumento básico es el siguiente: las divisas son escasas y valiosas para el desarrollo de México. La miope política de recurrir al capital exterior hace que la escasez de divisas parezca menos severa de lo que realmente es. Un cambio mayor en el sentido de depender de recursos propios reduciría su capacidad de importar a corto plazo, haciendo más evidente la escasez de divisas. Cualquier intento de manejar esta escasez mediante un racionamiento artificial de las importaciones reduciría los beneficios a largo plazo alcanzados con las divisas disponibles, distribuyéndolos sin considerar las fuerzas del mercado y distorsionando o destruyendo el sistema de precios. Un sistema de precios económicamente realista es esencial para el éxito a largo plazo de la sustitución de importaciones y de las exportaciones. Un precio elevado para las divisas en relación a otros precios racionaría la oferta limitada, estimularía la sustitución de importaciones y

ayudaría a hacer los costos de las industrias mexicanas más competitivos internacionalmente.

Quiero agregar que, al trabajar con Alan Manne en el modelo DINÁMICO de México, me impresionaron las amplias demandas de capital extranjero que había que incluir en el modelo, a fin de impedir que el crecimiento de México se viera retardado por la escasez de divisas. También me impresionaron los enormes aumentos en el "precio sombra" de las divisas si se adoptaban hipótesis menos optimistas. Puesto que la escasez de divisas no era la preocupación más importante del modelo, y dado que los aumentos en los "precios sombra" son una propiedad bien conocida de este tipo de modelos dinámicos de programación lineal y de multisectorial, no se puso énfasis en estas características en las versiones del modelo que se publicaron.¹² Pero más tarde, cuando realicé estudios históricos detallados de las exportaciones de México, como parte de otro proyecto de investigación, quedé con el sentimiento ominoso de que las hipótesis de exportación modelo DINÁMICO son demasiado optimistas, de manera que esos elevados "precios sombra" pueden ser un presagio de las tendencias en los costos de oportunidad futuros.

Volviendo finalmente a las posibilidades de incrementar las exportaciones de manufacturas, tengo la impresión que estas posibilidades han sido exploradas escrupulosamente durante muchos años por comités de funcionarios del gobierno mexicano. Mientras tanto, se ha llevado a cabo una investigación significativa, en especial la de Gerardo Bueno, acerca de las estructuras de precios asociadas con la protección y sus implicaciones para los incentivos a la exportación.¹³ Como resultado de estos estudios y otras críticas constructivas a políticas anteriores, México ha dado varios pasos para promover las exportaciones de manufacturas, pasos que han conducido al establecimiento de nuevas fábricas a lo largo de la frontera con los Estados Unidos y a un aumento importante en la exportación de manufacturas desde el interior de México.

No obstante, acaso sea justo decir que tanto los cambios en las incentivos como sus resultados no han estado a la altura de las esperanzas de quienes están íntimamente relacionados con el problema. México se ha apartado de una actitud contraria a la exportación y favorecedora de la sustitución de importaciones, sin asumir una postura definida en cuanto

¹² Ver especialmente Louis M. Goreaux y Alan S. Manne, editors, *Multi-Level Planning: Case Studies in Mexico*, Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1973, Part II, Chapters II-1 through II-4.

¹³ Véase especialmente a Gerardo Bueno, "The Structures of Protection in Mexico", en Bela Balassa y asociados, *The Structure of Protection in Developing Countries*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971.

a políticas de apertura hacia el exterior. Sin duda, podría hacerse mucho más mediante la revisión de la estructura de impuestos, protección e incentivos directos a la exportación.

Como en el caso de las importaciones, otra parte significativa del problema puede ser que México esté manteniendo una proporción artificial entre los precios de exportación y los precios internos. Mediante préstamos del extranjero y la venta de activos mexicanos a extranjeros, la tasa de cambio se mantiene artificialmente baja en comparación con otros precios.

La dependencia del capital externo puede conducir directamente a un descenso en las exportaciones, así como en la sustitución de importaciones. Esta relación se puede explicar en una de dos maneras. Una es que sin las entradas de capital, la tasa de cambio tendría que ser tal vez más elevada, ofreciendo una mayor recompensa a las exportaciones (y a la sustitución de importaciones). Otra explicación complementaria es que las entradas de capital pueden agregar más a la demanda interna y a la oferta de moneda de lo que contribuyen a la oferta de bienes disponibles, incrementando los precios internos. Desde este punto de vista, las afluencias de capital pueden *contribuir* a los déficits comerciales que parecen remediar, incrementando de paso la dependencia de México.

Es imposible saber cuántas manufacturas más podría México exportar ahora mismo bajo precios e incentivos comerciales más realistas; pero, indudablemente, el efecto neto consistirá en lograr una variedad más amplia de productos internacionalmente competitivos, incrementando no solamente las exportaciones sino también la experiencia de exportación, lo que conduciría a exportaciones futuras aún mayores.

En forma más general, yo argumentaría que, en el caso normal en que las exportaciones de recursos naturales se incrementan con mayor lentitud que los requerimientos de importación esenciales al desarrollo, el precio de las divisas deberá subir más y más en relación a los precios internos hasta que la exportación de manufacturas pueda abrirse paso a un crecimiento rápido. En otras palabras, la tasa de cambio de equilibrio (en relación a los precios internos) es una función del nivel de desarrollo. Las divisas se abaratan cuando las exportaciones de recursos naturales se incrementan primero, pero entonces la tasa de cambio de equilibrio se eleva con el desarrollo hasta que los productos manufacturados locales se vuelven tan internacionalmente competitivos que las exportaciones pueden incrementarse con mayor rapidez que las importaciones esenciales. Después de esto, las divisas se abaratan una vez más. En esta etapa, cuando los precios locales se convierten, mediante la tasa de cambio, a la moneda de un país más avanzado, los productos locales (especialmente los productos manufacturados) pa-

recen volverse cada vez menos caros. Los salarios locales pueden, inclusive, reducirse en apariencia, junto con otros costos, hasta que, finalmente, las exportaciones entran en franca expansión, impulsadas aparentemente por la eficiencia productiva de las industrias locales y sus bajos costos.

Parte de esta caída en los costos es el resultado del aprendizaje, del mejoramiento técnico y de una creciente escala de producción. Pero el país en desarrollo puede decidir acelerar el crecimiento de sus exportaciones mediante la devaluación o, inclusive, la sobredevaluación de su moneda, como lo hizo Japón en la década de 1930, y Japón, Italia y Alemania a principios de la década de 1950. Desde ese punto de vista, no es accidental, por ejemplo, que el ingreso *per capita* en Japón permaneciera tan bajo (198 dólares) a la tasa de cambio oficial en 1953, cuando el país se encontraba ya en franco avance industrial. Este enfoque tiene sentido si se permite que la exportación de manufacturas crezca con rapidez, cuando la capacidad de importar bienes de capital es la principal restricción para el crecimiento de la producción.

Un efecto lateral de esta estrategia consiste en disminuir los precios de los activos locales y elevar las tasas esperadas de reembolso hasta el punto en que los fondos extranjeros fluyan ampliamente, acelerando el progreso. Pero existe el peligro de que los extranjeros adquieran derechos de propiedad cuando el precio de los activos es temporalmente bajo dadas las devaluadas tasas de cambio.

¿Qué implica este análisis para México? Primero, sugiere que, en esta etapa, México debe concentrarse en la reducción de costos en sus industrias, inclusive si el resultado es la reducción del valor aparente en dólares del producto nacional bruto. Las conversiones del producto nacional bruto significan muy poco. El desarrollo se aprecia mejor en los costos bajos, la alta calidad y la variedad de los bienes y servicios complejos que el país produce. Si México logra fortalecer sus industrias, entonces, como Japón, podrá ponerse al día en términos de ingreso *per capita*. Después de todo, las tasas de salario promedio del Japón, convertidas a dólares, son ahora superiores a las de Francia e Inglaterra.

¿Significa esta receta que México debe devaluar el peso? Tal vez, pero esto no es la esencia del requerimiento.

La devaluación no es esencial ni suficiente para cambiar la proporción entre los precios internacionales y los internos durante un largo periodo. Con o sin devaluación, son también necesarias las políticas fiscales deflacionarias y monetarias. El gasto público y la inversión deben reducirse en relación al ingreso y los ahorros públicos, a fin de disminuir la demanda agregada. A menos que se tomen estas medidas, junto con la devaluación,

los altos precios de los bienes importados únicamente contribuirán a la inflación, y los precios mexicanos, una vez más, habrán de elevarse pronto en relación a los precios extranjeros. La necesidad esencial es cambiar toda la estructura de precios, para lograr que las industrias mexicanas, a la larga, sean competitivas. Esto, en parte, es un problema de impuestos apropiados y, en parte, una cuestión de aumento de la eficiencia.

La devaluación podría ayudar, especialmente si toma la forma de una tasa de cambio flotante, o de una serie de mini-devaluaciones regulares, como en Brasil. Esto reduciría las presiones para lograr resultados heroicos en otras esferas de la política, tales como los impuestos.

En términos del tema básico de este trabajo, un problema que surge al confiar en el financiamiento extranjero es que México no se dedica a la tarea de crear empresas orientadas hacia la exportación, con buena administración, organización efectiva, una actitud agresiva, metas elevadas, buenas ideas y cualquier otra cosa que resulte necesaria para triunfar en los mercados internacionales de exportación. Un cambio de México hacia una mayor dependencia de recursos propios lo forzaría a llevar a cabo esta tarea esencial, pero México nunca logrará una economía plenamente moderna a menos que obtenga ese objetivo.

EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN Y DEL GASTO PÚBLICO

El financiamiento externo se utiliza en México para mitigar el déficit de los recursos financieros internos necesarios para la inversión y para llevar a cabo las actividades del sector público —no únicamente la provisión de bienes y servicios públicos, sino también la reglamentación, los subsidios, la redistribución y todas las formas de intervención en otras políticas que afectan a los sectores privado y descentralizado. Tal vez el requerimiento principal en esta área sean las reformas impositivas, sobre todo para proporcionar ingresos públicos adicionales. A fin de lograr un desarrollo exitoso a largo alcance, México necesita también proporcionar programas apropiados de gasto público e incrementar el volumen, el equilibrio y la calidad de las inversiones, tanto públicas como privadas. Respecto a este último propósito, México debe continuar mejorando su sistema financiero.

Además de sus otras funciones, la aplicación de impuestos y la intermediación financiera ayudan a estabilizar la economía, contribuyendo así a proporcionar los beneficios de un adecuado sistema de precios para guiar las decisiones descentralizadas a través de la economía. Para este propósito es importante evitar una excesiva demanda agregada, que conduciría a déficits, producción interrumpida —como resultado de estos déficits— y dismi-

nución en las presiones para lograr eficiencia, calidad y progreso técnico. En la sección anterior se expuso una de las razones para permitir el crecimiento de las exportaciones y la sustitución de importaciones y satisfacer así la necesidad de artículos esenciales para el crecimiento económico que en la actualidad se importan. En forma más general, hay que incrementar el ahorro y los ingresos por concepto de impuestos para compensar los gastos públicos y la inversión, pues de otra manera se quebrantará el sistema de precios, dando paso a la inflación y a una crisis en la balanza de pagos.

Dada la importancia central de los recursos financieros domésticos en la promoción del desarrollo, ¿cuáles son los principales requerimientos fiscales y financieros de una estrategia de autosuficiencia? Aunque la necesidad más urgente parecen ser las reformas fiscales, tal vez sería útil comenzar por examinar la intermediación financiera. La nación es conocida por su bien desarrollado sistema de instituciones financieras, al menos en comparación con otros países en desarrollo. Presumiblemente, este sistema deberá mejorarse en el futuro para acelerar la aparición de una economía plenamente moderna.

Un paso que hay que tomar en esta dirección, como parte de una estrategia de dependencia en recursos propios, consiste en reducir la dependencia del sistema bancario de fuentes extranjeras de financiamiento. Esto sugiere que hay que hacer más remunerativos los ahorros de los nacionales en comparación con los ahorros de los extranjeros. Sin duda, la habilidad de las instituciones financieras para recurrir a fondos extranjeros reduce las presiones para atraer fondos mexicanos, de manera que un cambio hacia la dependencia de recursos propios forzaría a las instituciones financieras a hacer mayores esfuerzos en esta dirección, posiblemente mediante el ofrecimiento de tasas de interés más elevadas y otros incentivos tangibles.

Es indudable que hay otras maneras de mejorar el sistema financiero. Por ejemplo, el mercado bursátil mexicano es todavía pequeño, en parte porque la disponibilidad de fondos extranjeros contribuye a que las corporaciones mexicanas rechacen la participación pública. Queda mucho por hacer para mejorar el crédito a pequeños agricultores, especialmente a ejidatarios. De manera más general, si México ha de ser autosuficiente en las finanzas, el sistema financiero debe continuar incrementando la disponibilidad de financiamiento a empresas mexicanas, para que éstas, en México y en el exterior, compitan en términos de igualdad con empresas propiedad de extranjeros.

No obstante, me gustaría subrayar un requisito principal. Dados los inadecuados ingresos públicos, el sistema financiero mexicano ha cargado con la parte más grande en el financiamiento y la estabilización del desarrollo nacional. Estas tareas no deberían depender tanto de los ahorros privados, ya

sean de mexicanos o de extranjeros. Los impuestos deben venir en su apoyo. Volviendo pues al tema clave de la aplicación de impuestos, ésta es un área en que los arreglos de México heredados del pasado aparecen con serias deficiencias, sobre todo en relación a las necesidades a largo plazo de plena modernización. Esta deficiencia tiene dos aspectos. Primero, la falta de fondos lleva al descuido de las necesidades esenciales del desarrollo. Segundo, la desigual incidencia en la aplicación de impuestos (junto con el acostumbrado patrón de los gastos públicos) agrava la desigual distribución del ingreso y la riqueza, que ha sido un problema central en el desarrollo de México desde los tiempos de la Conquista. Esta desigual distribución de los beneficios del desarrollo viene acompañada de tensiones sociales, contrastes en los estilos de vida, y patrones de apoyo y oposición al gobierno que pueden ser dañinos y peligrosos para el desarrollo desde una perspectiva a largo plazo.

Antes de continuar, quiero afirmar que no es fácil para un extranjero hablar de la necesidad de una reforma fiscal en México. Los patrones de aplicación de impuestos y del gasto público son cuestiones políticas que deben ser resueltas por mexicanos. Lo que "debe" hacerse depende en gran medida de los valores y objetivos que guían la adopción de políticas. No obstante, en este trabajo he asumido que México se encuentra firme en la promoción a largo alcance de la plena modernización económica. Esta hipótesis ayuda a reducir el campo de las acciones fiscales adecuadas. El centro del problema fiscal de México parece ser que, durante varias décadas, al ingreso por concepto de propiedad de negocios y bienes inmuebles se le han aplicado impuestos muy pequeños en comparación con los niveles internacionales. Esta política se originó en otra etapa, cuando la inversión privada no era fácilmente atraída a México, debido a la pobreza de la nación, el atraso económico y la inestabilidad política. Ya en la década de 1960 esta política se había vuelto obsoleta. Las condiciones básicas habían cambiado tanto que los inversionistas estaban más que dispuestos a invertir en México. El crédito para este fin tenía que ser racionado a fin de evitar que el incremento en las inversiones se convirtiera en inflación y en dificultades en la balanza de pagos. Bajo estas circunstancias, el fracaso en la reforma fiscal debe atribuirse principalmente a la inercia y a la influencia política de la comunidad empresarial y de los propietarios, que se han mostrado reacios a pagar impuestos por concepto de utilidades, dividendos, intereses y ganancias de capital.

El tratamiento favorable al ingreso por la propiedad ha sido defendido parcialmente en base a que estos incentivos ayudan a canalizar los ahorros privados de la nación hacia el desarrollo, pero inclusive si los impuestos

adicionales disminuyen el entusiasmo privado por el ahorro, la aplicación de impuestos podría realizar un trabajo más completo al movilizar el potencial de ahorro representado por el ingreso sobre la propiedad. Así, los incentivos presentes para ahorrar e invertir difícilmente pueden justificarse a menos que el gobierno esté realmente mal preparado para hacer un buen uso de los fondos.

El fracaso en la realización de reformas fiscales significa que una parte desproporcionada de la carga fiscal ha sido cubierta por gente cuyos ingresos provienen de su trabajo, mientras que la riqueza ha permanecido fuertemente concentrada y los ricos se han vuelto más ricos, sin tener que compartir proporcionalmente el pago de las actividades del sector público. La persistencia de la concentración del ingreso y de la riqueza en México debe atribuirse en gran medida al fracaso en la imposición de impuestos progresivos, por lo menos en relación al ingreso sobre la propiedad.

Por supuesto, el tratamiento fiscal especial al ingreso sobre la propiedad sirve únicamente para agravar un problema que, en cualquier caso, reviste seriedad. La escasez de habilidades administrativas y capital financiero en México, combinada con políticas favorables a la empresa privada, garantizan virtualmente que los propietarios recibirán una participación muy grande del ingreso privado total en México, comparado con lo que reciben sus contrapartes en un país más desarrollado. Pero las desviaciones fiscales existentes respecto al ingreso sobre la propiedad implican una transferencia neta de los recursos de las clases media y baja a los propietarios de bienes mayores, incluyendo inversionistas extranjeros y capitalistas mexicanos. El sistema de protección refuerza esta transferencia del ingreso.

Quiero admitir con franqueza que no comprendo claramente la fuerza del conflicto entre la persistente desigualdad del ingreso y un desarrollo exitoso a largo alcance. Me es especialmente difícil averiguar si las relaciones de poder, la estructura de clase, las tensiones y los sentimientos generados por la desigualdad permanente son más explosivos que el clima de crecientes expectativas que se puede crear con facilidad como resultado de las reformas fiscales y de los nuevos programas de bienestar social. Sospecho que una búsqueda a ciegas de medidas insuficientes conduciría a mayores rupturas políticas que el descuido de los pobres. Sin embargo, la modernización exige absorber prácticamente toda la fuerza de trabajo en empleos modernos; y una distribución muy desigual del ingreso retardaría el efecto de los cambios culturales y los logros educativos y de la nutrición, necesarios para preparar a la gente de las clases más desprotegidas, a fin de que se integren productivamente a la economía moderna. En ésta y en otras formas (tales como limitar el crecimiento del mercado), la distribución muy

desigual del ingreso retrasa a largo plazo el desarrollo de México. Además, algunos observadores dirían que, como mera definición, la plena modernización se alcanza sólo cuando prácticamente todo el mundo recibe una parte sustancial de los beneficios, de manera que una distribución razonablemente equitativa del ingreso es, en sí, característica esencial de una economía moderna.

El efecto de la distribución del ingreso es solamente una parte del problema. Igualmente serio es el impacto de los ingresos inadecuados en los gastos públicos. Creo que éste es un terreno sólido para argumentar que el desarrollo de México está siendo distorsionado, desequilibrado y, en última instancia, retrasado por el financiamiento sistemáticamente deficitario de las actividades del sector público esenciales para el desarrollo.

Indicaré algunos ejemplos. Primero, la inversión pública en México como proporción de la inversión total, se ha reducido desde hace tiempo hasta el punto en que ahora parece baja en comparación a la de la mayoría de los países en desarrollo. Esta tendencia ha ido tan lejos que el crecimiento de México parece estar, o pronto estará, en receso debido a la falta de inversiones públicas que resultarían esencialmente complementarias a las inversiones privadas —por ejemplo, inversiones sociales fijas en el control de agua y la irrigación, electricidad, transporte y comunicaciones.

Segundo, bajo las condiciones que prevalecen en México, la inversión pública es el principal sustituto de la inversión extranjera, puesto que el gobierno es la fuente interna potencial más importante de grandes cantidades de recursos invertibles. El fuerte crecimiento de la propiedad extranjera en las industrias manufactureras de México puede verse como un signo del fracaso del gobierno nacional para proporcionar los fondos necesarios para conservar estas empresas en manos mexicanas. Por el contrario, la creación de industrias mexicanas poderosas depende del aumento en los ingresos públicos para adquirir la participación de los inversionistas extranjeros.

Tercero, casi todo el mundo considera que la desigual distribución del ingreso es uno de los problemas más importantes de México, pero el gobierno ha dado claras muestras de negligencia crónica en la adopción de medidas directas para la distribución del ingreso basadas en impuestos y pagos de transferencias. Lo mismo ha ocurrido con varios servicios públicos rurales, tales como el servicio médico y de salud y el crédito al campo. Mientras tanto, muy poco se ha hecho en el terreno de la vivienda, a pesar de que éste es uno de los problemas de México de mayor gravedad. La redistribución de la propiedad ha avanzado muy poco en administraciones recientes, inclusive si tomamos en cuenta la reforma agraria.

Cuarto, por falta de fondos suficientes, la nación no ha avanzado mucho

en las tareas esenciales de mejoramiento de la calidad de la educación, la promoción de la investigación científica y la difusión de nuevas técnicas. La administración actual ha procurado hacer más en algunas de estas direcciones que sus antecesores, pero sólo hay que hacer algunas comparaciones con otros países para admitir que México tiene un largo camino por recorrer. En el frente educacional, yo enfocaría la atención hacia las elevadas proporciones de alumnos y el escaso número de maestros en las escuelas primarias, la insuficiencia de escuelas públicas en los niveles secundario y medio, y las deficiencias educacionales de la gran mayoría de graduados universitarios. En todos estos aspectos, México no resiste la comparación con otros países de América Latina, para no mencionar países de otras partes del mundo.

Hay muchos otros ejemplos que podrían ilustrar las necesidades a largo plazo que se han descuidado por falta de fondos. El comportamiento inadecuado de la minería y la agricultura son otros casos similares — la expansión de estos sectores es costosa, en el sentido en que requieren fuertes gastos públicos.

No estoy seguro de lo que hubiera ocurrido de no contar el país con fondos extranjeros. Tal vez el sector público se habría visto más necesitado de fondos, y aun así la reforma fiscal no hubiera tenido lugar. Es probable que, en el futuro cercano, la necesidad de pagar los préstamos del extranjero y la amenaza de una crisis en la balanza de pagos habrán de acelerar la reforma fiscal más de lo que hubiera sido el caso si no se hubiera contado con fondos del exterior. Acaso, de no contar con estos fondos, el gobierno hubiera sido derrocado, con efectos negativos para el desarrollo, inclusive a largo plazo. Pero, a la larga, me parece esencial solucionar el problema de la reforma fiscal, y generar un ingreso adicional suficiente para permitir el avance de la economía de una manera más equilibrada. Cuando mucho, el financiamiento exterior puede suavizar la transición; pero no puede solucionar el problema, y se corre el riesgo de que, inclusive, contribuya a empeorar la situación.

ADQUISICIÓN DE HABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y CONOCIMIENTOS TÉCNICOS

En vista de los riesgos del exceso de inversión extranjera y como parte de la estrategia de una mayor dependencia en recursos propios, ¿cómo puede México superar sus déficits actuales de habilidades administrativas y conocimientos técnicos, a fin de crear una variedad amplia y flexible de organizaciones y empresas controladas por mexicanos?

Enfrentar este reto implica tres tareas básicas. La primera consiste en crear organizaciones efectivas y en aprender a administrarlas con niveles elevados. La segunda es el adiestramiento de recursos humanos altamente calificados, proporcionando experiencia práctica y mejorando la calidad de la educación en México. La tercera tarea es crear una fuerte capacidad técnica y científica, comenzando en el campo de la investigación, en el diseño de nuevas facilidades, en la adquisición flexible de tecnología extranjera y en la diseminación de mejoras técnicas. Finalmente, México necesita una gran capacidad en ingeniería creativa y en el desarrollo de nuevos productos.

Los inversionistas extranjeros pueden contribuir en estas tareas creando industrias y adiestrando especialistas mexicanos que se hagan cargo de ellas. Este proceso ha ocurrido ya históricamente en un número de ramas de la economía, tales como los ferrocarriles, el petróleo y la electricidad. La creación de organizaciones adicionales efectivas exige construir activamente instituciones y la mexicanización selectiva de industria. México ya ha hecho bien ambas cosas en un número de campos.

La estabilidad de precios, los precios realistas y las presiones de la competencia me parecen casi esenciales para adiestrar administradores altamente capacitados y personal técnico a los más altos niveles de los países más industrializados. Estas condiciones también fomentan el progreso técnico. Éste es un argumento básico para las políticas enfocadas hacia el exterior y para evitar una demanda adicional excesiva, no solamente en economías mixtas, sino también en economías socialistas.¹⁴

Es posible entrenar, inclusive en empresas de propiedad extranjera, en el trabajo a administradores capaces y a personal calificado. Para este fin, es indispensable seguir presionando a las empresas extranjeras para que empleen a mexicanos en puestos calificados, incluso en los altos niveles de la administración. Como resultado, México creará recursos humanos que se harán cargo de empresas complejas, además de las que pueda adquirir y administrar sin mucha ayuda extranjera; aunque es esencial ejercer mayores presiones (o hacer cambios en la propiedad) para que las empresas operen en favor del interés nacional, sin descuidar el cambio de su papel en la división internacional del trabajo para convertirse en exportadores agresivos.

El mejoramiento de la calidad de la educación formal es un reto mayor

¹⁴ Ver Donald B. Keesing, "Outward-Looking Policies and Economic Development", *Economic Journal*, June, 1967; Bela Balassa, "Growth Strategies in Semi-Industrial Countries", *Quarterly Journal of Economics*, February, 1970; y János Kornai, *Anti-Equilibrium*, Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1971.

y un requisito clave para el logro completo del desarrollo. Cuantitativamente, en términos de inscripciones y números de personas educadas en todos los niveles a partir del sexto grado, la educación mexicana ha avanzado enormemente en décadas recientes, de manera que ya no existe ninguna deficiencia seria en el número de personas educadas en relación con los requerimientos ocupacionales que genera el desarrollo. El problema es ahora de calidad.

En este aspecto se han hecho muchos avances, pero no todos los que se podrían desear. Por ejemplo, la educación superior mexicana cuenta ahora con mejores bases y mejor personal, a pesar de que las principales universidades públicas han tenido que hacer frente a problemas políticos. Los requisitos para ingresar a muchos programas educacionales superiores se han elevado. También se han logrado avances en métodos educacionales a distintos niveles, al menos en muchas escuelas; por ejemplo, proporcionando a los estudiantes un mayor margen de pensamiento creativo en lugar de la memorización repetitiva. Al mismo tiempo, el antecedente educacional del estudiante promedio mejora, tal vez como resultado de cambios culturales y socioeconómicos en la población, de efectos intergeneracionales de la educación previa y de la mayor penetración de influencias extranjeras.

No obstante, la nación se encuentra a la zaga de los mejores niveles internacionales en muchos aspectos, y queda todavía mucho por hacer. La Secretaría de Educación sigue siendo una de las burocracias más conservadoras de México. La proporción estudiantes-maestro en las escuelas primarias del país es todavía de más de cuarenta y cinco alumnos por maestro, cifra superior a la de 1910 y que, al menos, dobla la de muchos otros países. Las tasas de deserción y el número de alumnos reprobados han disminuido, pero siguen siendo altos. Existe una seria y persistente deficiencia en el número de plazas disponibles y en la calidad de la enseñanza que se ofrece en las escuelas secundarias públicas. El relativo descuido de los niveles medio y secundario de educación dificulta el ingreso a las universidades públicas sin la asistencia a escuelas privadas, y los estudiantes pobres disponen de muy poca ayuda en forma de préstamos o becas públicas.

Estas deficiencias son también evidentes en otros aspectos. Por ejemplo, los gastos directos públicos y privados en la educación no representan más del 3% del producto nacional bruto, comparado con el 6% o más en otros países. Los salarios de los maestros han aumentado, pero siguen siendo bajos, y las condiciones de trabajo en las escuelas primarias y secundarias limitan la iniciativa individual en comparación con otras ocupaciones para gente educada.

Por supuesto, la prueba de este sistema está en el calibre del personal

que educa para posiciones calificadas. A este respecto, hay dos cosas por decir. Primero, las deficiencias cualitativas del sistema son claramente perceptibles en las deficiencias educativas de la mayoría de los mexicanos graduados en universidades nacionales, en comparación con los graduados de otros países. Segundo, tomando en cuenta estas deficiencias, México ha tenido más éxito que muchos países en la selección y promoción de individuos excepcionalmente capacitados para puestos clave. Indudablemente, una clara conciencia del escaso significado de los títulos por sí mismos han ayudado a la nación a utilizar a la gente de que dispone, con insólita eficiencia.

En cuanto al avance de las capacidades técnicas y científicas de la nación, México ha comenzado a desarrollar una capacidad significativa en un cierto número de campos — por ejemplo, en productos farmacéuticos, el desarrollo de atracciones turísticas, algunas ramas de la medicina, la agricultura y las ciencias naturales y algunos tipos de ingeniería civil. Un progreso incipiente se observa en varios otros campos, pero todavía se gasta poco en subsidiar la investigación, el desarrollo y la diseminación de nueva tecnología, en comparación con los requerimientos ideales de la plena modernización.

Afortunadamente, una organización nacional (CONACYT) está ayudando a establecer el trabajo básico esencial y la mayoría de las industrias mexicanas parecen estar alertas y al día, en comparación con sus contrapartes de muchos otros países en desarrollo. Aquí, como en la creación de las organizaciones necesarias y de los recursos calificados, México se encuentra todavía a la mitad del camino; y la tarea exige mayor atención en el futuro.

CONCLUSIONES

La primera mitad de este trabajo se refiere a la necesidad de una mayor dependencia de los recursos propios en lugar de la dependencia del financiamiento externo, a fin de acelerar el logro de una economía plenamente moderna. Las últimas cuatro secciones del trabajo discuten las implicaciones que una estrategia orientada hacia esa finalidad tienen para las políticas económicas. En lugar de repetir todas las conclusiones ya discutidas, esta última sección intenta derivar algunas lecciones generales de estas conclusiones. ¿Qué implican los hallazgos para la política general en los próximos años?

Una conclusión central que surge del análisis es que el ritmo del desarrollo de México habrá de retrasarse, y que el patrón puede ser sistemáticamente distorsionado hasta que las reformas fiscales proporcionen un mayor

ingreso público. Hay docenas de otros problemas que deben superarse, pero casi todos ellos dependen de los fondos públicos o de una reducción efectiva en el nivel de precios, junto con una actitud agresivamente constructiva en que las necesidades del desarrollo a largo plazo de México estén perfectamente identificadas. En última instancia, estos logros dependen de políticas gubernamentales efectivas basadas en un sistema impositivo más fuerte. Hasta que se puedan obtener mayores ingresos públicos, la mejor política para México sería retardar el crecimiento de la producción, actuando para reducir las afluencias de capital, incluyendo la inversión extranjera directa. Esto representaría, por muchas razones, una ganancia para el desarrollo de México a largo plazo.

La reducción del crecimiento para lograr una economía más autodependiente fomentaría las exportaciones y la sustitución de importaciones, reduciendo los precios y reflejando más plenamente el verdadero valor social de la escasez de divisas. El empleo podría estimularse, sobre todo a través de la reducción deliberada de la afluencia de maquinaria agrícola e industrial que genera desempleo. Después de todo, la situación más cercana al pleno empleo en México desde 1920 se logró después de que la necesidad impuso la restricción a las importaciones de equipo en 1940. (Y no habría mayor pérdida a largo plazo, ya que resultaría mejor emplear ahora una mayor parte de la fuerza de trabajo y proceder después a la mecanización utilizando equipo más reciente.) Actuar sin préstamos extranjeros forzaría a la economía a ser más autodependiente. México reduciría la participación del ingreso que iría, de otra manera, a parar a manos de extranjeros, y controlaría más industrias con efectos favorables sobre el aprendizaje. Mientras tanto, un ritmo de desarrollo menos frenético (crecimiento armónico en lugar de apresuramiento, en la precisa terminología de János Kornais) permitiría al gobierno programar sus gastos de una manera más equilibrada. Además, la deuda exterior sería más pequeña y habría menos daños que reparar en el futuro.

Un crecimiento más lento a corto plazo e impuestos más elevados pueden reducir la cantidad de tiempo necesaria para que la economía de México se abra paso hacia tasas de crecimiento más elevadas, impulsada por una rápida expansión de la importación de manufacturas. Este fuerte avance en las exportaciones permitiría aumentar rápidamente y en forma sostenida la tasa de importaciones, permitiendo el rápido aumento de los ingresos reales. Así, cualquier reducción del ingreso a corto plazo debe estar ampliamente compensada por un fuerte aumento en el ingreso futuro.

No tiene caso apresurarse ciegamente en direcciones equivocadas. Mejor sería guiarse por objetivos de largo plazo. Recomendando que México se en-

frente con franqueza a los déficits que se han cubierto con los flujos de capital, y que trabaje sin desmayo para superar los problemas que impiden el logro de una economía completamente moderna. Aunque la plena modernización tome cincuenta años, habrá en ella beneficios netos, tal vez a partir del momento en que se elija el camino.