

DESARROLLO ESTABILIZADOR: UNA DÉCADA DE ESTRATEGIA ECONÓMICA EN MÉXICO

Author(s): Antonio Ortiz Mena

Source: *El Trimestre Económico*, Vol. 37, No. 146(2) (Abril-Junio de 1970), pp. 417-449

Published by: [Fondo de Cultura Económica](#)

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20856136>

Accessed: 26-06-2015 00:02 UTC

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



Fondo de Cultura Económica is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *El Trimestre Económico*.

<http://www.jstor.org>

DOCUMENTOS

DESARROLLO ESTABILIZADOR

UNA DÉCADA DE ESTRATEGIA ECONÓMICA EN MÉXICO*

PRÓLOGO

En mi calidad de Secretario de Hacienda y Crédito Público he tenido el honor durante los últimos once años de conversar con distinguidas personalidades —oficiales y particulares— de la mayor parte de los países del mundo.

Casi siempre tratamos el apasionante tema del desarrollo económico y financiero; lo arduo del proceso, la dedicación requerida, la imaginación indispensable para encarar los problemas, la contribución de los países desarrollados, etcétera. Muchas veces me han preguntado acerca de la estrategia seguida en México; en ocasiones se ha sugerido que el modelo mexicano podría ser útil, toda proporción guardada, a otros países en proceso de desarrollo.

El interés despertado por la evolución económica de México me hizo concebir desde hace algún tiempo la idea de sistematizar la presentación de los hechos. Sin embargo, tengo la certeza de no haber dado siempre respuesta cabal a las distintas interrogantes planteadas.

Esta oportunidad es ideal. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional constituyen los dos brazos que los estadistas han dado al mundo en los últimos veinticinco años para promover el desarrollo económico estabilizador; es decir, el esquema de crecimiento que conjuga la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de los recursos de inversión con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica, en vez de los desestabilizadores que conducen a ciclos recurrentes de inflación-devaluación.

Deseo, en esta oportunidad, expresar nuestro agradecimiento a dichas instituciones por su contribución, tanto en recursos reales como mediante asesoría técnica imparcial, a la elevación del ingreso real por habitante y del nivel de vida de la población.

La experiencia mexicana no es producto de un “milagro” ni de la improvisación; ha exigido un esfuerzo continuo y una capacidad dinámica de adaptación para absorber nuevas circunstancias, internas y externas, en el contexto de una política económica a largo plazo concordante con los propósitos políticos y sociales de la revolución popular que dio sentido y orientación a la sociedad mexicana a partir de la segunda década de este siglo.

Nuestra estrategia no es aplicable, como un todo, a los demás países subdesarrollados; pero tengo la esperanza de que pueda ser de alguna utilidad. Por otra parte, concretar nuestra experiencia también ayudará a formular las decisiones que hagan

* Documento presentado por la Delegación mexicana en ocasión de la reunión anual del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Fondo Monetario Internacional, llevada cabo en la ciudad de Washington, en septiembre de 1969.

posible continuar con mayor eficacia, y con los ajustes convenientes, el derrotero trazado en la década de desarrollo estabilizador.

ANTONIO ORTIZ MENA,
*Secretario de Hacienda
y Crédito Público.*

INTRODUCCIÓN

A fines de la década de los años cincuenta las fuerzas políticas se aprestaban en México a conformar las directrices de una nueva Administración que gobernaría durante seis años. La política económica constituía una de las principales preocupaciones.

Imperaba entonces un ambiente de incertidumbre. Desde la devaluación de 1948-1949 la tasa media anual de incremento de los precios había excedido sensiblemente a la del producto interno bruto real. La devaluación de 1954, apenas cinco años después de la precedente,¹ no había corregido el desequilibrio externo a largo plazo y se había tenido que recurrir a frenar la expansión de la demanda. Los empresarios no estaban dispuestos a correr el riesgo de producir demasiado; la pérdida de utilidades resultante de una oferta inferior a la demanda se compensaba en parte por el incremento de los precios de la oferta vendida. Además, el costo social del ciclo recurrente de inflación-devaluación era inaceptable para los sectores de ingresos fijos: no se lograba compensar el deterioro ocurrido en la proporción de los sueldos y salarios en el ingreso nacional.

Esta situación se modificó posteriormente. De 1959 a la fecha el crecimiento medio anual del producto interno bruto real ha sido superior al registrado en el periodo precedente y ha tenido la tendencia a acelerarse; el incremento medio de los precios ha sido sensiblemente inferior al del volumen de bienes y servicios; se ha mantenido la paridad del tipo de cambio en condiciones de libre convertibilidad y ha mejorado paulatinamente la participación de los sueldos y salarios en el ingreso nacional.

¿A qué factores obedeció el cambio? Este ensayo pretende exponer las causas y evaluar los resultados. Se ha optado por un enfoque macroeconómico² con el fin de reseñar, sin entrar en detalles específicos, la interdependencia de los fenómenos y hacer resaltar los aspectos de política económica. A su vez, ésta está enmarcada por características estructurales —políticas, económicas y sociales— que no se abordan por cuanto rebasan el alcance de este trabajo. Conviene, sin embargo, tener presente que México reúne todavía muchos de los elementos condicionantes del subdesarrollo económico: ingreso por habitante relativamente bajo (530 dólares en 1967); la industria manufacturera sólo representa el 20 % del producto, en contraste con los países industriales, en los que absorbe más del 30 %; las diferencias

¹ La devaluación de 1948-1949 fue de 40 % y la de 1954 de 30 %; el precio del peso en dólares se redujo de 20 a 8 centavos.

² Éste resulta ahora posible, de manera coherente, gracias a la disponibilidad para el periodo 1950-1967 de las Cuentas Nacionales, elaboradas conforme a las directrices más recientes de las Naciones Unidas en esta materia. Véase, Banco de México, *Cuentas Nacionales y Acervos de Capital, consolidados y por tipo de actividad económica*. Documento del Departamento de Estudios Económicos, junio de 1969.

en la productividad por hombre en las distintas actividades son acentuadas y la producción industrial se concentra en pocas zonas del país; las exportaciones están constituidas en un 70 % por alimentos y materias primas. La sensible reducción de la tasa de mortalidad (23 al millar en 1940 y 9 en la actualidad) influyó para que la población total se elevara de 26 millones de habitantes en 1940 a casi 50 millones en la actualidad; la fuerza de trabajo representa el 33 % del total, y casi el 60 % de la población tiene menos de 19 años. Si bien la fuerza de trabajo en el sector agropecuario redujo su proporción en el total (de 65 % en 1940 a 48 % en 1967), continúa aumentando en términos absolutos a una tasa media anual del 2.2 %; lo cual determina un aumento de la presión del hombre sobre la tierra. Esto es particularmente grave por cuanto la topografía y la ubicación del país en las zonas desérticas del mundo limitan la superficie cultivable a sólo 14 % del total (83 % de temporal y 17 % de riego).

También es conveniente recordar que como resultado de la profunda transformación política emanada de la Revolución Mexicana, el Estado tiene la responsabilidad, conforme a las leyes básicas de la nación, de promover y encauzar el desarrollo económico.³ Para cumplir con esa responsabilidad han creado a través del tiempo las instituciones necesarias (promoción, crédito, seguridad social, contrato colectivo de trabajo, salarios mínimos). Varios de los sectores más importantes de la economía son de propiedad pública —petróleo, energía eléctrica, ferrocarriles— y es alta la proporción en actividades básicas, tales como las del acero, los fertilizantes, la petroquímica, el papel y las comunicaciones. Esta actitud positiva del Estado ha ido conformando la estructura productiva en función de los intereses nacionales. Por ejemplo, en 1911 el 75 % de la inversión extranjera privada directa se concentraba en la minería y en los servicios públicos; hoy, el 87 % se localiza en la industria manufacturera y en el comercio. Además, la inversión extranjera anual representa menos del 5 % de la formación de capital fijo.

En términos cuantitativos, la inversión pública representa en promedio el 6 % del producto interno bruto y absorbe el 41 % de la formación neta de capital. Más de la mitad de dicha inversión se destina a obras de infraestructura, el 36 % a energéticos y el 6 % a obras de beneficio social y a otras actividades básicas. Las importaciones del sector público —20 % del total— están constituidas en más del 90 % por bienes de producción.

El ensayo está precedido de una sección denominada “esquema conceptual”, en donde, a riesgo de racionalizar *a posteriori*, se presentan las ideas en torno a las características que se pensó debería tener la política de desarrollo estabilizador. Posteriormente se abordan los temas pertinentes al estudio macroeconómico: ahorro-inversión, oferta-demanda, productividad del trabajo y del capital, vinculación tributaria-monetaria, diversificación de exportaciones, sustitución de importaciones, endeudamiento externo. Con fines de contraste se analizan los periodos 1950-1958 (ciclo inflación-devaluación) y 1959-1967 (desarrollo estabilizador), y en un anexo se presentan algunas gráficas que permiten observar la evolución de los principales fenómenos.

³ Miguel de la Madrid, *Economía y Derecho*, Conferencia pronunciada en el Colegio de Economistas de México, marzo 27 de 1969.

Por último, se recapitulan los logros alcanzados y se presentan algunas ideas sobre las inflexibilidades que se han venido gestando y que será necesario corregir.

I. ESQUEMA CONCEPTUAL

Las autoridades responsables de la política económica encaraban en 1959 una situación caracterizada por una estructura productiva dinámica; pero en la cual la expansión de la demanda efectiva había llevado consigo un ciclo recurrente de inflación-devaluación. La estrategia requería acelerar selectivamente el gasto y tomar simultáneamente medidas apropiadas para encauzar los efectos estabilizadores del crecimiento.

La experiencia demostraba que una vez iniciada la recuperación, en relación al lento desarrollo de 1957-1958, las decisiones de inversión excederían el volumen de ahorro voluntario. Esto había dado lugar al fenómeno de ahorro forzoso para establecer el equilibrio ahorro-inversión: consecuencia del proceso inflación-devaluación que a través de los cambios en los precios relativos de los bienes y servicios merma el consumo real de los sectores populares y transfiere ese volumen no consumido a los propietarios de los bienes de producción.

La política de desarrollo estabilizador descarta *a priori* la generación de ahorro inflacionario forzoso: era necesario actuar sobre los elementos determinantes del ahorro voluntario.

El desarrollo económico consiste en el aumento sostenido del volumen de la producción por hombre ocupado; presupone básicamente un incremento de la dotación de capital que haga viable mejorar la productividad y el ingreso real de la fuerza de trabajo y mantener tasas adecuadas de utilidad.

Las demandas de inversión están constituidas por tres categorías: la de reposición para mantener el capital, la destinada a existencias y la nueva de crecimiento. El ingreso corriente cubre generalmente las dos primeras; pero es el crecimiento del ahorro para financiar la inversión neta fija —dada una productividad marginal del capital— lo que determina el ritmo de aumento del producto interno.

Dado el nivel relativo de subdesarrollo en México a que antes se hizo referencia, la propensión media a ahorrar de la comunidad es reducida; además, la influencia de la devaluación de 1954 había frenado significativamente la propensión marginal a ahorrar (incremento del ahorro por unidad de incremento del ingreso nacional disponible). Dicha propensión marginal se había reducido de 0.10 en 1951-1953 a sólo 0.06 en 1955-1958. Posteriormente, en 1959-1967, alcanzaría 0.21.

La estrategia consistió en actuar sobre los factores económicos que determinan el ahorro y acoplar las medidas de política para apresurar el proceso y reubicar el ahorro de donde se genera a donde se utiliza, con el fin de lograr una asignación eficiente de los recursos. Debía procederse de manera coherente sobre las propensiones marginales a ahorrar de las empresas, de los individuos y del Gobierno. Para elevar al máximo la nueva inversión se decidió aprovechar también la capacidad de endeudamiento externo; es decir, la transferencia de ahorro del exterior.

En condiciones inflacionarias las empresas y los dueños de los negocios, al obtener altas utilidades, se benefician del ahorro forzoso impuesto a la comunidad. Por consiguiente, en condiciones de estabilidad, era preciso reforzar los alicientes

al ahorro voluntario derivado de las utilidades normales. La tributación debería enfocarse a propiciar la reinversión de utilidades y a dar incentivos a las inversiones más productivas por medio de subsidios y exenciones. Favorecer la reinversión de utilidades implica reducir la proporción destinada al pago de dividendos; es decir, se debe convencer a los inversionistas de que las ganancias futuras de capital, al no ser gravadas, son más atractivas que los dividendos presentes.

En los individuos el ahorro voluntario aumenta a medida que crece el ingreso personal frente a expectativas de lento aumento de precios y de mantenimiento de la paridad cambiaria.

Además, tenía que actuarse sobre el destino dado al ahorro existente, ya que en la etapa de inflación-devaluación se utilizaba en buena medida para propósitos especulativos (terrenos, divisas extranjeras, inventarios, etcétera). Para captar el volumen de ahorro existente y el nuevo por medios institucionales y poder posteriormente transferirlo a las actividades productivas más convenientes, era necesario que la tasa de interés real fuera atractiva. La tasa real de interés es la resultante del nivel de la tasa nominal, de las expectativas de incremento de los precios y del gravamen impositivo sobre el rendimiento de los valores. No era aconsejable elevar la tasa nominal por sus efectos sobre la demanda de fondos para inversión. La confianza en la estabilidad interna y externa se lograría paulatinamente; pero se podía actuar de una vez sobre los impuestos. Por ello se decidió eximir a los rendimientos de valores de renta fija hasta un cierto límite —inicialmente 7 %— y gravar con tasas ligeramente progresivas, hasta un 10 %, los rendimientos derivados de intereses más altos al mínimo. Los valores ofrecerían también la seguridad de compra a la par para reforzar la confianza de los ahorradores. De este modo también se contribuía a captar ahorro externo, ya que existía un margen de interés atractivo respecto a las condiciones prevalecientes en el mercado financiero de los Estados Unidos.¹

El Gobierno, por su parte, tenía que conjugar la apropiación de recursos reales no inflacionarios para hacer frente a sus responsabilidades con los propósitos antes enunciados de elevar la propensión marginal a ahorrar de las empresas y de los individuos. Para lograrlo contaba con dos instrumentos complementarios: los impuestos y el endeudamiento. Este último implicaba el pago de intereses, y la administración tributaria, para ser mejorada, requería mayores fondos. La medida en que se recurría a uno u otro expediente estaba determinada por características estructurales y de conveniencia en distintas coyunturas.

En 1958 la deuda pública apenas representaba el 10.2 % del producto interno bruto. La capacidad de endeudamiento era, por tanto, grande y permitía amplitud de maniobra para acoplar los distintos propósitos. El endeudamiento interno se vincularía al volumen de recursos que fuese favorable captar sin recurrir a emisiones primarias de dinero que resultarían contraproducentes. El externo aportaría fondos para el financiamiento parcial de inversiones necesarias en riego, carreteras, energía, ferrocarriles, industrias, etcétera, y, además, ampliaría la oferta de divisas para apoyar la paridad del tipo de cambio.

A través del Banco de México, mediante el mecanismo del encaje legal, el Gobierno obtendría una proporción adecuada de los ahorros canalizados al sistema

¹ Véase más adelante la parte relativa a la vinculación económica con los Estados Unidos.

bancario privado, determinada en función de las necesidades de incremento de la inversión privada. Los bancos nacionales (Nacional Financiera, etcétera), también competirían en el mercado para captar directamente ahorros del público.

Los recursos reales, internos y externos, obtenidos mediante la transferencia al Gobierno, financiarían el déficit del sector público de acuerdo con los objetivos de la política de desarrollo estabilizador, ya que en esas circunstancias el déficit no resultaría inflacionario.

El papel que podría cubrir la tributación en concordancia con la política monetaria y crediticia quedaba en buena medida predeterminado: coadyuvaría a la capitalización, generación y captación de ahorro voluntario, interno y externo. La tributación se ponía al servicio del propósito de elevar la dotación de capital por hombre ocupado y de absorber en actividades más productivas al incremento de la fuerza de trabajo. Los propósitos también fundamentales de equidad en los beneficios del desarrollo se lograrían por medio de la orientación del gasto público y por una política apropiada de salarios reales, prestaciones y seguridad social. En previsión del futuro se iniciaría un proceso permanente de reforma tributaria —legislativa y administrativa— para subsanar paulatinamente deficiencias y conformar un marco de acción acoplado a los cambios de estructura de la economía nacional.

Las comparaciones estadísticas internacionales indican en México una de las cargas fiscales más bajas en el conjunto de los países subdesarrollados. Si bien los autores de esos trabajos² ponen énfasis en que la simple comparación numérica no es un elemento de juicio suficiente para evaluar la contribución de la tributación al desarrollo, por lo común los lectores recuerdan únicamente el coeficiente estadístico. Por ello conviene reflexionar sobre algunas de las características estructurales antes referidas en la opción entre impuestos y endeudamiento.

La participación del Estado en la actividad económica determina que muchas actividades importantes, de propiedad privada en otros países, en México lo sean de propiedad pública, por lo que no pagan impuestos, o bien pagan relativamente poco y aun reciben aportaciones cuantiosas del Gobierno Federal. La agricultura está sujeta a un trato preferente y la organizada en ejidos queda exenta de cualquier gravamen; las cooperativas de toda índole gozan asimismo de exenciones especiales. El Estado también ve reducida la recaudación impositiva efectiva en virtud de los sacrificios fiscales en que incurre deliberadamente para promover actividades del sector privado. Esto ha sido un proceso de amplio alcance que dura ya muchos años. Recientemente las actividades más importantes han sido la minería, la petroquímica y la industria automotriz.

La importancia relativa del comercio exterior en la economía es muchas veces determinante del nivel de la carga fiscal. En México, según se verá más adelante, el comercio exterior ha perdido participación en la oferta-demanda global. Además, al no recurrir a devaluaciones como mecanismo de ajuste externo y, al contrario, promover la productividad y la oferta, los gravámenes impositivos a la actividad interna han tenido que suplir la pérdida de importancia relativa de los originados en el comercio exterior. De 1950 a la fecha los impuestos a la exportación han bajado en términos absolutos y han disminuido su participación relativa en el total

² Harley H. Hinrichs, *La estructura tributaria durante el desarrollo*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1967.

de la recaudación de 15.4 % a sólo 2.5 %. El impuesto sobre la renta elevó su participación de 25.1 % a 45.0 %.

Las comparaciones internacionales se presentan a precios corrientes. Por ello, los países que atraviesan por prolongados periodos de inflación, por leve que sea la progresividad del sistema tributario, tienden a elevar la recaudación más rápidamente que el ingreso nacional; pero el poder de compra de esos ingresos se ve mermado por el alza de precios.

Lo importante, según comprueban las comparaciones internacionales,³ es la proporción del ahorro gubernamental en el producto bruto: nada se gana en términos de crecimiento si la carga fiscal se compensa o nulifica con la proporción del gasto corriente en el valor agregado. En estas circunstancias la transferencia de ingresos por la vía impositiva de los particulares al Gobierno puede resultar en una reducción del coeficiente de ahorro global de la comunidad.

En México el ahorro corriente del sector público ha representado alrededor del 4.5 % del producto bruto. La carga fiscal de 13 %⁴ se complementa con los fondos no inflacionarios captados vía el endeudamiento interno y externo.

Los siguientes capítulos reseñan la ejecución del esquema conceptual durante una década.

II. ESTRUCTURA PRODUCTIVA

La política de desarrollo estabilizador logró elevar la tasa real de crecimiento y reducir significativamente el coeficiente de inflación:

	TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO	
	1951-1958	1959-1967
Producto interno bruto		
Nominal	13.8	10.4
A precios de 1960	5.6	6.5
Población	3.2	3.4
Producto real por habitante	2.3	3.0
Precios implícitos en el PIB	7.5	3.6
Coeficiente de inflación ^a	1.34	0.55

^a Relación de incrementos entre los precios implícitos en el PIB y el PIB real.

El equilibrio real entre el volumen de bienes y servicios y la demanda de los mismos se gestó desde etapas anteriores a través del gasto público en infraestructura e industrias básicas que por su largo periodo de maduración y por ser financiado en parte con incrementos de la oferta monetaria ocasionó, en un principio, presiones inflacionarias.¹ Pero cuando el capital básico proporcionado por el Estado co-

³ Stanley Please, "El ahorro mediante la tributación: ¿Realidad o Espejismo?", en *Finanzas y Desarrollo*, volumen IV, núm. 1, marzo de 1967.

⁴ Ingresos corrientes del sector gobierno (Federal, Departamento del Distrito Federal, Estados, Territorios y Municipios) y contribuciones de seguridad social.

¹ Leopoldo Solís M., "La evolución económica de México a partir de la Revolución de 1910", en *Demografía y Economía*, vol. III, núm. 1, 1969, El Colegio de México.

menzó a rendir frutos y se continuó ampliando con regularidad, en concordancia con las medidas para elevar el ahorro voluntario y seguir promoviendo la inversión privada, el estímulo a la producción y el equilibrio ahorro-inversión contrarrestaron las presiones inflacionarias.

1. Oferta y demanda globales

Con objeto de concentrar la atención en los aspectos productivos y aislar el efecto de los precios, el análisis se realiza en términos de *quantum* a precios de 1960.

	EN PORCIENTOS			TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO	
	1950	1958	1957	1951-1958	1959-1967
<i>Oferta global</i>	100.0	100.0	100.0	5.7	6.4
Producto interno bruto	88.8	88.4	89.4	5.6	6.5
Importaciones	11.2	11.6	10.6	6.1	5.4
Servicios	(1.6)	(2.2)	(2.8)	10.0	9.3
Mercancías	(9.6)	(9.4)	(7.8)	5.3	4.2
<i>Demanda global</i>	100.0	100.0	100.0	5.7	6.4
Consumo	74.5	74.9	72.4	5.7	6.0
Inversión bruta fija	13.9	14.6	18.3	6.4	9.1
Inventarios	0.7	0.8	1.0	6.6	8.7
Exportaciones	10.9	9.7	8.3	4.1	4.7
Servicios	(4.9)	(3.6)	(3.1)	1.7	5.0
Mercancías	(6.0)	(6.1)	(5.2)	5.8	4.5

La pérdida en la contribución relativa de las importaciones de mercancías obedece al proceso de sustitución. La participación del sector externo en la oferta global no acusa una reducción más pronunciada por cuanto se elevó el volumen del turismo mexicano al exterior, así como el costo de la contribución del ahorro externo al desarrollo.²

El elemento más dinámico de la demanda global ha sido la inversión: de 1950 a 1958 apenas aumentó su participación relativa, pero en 1967 llegó a más del 19 % del total.³

Las exportaciones de bienes contribuyeron en menor medida a la expansión de

² Estos aspectos se tratan en detalle posteriormente en la parte relativa al sector externo.

³ El coeficiente de inversión (relación entre la inversión bruta fija y el PIB) fue de 21.0 %. Esta magnitud es relativamente alta en comparación con otros países, tanto desarrollados como en proceso de desarrollo. El coeficiente de inversión del conjunto de la América Latina en 1966 fue de 17.1 %; por países, el Brasil, 12.8 %; Chile, 17.6 %; la Argentina, 17.7 %; Venezuela, 19.8 %; Colombia, 20.6 %. El coeficiente de Italia fue de 19.0 % y de 22.0 % en Francia; el Japón, un caso excepcional, llegó a 31.0 %.

la demanda real. A precios corrientes la reducción es todavía mayor debido al lento aumento de los precios, lo cual acentuó la orientación de los recursos hacia el mercado interno y determinó una menor recaudación impositiva por este concepto. El turismo contrarrestó la tendencia de las mercancías en la demanda global y su aporte al desarrollo de la economía mexicana es también muy importante en términos de la oferta de divisas. La menor participación relativa de los servicios se explica por la tendencia a un incremento más moderado de las transacciones fronterizas.

La reducción en el coeficiente de inflación determinó, como era de esperarse, bajas en las tendencias al incremento de los precios en todos los sectores. Debe destacarse la reducción de los precios relativos de los energéticos y de los servicios proporcionados por el sector público, lo cual es consecuencia de la decisión de abastecer a la economía de elementos básicos en cantidad suficiente y a precios bajos.⁴ El deterioro de los precios de exportación se compensó, en su efecto conjunto sobre la agricultura, por el establecimiento de precios de garantía internos (maíz, trigo, sorgo, etcétera).

2. Estructura del producto y de la fuerza de trabajo

Los cambios ocurridos en la estructura productiva y en la ocupación de la mano de obra corresponden a las tendencias que eran de esperarse en un país en proceso de desarrollo.⁵

	PIB			FUERZA DE TRABAJO		
	1950	1958	1967	1950	1958	1967
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agropecuario	17.8	16.9	13.3	58.3	55.1	47.9
Industria manufacturera	18.5	18.4	20.7	11.8	13.3	16.6
Minería, petróleo y energía eléctrica	5.1	5.3	6.2	1.5	1.6	2.2
Construcción	3.4	3.8	4.6	2.7	3.4	4.4
Servicios	55.2	55.5	55.2	25.7	26.6	28.9

El sector agropecuario perdió participación relativa en el valor agregado y en la fuerza de trabajo. Pero su contribución al desarrollo es muy apreciable. En contraste con el conjunto de la América Latina, la producción ha crecido con mayor rapidez que la población (tasas medias anuales de 4.2 % y 3.4 %, respectivamente, en 1959-1967). Además, contribuye con más del 50 % del valor de las exporta-

⁴ Los subsidios implícitos en los precios y tarifas de los bienes y servicios abastecidos por el sector público determinan una mayor presión sobre las transferencias del Gobierno Federal a los organismos y empresas relativas.

⁵ Simon Kuznetz, *Aspectos cuantitativos del desarrollo económico*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1964.

ciones y ha abastecido con amplitud las necesidades de insumos de la industria. No obstante, la fuerza de trabajo continúa aumentando en términos absolutos —tasa media anual de 2.2 %—, lo cual ha demandado mayores esfuerzos para elevar la productividad por hombre y el nivel de vida.

La mayor contribución relativa de la industria manufacturera, en parte posible por la flexibilidad de la oferta agrícola, es consecuencia de un proceso productivo que permite atender necesidades de consumo, final e intermedio, y de inversión, cuya satisfacción requiere de productos cada vez más elaborados. El incremento en la producción de energéticos se debe a las grandes inversiones que el Estado ha realizado con el objeto de abastecer la creciente demanda generada principalmente por la industria.⁶ La participación de los servicios se ha mantenido constante; los mecanismos de distribución, de financiamiento, los servicios gubernamentales, etcétera, han crecido a un ritmo similar al de la actividad económica.

El aumento de población en el sector agropecuario y las limitaciones naturales para ampliar la superficie cultivable han motivado desplazamiento de la fuerza de trabajo agrícola hacia las áreas urbanas (servicios y construcción) que pueden incorporar mano de obra de escasa calificación. La industria, en cambio, al requerir mano de obra calificada, emplea principalmente población urbana, que tiene mayores oportunidades de educarse.

3. Productividad del trabajo y del capital

Aunque una proporción creciente del incremento de la fuerza de trabajo fue absorbida en actividades más productivas, como se vio anteriormente, todavía subsisten diferencias muy pronunciadas en el producto por hombre ocupado en los distintos sectores:

	PRODUCTO POR HOMBRE OCUPADO (Miles de pesos de 1960)		
	1950	1958	1967
<i>Total</i>	9.9	12.0	15.2
Agropecuario	3.1	3.8	4.3
Manufacturas	14.8	15.5	17.8
Otras industrias	19.0	20.7	24.2
Servicios	22.0	26.2	30.4

Esta situación estructural, aunada al fuerte incremento de la fuerza de trabajo (tasa media anual de 3.8 % en 1959-1967), determinó que el aumento de la dotación de capital por hombre requiriera de un esfuerzo masivo de formación de capital para poder elevar en el conjunto la productividad del trabajo (en 1959-1967 la inversión neta aumentó 10.1 % al año). Facilitó el cumplimiento de este propó-

⁶ En 1967 la capacidad instalada de energía eléctrica fue de 5.8 millones de kilowatts en comparación con 1.2 en 1950; la producción de petróleo se elevó de 74 a 150 millones de barriles al año.

sito la capacidad del sistema educativo para ampliar la oferta de profesionistas, técnicos y, en general, personal con mayor grado de capacitación; asimismo, la absorción de tecnología se ha facilitado también por la vinculación con los Estados Unidos a que se hace referencia más adelante.

El mayor volumen destinado a la formación de capital llevó consigo una mejoría sensible de su productividad, según lo demuestra la relación producto-capital:

Promedio de los años indicados

	<i>Relación media^a</i>	<i>Relación marginal^a</i>
1951-1958	0.338	0.386
1959-1967	0.361	0.442

^a Calculada con base en datos a precios de 1960. Corresponde al capital tangible reproducible.

Las razones que explican la mejoría en la productividad del capital son de diversa índole. Dentro de un marco de generación de economías externas, de uso creciente del capital en actividades en que la productividad es más alta, de mayor producto por unidad de mano de obra y de expansión regular de la demanda, aumenta la confianza de los productores y se logra un uso más intenso de la capacidad instalada. Por otra parte, la proporción de la inversión en reposición ha disminuido (de 31 % en 1950 a 22 % en 1967), dejando un mayor margen para inversión fija neta. Por la propia acumulación anterior, el progreso técnico y de organización se ha acentuado. Además, el capital se ha beneficiado de un sistema fiscal que favorece la reinversión de utilidades y concede subsidios y exenciones, y de un sistema crediticio que alienta inversiones convenientes.

La evolución de los distintos elementos señalados se resume en los indicadores siguientes:

	TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO	
	1951-1958	1959-1967
Producto interno neto ^a	5.6	6.5
1. Fuerza de trabajo	3.1	3.8
2. Producto por hombre ocupado	2.4	2.6
a) Dotación de capital por hombre ocupado	(1.8)	(1.6)
b) Producto por unidad de capital ^b	(0.6)	(1.0)

^a Los cálculos se hacen respecto al producto neto: interesa conocer el incremento efectivo de la disponibilidad de bienes y servicios y no la disponibilidad bruta que incluye la depreciación.

^b Relación directa entre producto y capital. Mide la productividad de los bienes de capital y la que se deriva de los cambios tecnológicos, mejor administración, etcétera.

Cabe recalcar que el aumento de la productividad del trabajo se origina, sobre todo, en un proceso extensivo de capitalización por hombre, que ha permitido al

incremento de la fuerza de trabajo beneficiarse con la mayor productividad del acervo de capital, así como con la nueva inversión.

4. Salarios y costos

En 1959-1967 la productividad del trabajo aumentó a una tasa media anual de 2.6 % y, el salario real, al 3.1 %. Por consiguiente, mejoró la participación relativa de la clase asalariada en el ingreso nacional disponible. Por otra parte, la proporción de la población asalariada en la fuerza de trabajo total se elevó, como consecuencia del proceso de desarrollo, de menos del 50 % en 1950 a casi dos tercias partes en la actualidad, lo cual es reflejo de una economía en la que van desapareciendo las pequeñas unidades familiares de producción y autoconsumo y de baja productividad:

	1950-1958	1959-1967
<i>Coficiente de inflación</i>	1.34	0.55
<i>Participación en el IND en 1950 y 1967 (%)*</i>		
a) De los salarios	26.3	35.2
b) del superávit de operación ^a	70.2	60.7
<i>Tasas medias anuales de crecimiento</i>		
Precios del PIB	7.5	3.6
Salario nominal	10.4	6.8
Salario real ^b	2.6	3.1
Precios de los insumos	7.6	2.8
Precios relativos de los insumos respecto a los precios del PIB.	0.1	-0.8

^a Incluye las remuneraciones a la propiedad y a la empresa, y al trabajo no asalariado.

^b Relación entre el precio del trabajo y el precio del PIB.

* Las Cuentas Nacionales elaboradas por el Banco de México para el periodo 1950-1967 analizan la distribución funcional del ingreso valuada a precios corrientes. Pero también, para otros fines de análisis, presentan datos valuados a precios constantes de 1960. Esto ha dado lugar a confusiones, ya que se pretende demostrar que la distribución funcional del ingreso expresada a precios constantes lleva a una reducción en la participación relativa del trabajo asalariado. Debe tenerse presente que a precios constantes se mide el *quantum* de trabajo incorporado en el proceso productivo. Por lo tanto, el hecho de que la participación del salario, a precios constantes, se reduzca es un fenómeno lógico vinculado a los incrementos de la productividad por hombre. Así, un obrero que en 1950 tenía un sueldo de 5,000 y una productividad de 6,000, en 1967 en el cálculo a precios constantes el salario se mantiene en 5,000; pero si la productividad ha aumentado a 8,000 es natural que la participación relativa del salario a precios constantes sea decreciente (de 83 % en 1950 a 63 % en 1967). Por el contrario, a precios corrientes, si el salario aumenta más rápidamente que la productividad por hombre su participación también aumentará. Estos últimos son los datos que se indican en el cuadro para el conjunto de la actividad económica.

No debe olvidarse que durante el ciclo de inflación-devaluación las utilidades aumentaron excesivamente, por lo cual el incremento más rápido del salario real

que el de la producción por hombre no puede considerarse como un incremento de costos en detrimento de las perspectivas de utilidad, ya que éstas se han venido ajustando a las nuevas circunstancias del desarrollo estabilizador. Por otra parte, los empresarios se beneficiaron de una reducción en el precio relativo de los insumos debido a la flexibilidad de la oferta agrícola y de las importaciones de materias primas y productos intermedios.

Las consideraciones anteriores atañen al salario promedio. Pero la política laboral toma en cuenta que los obreros no calificados sujetos a salario mínimo tienen niveles absolutos de ingreso muy reducidos y, por ello, deben lograr incrementos nominales más acentuados. En 1959-1967 la tasa media anual de incremento del salario mínimo fue de 8.6 % el rural y 8.8 % el urbano.

En los párrafos anteriores se han apuntado elementos de juicio acerca de las bases productivas del desarrollo estabilizador. A continuación se aborda el otro lado de la medalla, es decir, la generación de ahorro y el mecanismo financiero.

III. AHORRO Y FINANCIAMIENTO

La participación relativa del ahorro global (interno y externo) en el producto interno bruto se elevó de 13.5 % en 1950 a 21.9 % en 1967.

1. Ahorro interno

A principios de la década de los años cincuenta funcionaba el mecanismo de financiamiento inflacionario de la inversión a través del ahorro forzoso. Después de la devaluación de 1954, el coeficiente de ahorro aumentó hasta representar el 15 % del ingreso; pero las perspectivas de los años siguientes, especialmente la reducción de la tasa real de crecimiento y la inquietud sobre la balanza de pagos, bajaron de nuevo la propensión a ahorrar: la marginal fue de apenas 0.06 en 1955-1958.

El ahorro se destinaba en buena parte a adquisición de terrenos y a acumulación de inventarios y divisas. A partir de 1959, las características del desarrollo real y la confianza en la estabilidad interna y externa inducen paulatinamente a elevar con regularidad el ahorro y a destinarlo en proporción creciente a la formación de capital fijo, ya sea directamente o a través del sistema bancario. La propensión marginal a ahorrar alcanza 0.21 en 1959-1967. Es decir, de cada peso adicional de ingreso 21 centavos se destinan al ahorro.

2. Ahorro externo

El ahorro externo coadyuvó a acelerar el desarrollo económico, al financiar una inversión mayor que la que hubiera permitido el ahorro nacional. Se estima que la contribución del ahorro externo a la tasa de crecimiento del producto, de 10.4 anual en 1959-1967, fue de 1.2¹ y de 9.2 la obtenida con base en el ahorro interno.

¹ La contribución del ahorro externo al desarrollo se calculó multiplicando el ahorro externo neto (déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos con signo contrario) por la relación producto capital marginal total.

Éste aportó durante el periodo 1950-1967 el 10 % en promedio del valor de la inversión neta; al aumentar la proporción del crédito a largo plazo la contribución del ahorro externo fue mayor, pues se orientó a financiar proyectos de inversión pública en sectores básicos: ²

% del ahorro externo

	<i>Nueva inversión extranjera</i>	<i>Crédito neto a largo plazo</i>	<i>Sector financiero privado extran- jero ^a</i>
1950-1958	56.4	19.4	24.1
1959-1967	28.9	53.4	17.7

^a Incluye el saldo de la cuenta de capital a corto plazo de la balanza de pagos y el saldo de errores y omisiones.

3. *Captación de recursos por el sistema bancario*

Durante el periodo de desarrollo estabilizador no sólo ocurrió un incremento regular apreciable del ahorro interno, sino que también una proporción cada vez más alta se canalizó al sistema bancario debido a los mecanismos apropiados de atracción a que antes se hizo referencia.

Del total del ingreso nacional los pasivos del sistema bancario elevaron su proporción de 28 % en 1950-1958 a 38 % en 1959-1967 y a 43 % en 1965-1967.

De esa proporción, los valores de renta fija —principal instrumento de captación del ahorro voluntario— representaron más de la mitad y aumentaron de 4,500 millones de pesos en 1960 a 37,000 millones en 1967.

La colocación de valores de renta fija fue particularmente importante en las sociedades financieras y en las hipotecarias privadas, según se aprecia a continuación:

<i>Concepto</i>	<i>MILLONES DE PESOS</i>		<i>PARTICIPACIÓN EN LOS RECURSOS TOTALES DE CADA INSTITUCIÓN</i>		<i>PARTICIPACIÓN EN LOS VALORES DE RENTA FIJA</i>	
	<i>1960</i>	<i>1967</i>	<i>1960</i>	<i>1967</i>	<i>1960</i>	<i>1967</i>
<i>Total</i>	<i>4,464</i>	<i>36,900</i>	<i>29</i>	<i>51</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Sociedades financie- ras privadas</i>	<i>584</i>	<i>19,218</i>	<i>15</i>	<i>66</i>	<i>13</i>	<i>52</i>
<i>Sociedades hipoteca- rias privadas</i>	<i>1,619</i>	<i>10,038</i>	<i>88</i>	<i>92</i>	<i>36</i>	<i>27</i>
<i>Bancos nacionales</i>	<i>2,261</i>	<i>7,644</i>	<i>46</i>	<i>40</i>	<i>51</i>	<i>21</i>

² Véase la parte relativa a endeudamiento externo del sector público.

Destaca el dinamismo de los valores emitidos por las instituciones privadas: en 1960 obtuvieron 2,200 millones de pesos (49 % del total), y en 1967, 29,200 millones (79 %). El sector público (bancos nacionales y Patronato del Ahorro Nacional) captó el 51 % en 1960 y el 21 % en 1967.

Se ha iniciado una política que pretende inducir el ahorro a largo plazo y restar paulatinamente liquidez al sistema mediante la creación de valores de renta fija con plazos de vencimiento de diez años o más a tasas de interés más atractivas.

4. *Canalización del crédito*

El desarrollo estabilizador permitió al sistema bancario absorber, según se indicó, una proporción cada vez mayor del ingreso nacional. Este proceso fue más dinámico que la utilización de dichos recursos por el sector privado, de tal suerte que el sector público, a través del Banco de México, aprovechó esta alternativa de financiamiento: utilizó el 45 % en promedio del financiamiento canalizado por el sistema bancario.

Por actividades, los fondos del sistema bancario se destinaron en su mayoría a la industria y a la agricultura; se evitó canalizar cantidades excesivas al comercio y, en general, a operaciones no vinculadas a la inversión:

Porcientos calculados sobre datos a precios corrientes

	<i>Agricultura y ganadería</i>	<i>Industria^a</i>	<i>Comercio</i>
1950	15.3	58.5	26.2
1960	17.0	58.2	24.8
1967	15.4	61.8	22.8

^a Incluye minería.

Por las características de tenencia de la tierra y por tratarse de una actividad que requiere supervisión y asistencia técnica, la mayor parte del financiamiento al sector agropecuario ha sido responsabilidad del Estado. Para ello se han establecido diversas instituciones que, principalmente por medio de subsidios del Gobierno Federal, apoyan en distintos aspectos al sector agropecuario para mejorar su posición relativa; por ejemplo, 1,000 millones de pesos al año se destinan a subsidiar precios de garantía, y a través de fideicomisos especiales se canalizan recursos externos obtenidos de los organismos financieros internacionales con objeto de ofrecer créditos refaccionarios a plazos más amplios y tasas de interés adecuadas. Tres bancos nacionales orientan sus funciones hacia el sector agropecuario.³

³ Banco Nacional de Crédito Ejidal; Banco Nacional de Crédito Agrícola; Banco Nacional Agropecuario. Este último constituido en 1965 con un capital de mil millones de pesos.

5. Producción y dinero

En 1959-1967 el coeficiente de disponibilidad de dinero⁴ fue de 1.10: la expansión del medio circulante correspondió a la del valor de los bienes y servicios.

	<i>Coeficiente de inflación</i>	COEFICIENTE DE DISPONIBILIDAD DE DINERO		
		<i>Nominal</i>	<i>Real</i>	<i>Diferencia</i>
1951-1953	1.20	0.70	1.67	0.97
1955-1958	1.18	0.82	1.85	1.03
1959-1967	0.55	1.10	1.75	0.65

La concordancia entre el coeficiente de inflación y la diferencia entre los coeficientes de disponibilidad de dinero (nominal y real) no es exacta debido a los efectos de la velocidad de circulación del dinero: cuando el coeficiente de disponibilidad nominal se restringe aumenta la velocidad de circulación y viceversa.

En los periodos 1950-1953 y 1955-1958 el coeficiente de disponibilidad nominal de dinero es inferior a la unidad, lo cual refleja las decisiones de controlar los incrementos del medio circulante a fin de contrarrestar los incrementos de precios y de restringir las actividades especulativas, en particular la compra de divisas.

A partir de 1959 las causas de variación del medio circulante han sido en lo fundamental de origen interno, y han estado vinculadas a la expansión del valor de la producción. En los periodos anteriores la reducción de las reservas internacionales de divisas requirió que se ampliaran las causas internas de expansión de la oferta monetaria. En los años posteriores a la devaluación de 1954 el superávit presupuestal, derivado de los impuestos a la exportación (sobretasa del 25 %), hizo posible restringir las causas internas de expansión monetaria.

El déficit gubernamental del periodo de desarrollo estabilizador —por la forma de financiarlo con ahorros genuinos— no necesitó expansión primaria de dinero.

6. Financiamiento del gasto y de la inversión pública

En 1959-1967 el déficit del Gobierno Federal se financió en casi 90 % con recursos provenientes del crédito interno. Es decir, a través del ahorro voluntario de los particulares transferido vía las medidas crediticias. El remanente provino de fondos externos. No fue necesario recurrir a expansión primaria de dinero, lo cual concuerda con las consideraciones que se hicieron al tratar anteriormente la relación producción y dinero.

El nivel del déficit fue determinado, en su mayor parte, por la expansión del gasto corriente, en particular las transferencias:

⁴ Relación entre el incremento del medio circulante y el del producto interno bruto a precios corrientes. El coeficiente de disponibilidad real corresponde a la relación con el producto bruto a precios de 1960.

% EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CORRIENTES				
	<i>Gasto total</i>	CORRIENTE		<i>De capital</i>
		<i>Total</i>	<i>Transferencias</i>	
1950-1958	7.4	4.1	1.1	3.2
1959-1967	9.2	6.2	2.3	2.9

El rápido crecimiento de los gastos corrientes está vinculado a los aspectos cualitativos promovidos por la política de desarrollo estabilizador, con el fin de empezar a encarar necesidades acumuladas de educación y bienestar social. La estructura del gasto total del Gobierno Federal pone de relieve el énfasis aludido:

	<i>Promedio 1950-1958</i>	<i>Promedio 1959-1967</i>
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Infraestructura ^a	37.7	29.3
Educación	11.8	17.2
Sociales ^b	8.5	11.9
Fomento industrial y comercial	16.6	14.5
Defensa	9.2	8.0
Otros ^c	16.2	19.1

^a Comprende comunicaciones y transportes y fomento y conservación de recursos naturales.

^b Comprende servicios asistenciales y hospitalarios y seguridad social.

^c Comprende los gastos correspondientes a administración general y deuda pública.

El énfasis en el gasto corriente hizo forzoso restringir en parte los recursos disponibles para formación de capital del Gobierno Federal; pero la inversión del sector público en su conjunto elevó su participación en el producto al 6 % y representó en promedio el 41 % de la formación neta de capital fijo. De ésta, el ahorro corriente financió el 60 % y el endeudamiento neto el remanente (26 % el crédito interno y 14 % el externo). Por otra parte, la inversión pública ha jugado un papel compensatorio en la inversión total, particularmente cuando en 1961-1962 por razones políticas externas y sus repercusiones internas, el sector privado frenó su gasto. A partir de 1965 se incorporaron al Presupuesto los principales organismos y empresas del sector público y se estableció un mecanismo (programas anuales de inversión-financiamiento) para mantener un equilibrio razonable entre los proyectos de inversión y el volumen de recursos disponibles.

7. Deuda pública

El endeudamiento interno y externo tuvo necesariamente un costo en función de los intereses que fue preciso cubrir; pero este costo se compensó con largueza por los beneficios sociales derivados de un desarrollo económico más rápido.

La deuda pública aumentó en forma apreciable; pero también lo hizo la dimensión de la economía nacional, lo que permitió una ampliación continua de la capacidad de endeudamiento:

	% DEL PIB A PRECIOS CORRIENTES		
	1950	1958	1967
Endeudamiento total	11.4	10.2	20.9
Interno	4.8	4.0	11.9
Externo	6.7	6.2	9.0

El endeudamiento interno representa una transferencia de recursos del sector privado al sector público, en concordancia con los objetivos señalados en el esquema conceptual. La deuda externa, por el contrario, constituye una obligación con el resto del mundo y debe pagarse en divisas extranjeras. Conviene tratar algunos aspectos pertinentes.

Interesa, en primer lugar, el uso dado a los recursos del exterior:

<i>Sector de destino</i>	<i>% del total</i>	
	<i>Total</i>	<i>100</i>
Energía eléctrica		31
Comunicaciones y transportes		22
Fomento industrial		18
Petróleo		11
Agropecuaria (incluye riego)		7
Beneficio social		2
Otras actividades y bonos de fomento económico		9

Se aprecia aquí la canalización a las principales actividades promotoras del desarrollo a largo plazo. Las inversiones en cada uno de los proyectos específicos se han programado para que rindan lo necesario, con el fin de cubrir el adeudo y de que la tasa de ganancia general supere la tasa de interés del préstamo. Se obtiene así en conjunto el ahorro adicional indispensable para hacer frente a los compromisos de la deuda. Otro habría sido el caso si los fondos del exterior se hubieran destinado a sufragar gastos corrientes o bien a inversiones no recuperables.

Es consecuencia inevitable que el endeudamiento eleve el servicio de la deuda a través del tiempo. En 37 países en proceso de desarrollo, de 1955 a 1962, el endeudamiento externo aumentó dos veces y media, y el servicio cuatro veces.⁵ Esto no quiere decir que el endeudamiento haya descapitalizado a esos países. Todo lo contrario; éstos lograron aumentar la deuda porque las disposiciones excedieron a las amortizaciones y se registró un saldo neto positivo. Por ello no se puede plan-

⁵ Avramovic Dragoslav: *Economic Growth and External Debt*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1964.

tear la suma aritmética en el sentido de que se incurre en nuevos créditos para pagar deudas. Lo que sucede es que se contratan nuevos créditos para financiar obras de desarrollo, y las divisas que se obtienen de los desembolsos de todos los créditos se utilizan para pagar los vencimientos acumulados. De hecho, la salida de divisas corresponde exclusivamente al pago de los intereses.

En México, el pago de intereses de la deuda externa representó en 1967 el 5.2 % de los ingresos en cuenta corriente de la balanza de pagos; el 20.0 % se destinó a cubrir las amortizaciones. Debe recordarse que el sector externo representa en México una proporción relativamente baja en la actividad económica. Esto hace que la dependencia del exterior sea reducida, en contraste con lo que ocurre en otros países, en los que el sector externo es mucho más importante aun cuando el servicio de la deuda sea relativamente menor. Por otra parte, el endeudamiento externo —si bien tuvo un costo creciente— contribuyó a atenuar los efectos de la menor dinámica de las exportaciones de mercancías y del deterioro en la relación de precios del intercambio. De esta manera fue posible seguir manteniendo un nivel adecuado de importaciones y financiarlas por medio de fondos a largo plazo con tasas de interés relativamente bajas.

Las condiciones del endeudamiento externo están dadas para los países importadores de capital. No es factible influir sobre las mismas; pero sí es determinante utilizar los fondos externos con propósitos de crecimiento económico y no de consumo corriente. En tanto esto se logre, la capacidad de endeudamiento externo seguirá ampliándose a medida que se acelere el proceso de desarrollo estabilizador y el ahorro externo continúe apoyando el logro de un desarrollo real más rápido.

IV. EL SECTOR EXTERNO

Las devaluaciones de 1948-1949 y de 1954 constituyeron medidas para contrarrestar el desequilibrio externo de la economía mexicana; pero la experiencia demostró que sus efectos correctivos resultaban transitorios y que a largo plazo tenían consecuencias perjudiciales sobre la distribución del ingreso. Había que buscar soluciones distintas.

El crédito de México en los mercados financieros internacionales se restableció con los convenios firmados por el Gobierno mexicano durante la década de los cuarentas y el pago anticipado de la deuda externa realizado en 1962-1963. Esto permitió aprovechar la capacidad de endeudamiento a largo plazo para financiar proyectos de inversión, además de que facilitó un flujo continuo de inversión extranjera privada directa. Desde 1963 fue posible recurrir a los mercados internacionales de capitales a largo plazo y hasta hoy se han realizado emisiones de bonos de fomento económico por más de 350 millones de dólares, de los cuales la mayor parte se colocó en Europa, con lo que se ha contribuido a diversificar las fuentes de fondos del exterior.

El marco del sector externo en el periodo de desarrollo estabilizador se puede resumir en dos características principales:

- a) la decisión de no devaluar; y,
- b) el uso del crédito externo a largo plazo para complementar los recursos que antes proveía el sector exportador (y procurar, a la vez, diversificar las ex-

portaciones de bienes y servicios y proseguir con la sustitución de importaciones).

La balanza de pagos está determinada por las condiciones internas de la actividad económica. Refleja la capacidad del sistema productivo para abastecer la demanda externa y conseguir los recursos necesarios en divisas para pagar las importaciones que inducen al desarrollo de la economía. También refleja, a través de los pagos al capital prestado o invertido directamente por extranjeros, el costo que implica desarrollarse más rápidamente de lo que permiten los recursos nacionales.

1. Vinculación económica con los Estados Unidos

En el aspecto económico internacional la vinculación con los Estados Unidos es preponderante.¹ Más del 60 % de nuestro intercambio comercial se efectúa con dicho país. El turismo y las transacciones fronterizas —poco menos del 50 % de los ingresos en divisas de la cuenta corriente de la balanza de pagos— son casi en su totalidad de origen estadounidense al igual que la inversión extranjera privada directa (80 % de un total acumulado de 2,100 millones de dólares en 1967).

Se ha establecido una estrecha relación financiera y crediticia, acentuada por el diferencial real de intereses en México que ha propiciado la absorción de capitales.² La vinculación con el dólar estadounidense —principal moneda de reserva del mundo— ha condicionado la necesidad de mantener en todo momento la libre convertibilidad del peso: el control de cambios habría sido inmanejable, ya que hubiera originado el mercado negro de dólares.

Actualmente no es significativo el movimiento temporal de fuerza de trabajo para tareas agrícolas en los Estados Unidos; pero constituyó una salida importante para el exceso de mano de obra en épocas anteriores, y todavía en 1960 se movilizaron hacia este país más de 300,000 personas.

También operan influencia de carácter más general. La transmisión de la tecnología y de la organización empresarial se ha facilitado vía la inversión extranjera directa y las oportunidades a estudiantes y profesionales mexicanos para adquirir capacitación en los Estados Unidos. Estos elementos, que contribuyen a la capitalización y al uso eficiente de los recursos, se ven en parte contrarrestados por el llamado "efecto demostración":³ patrones de consumo que no corresponden al nivel relativo de desarrollo y acentúan la propensión marginal a consumir.

Las tendencias del desarrollo económico en los dos países y la evolución relativa de los precios se indica en seguida:

¹ Para un análisis más detallado véase el Discurso ante el Congreso de los Estados Unidos del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gustavo Díaz Ordaz, 27 de octubre de 1967.

² La coyuntura actual de tasas de interés en los mercados internacionales, que han alcanzado niveles insospechados, no ejerció influencia durante el periodo de análisis. Los instrumentos de captación de recursos en los Estados Unidos, que ofrecen características similares a los de México, tenían tasas de interés de 4.7 % en 1960 y 5.4 % en 1967, en comparación con 8.10 % de los valores de renta fija mexicanos.

³ James S. Duesenberry: *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*, Oxford University Press, Nueva York, 1967.

	TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PIB				COEFICIENTE DE INFLACIÓN ^a	
	NOMINAL		REAL		EE. UU.	México
	EE. UU.	México	EE. UU.	México		
1951-1958	5.8	13.8	2.9	5.6	0.97	1.34
1959-1967	6.5	10.4	4.6	6.5	0.39	0.55

^a Relación entre los incrementos de los precios implícitos en el PIB y los del PIB real.

El crecimiento real de México fue superior; los precios aumentaron al principio con mayor rapidez, pero posteriormente hubo más concordancia en los respectivos coeficientes de inflación. A partir de 1961 la llamada Nueva Política Económica de los Estados Unidos hizo viable un periodo prolongado de cabal aprovechamiento del potencial de crecimiento de ese país, lo cual sin duda facilitó nuestro desarrollo estabilizador. El ritmo más acelerado de crecimiento real en México apenas hizo mella en la profunda disparidad de poder económico relativo: basta recordar que en 1967 el ingreso por habitante representó tan sólo el 13.3 % del de los Estados Unidos.

Esa vinculación podría haber sido absorción. No lo ha sido gracias al nacionalismo positivo de México, derivado de su tradición cultural, de su historia y de los valores emanados de la Revolución. Se ha logrado encontrar un entendimiento político capaz de darle sentido a la vinculación económica en función de los intereses del desarrollo nacional, basado éste en el convencimiento de que la soberanía y la independencia tienen un valor superior al económico. Las relaciones de los dos países en los últimos años ponen de relieve las ventajas del respeto mutuo apoyado en la igualdad jurídica de las naciones.

2. Comercio, turismo y costo del ahorro externo

Los efectos transitorios de las devaluaciones beneficiaron al sector exportador al elevarse el valor en pesos del volumen vendido; pero actuaron en desacuerdo con el resto de la comunidad por la elevación indiscriminada de los precios internos y de las importaciones. Por el contrario, la política de desarrollo estabilizador tendió a promover las exportaciones de bienes y servicios a través de incrementos de la oferta y de la productividad; la sustitución de importaciones se abordó por medio de gravámenes arancelarios y licencias previas selectivas.

A través de sus relaciones con el exterior la estructura de la economía mexicana ha desarrollado un proceso productivo más equilibrado del que le hubiesen permitido sus recursos internos contribuyendo, a la vez, al abastecimiento de las necesidades de bienes y servicios de los demás países del mundo, en particular, de los Estados Unidos.

Cabe destacar que México no ha recurrido al comercio internacional para mantener un volumen de consumo en exceso de sus posibilidades: ha financiado las compras del exterior con sus exportaciones de bienes y servicios. El déficit corriente

de la balanza de pagos se explica, en su mayor parte, por los pagos al capital externo que se ha utilizado para acelerar el desarrollo.

<i>Concepto</i>	<i>1950-1958</i>	<i>1959-1967</i>
1. Saldo de la cuenta de mercancías	-215	-368
2. Saldo de la cuenta de servicios, transferencias y remuneraciones de los asalariados . .	214	332
3. Saldo de la cuenta de bienes y servicios (1 + 2)	- 1	- 36
4. Saldo de los ingresos de la propiedad y de la empresa	- 93	-242
5. Saldo corriente de la balanza de pagos . .	- 94	-278

Las exportaciones de bienes y servicios están constituidas en un 60 % por mercancías. Éstas provienen todavía en un 70 % del sector agropecuario y de las industrias extractivas. Los productos manufacturados han ganado ligera participación. México enfrenta en el comercio de exportaciones los graves problemas de todos los países productores de alimentos y materias primas que sería ocioso repetir aquí.⁴

La dinámica del sector externo ha descansado en el turismo. La vinculación con los Estados Unidos se aprovechó canalizando crecientes recursos para extender la oferta de servicios. De 1950 a 1967 se duplicó el número de cuartos de hotel, se ampliaron los aeropuertos y los medios de transportación no aérea se mejoraron. Se ha iniciado un programa de desarrollo de nuevas zonas turísticas mediante la creación de la infraestructura básica por el Estado y la participación de la inversión privada en el establecimiento de nuevos hoteles y otras instalaciones. Al mismo tiempo, el incremento de los gastos de mexicanos en el exterior se ha acelerado exageradamente en los últimos años.

La sustitución de mercancías importadas se realizó con mayor intensidad en los bienes de consumo. En la actualidad, este proceso ha determinado una estructura de importaciones que corresponde estrechamente al proceso de industrialización y capitalización del país. En 1967 los bienes de producción importados representaron el 84 % del total de mercancías: 38 % de maquinaria y equipo y 46 % de bienes intermedios. Los bienes de consumo sólo representaron el 16 %.

Debido a que el contenido importado del consumo es tan bajo (1.5 %), cualquier decisión de frenar las importaciones afectaría directamente al proceso de formación de capital y del crecimiento de la producción: el contenido importado de la inversión es de 27.5 % y el de la demanda intermedia de 5.8 %.

Es importante recordar que la paridad del tipo de cambio se ha mantenido durante quince años en condiciones de libre convertibilidad y que el nivel de las reservas internacionales ha sido cada vez mayor. La solidez del peso mexicano se manifestó también en el hecho de que en varias ocasiones ha sido utilizado por el Fondo Monetario Internacional para apoyar otras monedas.

⁴ Véase: Raúl Prebisch, "Informe sometido al Secretario General de las Naciones Unidas acerca de la significación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo", en Suplemento de *Comercio Exterior*, Tomo XIV, núm. 7. México, julio de 1964.

V. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La experiencia descrita demuestra que el modelo de desarrollo estabilizador hizo posible aprovechar con más plenitud el potencial de desarrollo y conformó paulatinamente durante el transcurso de una década una estructura productiva y financiera acorde con los requisitos cuantitativos y cualitativos de largo plazo: incremento de la propensión marginal al ahorro voluntario, de la productividad del trabajo y del capital, de los salarios reales, y de la remuneración de los asalariados en el ingreso nacional.

Conviene recapitular algunos de los logros en función de los propósitos que se perseguían:

Propósito	RESULTADOS				
	1950	1958	1967	TASA MEDIA ANUAL	
				1951-1958	1959-1967
1. Crecer más rápidamente					
PIB (miles de millones de pesos a precios de 1960)	87.0	134.7	237.8	5.6	6.5
Por habitante (dólares de 1960)	265	320	416	2.4	3.0
2. Detener las presiones inflacionarias					
Índice de precios implícitos en el PIB (1960 = 100)	—	—	—	7.5	3.6
Coeficiente de inflación	—	—	—	1.34 ^a	0.55 ^a
3. Elevar el ahorro voluntario					
Propensión marginal a ahorrar	—	—	—	0.13 ^a	0.21 ^a
4. Elevar la inversión					
Coeficiente de inversión	12.7 %	16.5 %	20.9 %	—	—
5. Mejorar la productividad					
Del trabajo	—	—	—	2.4	2.6
Del capital	—	—	—	0.6	1.0
6. Aumentar los salarios reales					
Salario nominal	—	—	—	10.4	6.8
Salario real	—	—	—	2.6	3.1
7. Mejorar la participación de los asalariados					
% de la remuneración de los asalariados en el ingreso nacional disponible	26.3 %	30.7 %	35.2 %	—	—
8. Mantener el tipo de cambio					
Precio del peso en dólares (centavos de dólar)	12	8	8	—	—

^a Promedio del periodo.

Esto no obstante, México sigue siendo un país subdesarrollado con graves problemas por resolver. El modelo de desarrollo estabilizador, gracias al éxito alcanzado, tiene suficiente flexibilidad para adaptarse a las necesidades insatisfechas que se han venido gestando, así como a las nuevas circunstancias que el propio desarrollo trae consigo.

En el contexto macroeconómico de este ensayo, sin pretender entrar en detalles, la estrategia futura deberá dar atención preferente a los siguientes aspectos: acelerar significativamente la tasa de aumento de las exportaciones de bienes y servicios, actuar sobre los factores determinantes de la oferta-demanda de empleo y de mejora de la productividad por hombre en los sectores rezagados, y elevar la proporción de los recursos totales captados por el Estado.

En la próxima década es factible alcanzar una tasa media anual de crecimiento más rápida. Pero para no romper el equilibrio externo y caer de nuevo en el ciclo inflación-devaluación, es indispensable aumentar simultáneamente la oferta de bienes y servicios de exportación. Los programas ya iniciados en turismo, pesca, recursos forestales y uso más eficaz de las tierras de riego, deberán reforzarse. Asimismo, habrá de darse más unidad y dirección a la política general de promoción de exportaciones. En otro orden de ideas, el fomento al turismo tendrá que ir acompañado de limitaciones al gasto turístico de mexicanos en el exterior, que en los últimos años ha llegado a experimentar una tendencia exagerada al crecimiento.

La sustitución de importaciones es también un elemento importante en la estrategia para acelerar la tasa de crecimiento; pero algunos de los criterios seguidos hasta la fecha habrán de modificarse. La sustitución debe tomar en cuenta, en forma principal, aspectos técnicos de capacidad instalada en relación al mercado, y de precios y costos, en función del consumo y la exportación de productos semielaborados y bienes finales. La inversión extranjera en la industria manufacturera, sobre todo en las actividades más dinámicas, ofrece posibilidades, no exploradas sistemáticamente hasta el día de hoy, de ser inducida para utilizar su vinculación con las matrices, a fin de establecer acuerdos de complementación que permitan aprovechar con fines de exportación la gran diferenciación de procesos que caracteriza a la producción industrial moderna.

La expansión demográfica, los desequilibrios de productividad por hombre, la existencia de regiones atrasadas que todavía no han podido iniciar el aprovechamiento de su potencial de desarrollo, la alta proporción joven de la población que demanda educación y las necesidades insatisfechas en materia medicoasistencial y de seguridad social, llevan al Estado a una responsabilidad cada vez mayor.

El Estado ha sido eficaz en la creación de la infraestructura básica, en el sentido lato del término, para promover las economías externas y elevar la productividad del capital y del trabajo asalariado. Pero en la etapa futura el Estado no sólo seguirá teniendo esa obligación, sino, además, la de crear las condiciones generales para que la juventud pueda obtener educación y capacidad de desenvolvimiento, y que los sectores populares que se han rezagado encuentren condiciones propicias al aumento de la productividad y obtengan una proporción más equitativa del ingreso nacional. Debe asumir una responsabilidad más grande en lo que respecta a la creación de empleos para absorber en mayor medida la fuerza de trabajo. Los programas de promoción de exportaciones a que antes se ha hecho referencia con-

tribuirán directamente a este propósito por cuanto se trata de actividades que insu-
men considerables proporciones de mano de obra. Por otra parte, las obras públicas
podrían orientarse de modo que esta fuerza de trabajo se utilice en mayor medida.
Esto se vincularía con programas de organización en la agricultura para constituir
ejidos comunales y asociaciones privadas que atenúen la ineficacia del minifundio.

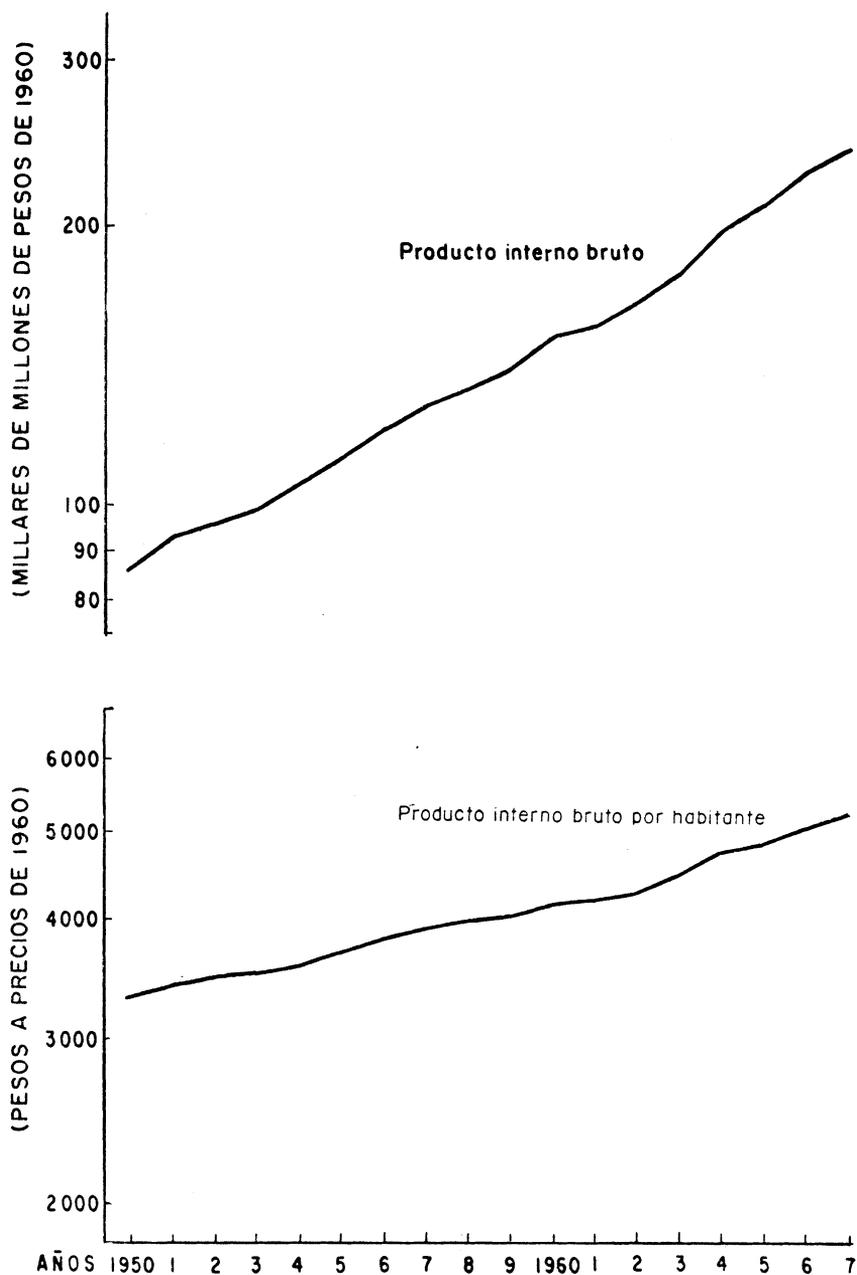
Para encarar estas responsabilidades el Estado deberá contar con una propor-
ción más alta de los recursos totales de la comunidad. La forma de lograrlo debe
meditarse. Toda vez que interesa seguir promoviendo el desarrollo y acentuar la
equidad en la distribución del ingreso, las nuevas medidas deben formularse bus-
cando la mayor cohesión posible en función de los objetivos. Por ejemplo, el im-
puesto al valor agregado que se establecerá en fecha próxima permitirá elevar la
recaudación, eliminar la piramidación del actual gravamen a las ventas, controlar
mejor el impuesto sobre la renta a las empresas y alentar las exportaciones. Medidas
tendientes a restar recursos del sector privado que se destinan a consumo suntuario,
inclusive viajes turísticos al exterior, contribuirán a elevar el ahorro global, a re-
ducir la desproporción en los beneficios del desarrollo y a aliviar presiones sobre
la balanza de pagos.

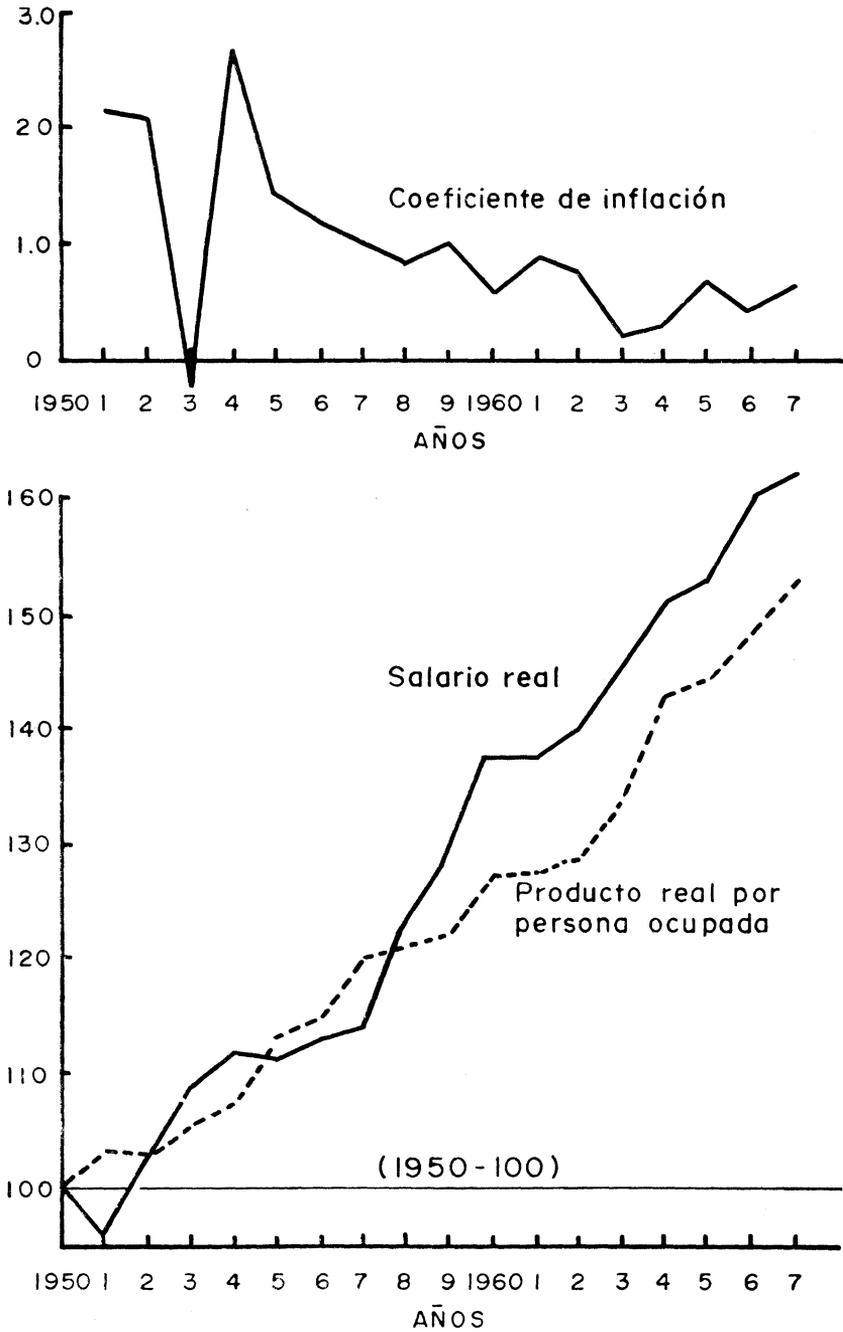
México tiene un futuro dinámico; pero no exento de riesgos. Es imprescindible
seguir complementando juiciosamente los distintos elementos de la política econó-
mica. Todavía no se ha llegado a la etapa en que el desarrollo es irreversible; lo
ganado puede perderse con relativa facilidad.

ANEXO DE GRÁFICAS

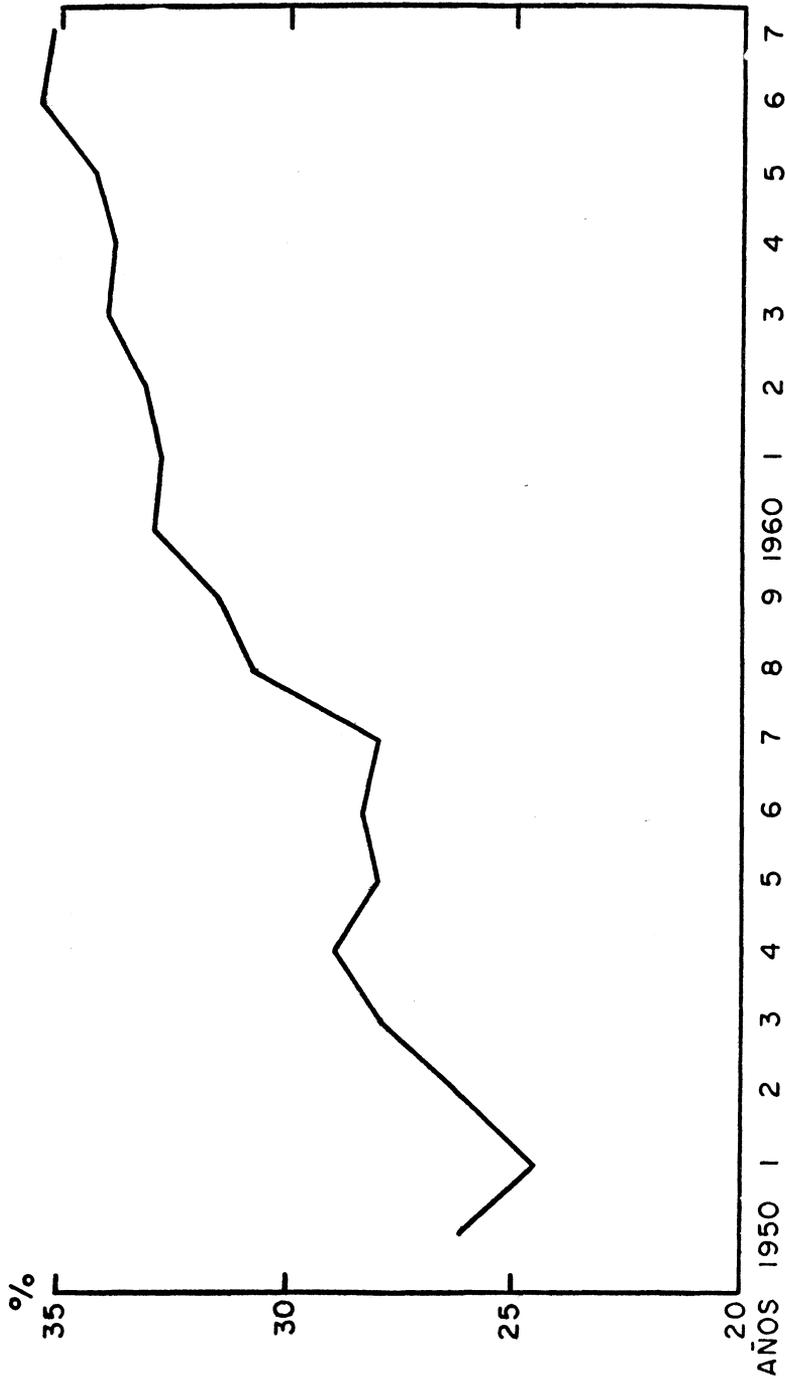
Gráfica número:

1. *Producto interno bruto, total y por persona.*
2. *Coefficiente de inflación, salario real y producto real por hombre ocupado.*
3. *Participación de los salarios en el ingreso nacional disponible.*
4. *Propensión media a ahorrar.*
5. *Relación producto-capital media.*
6. *Coefficiente de inflación y coeficiente de ahorro.*
7. *Inversión neta y ahorro.*
8. *Ingreso nacional, ahorro y recursos captados por el sistema bancario.*

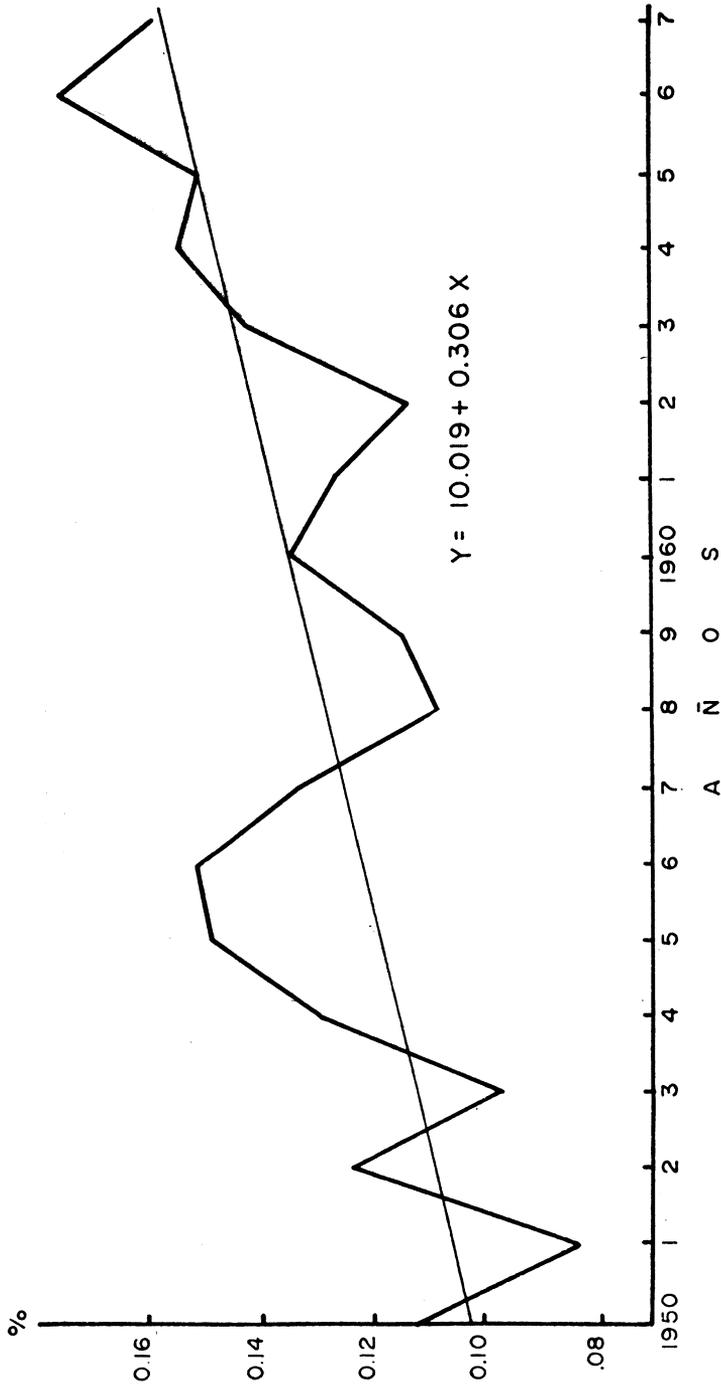
GRÁFICA 1. *Producto interno bruto, total y por persona*



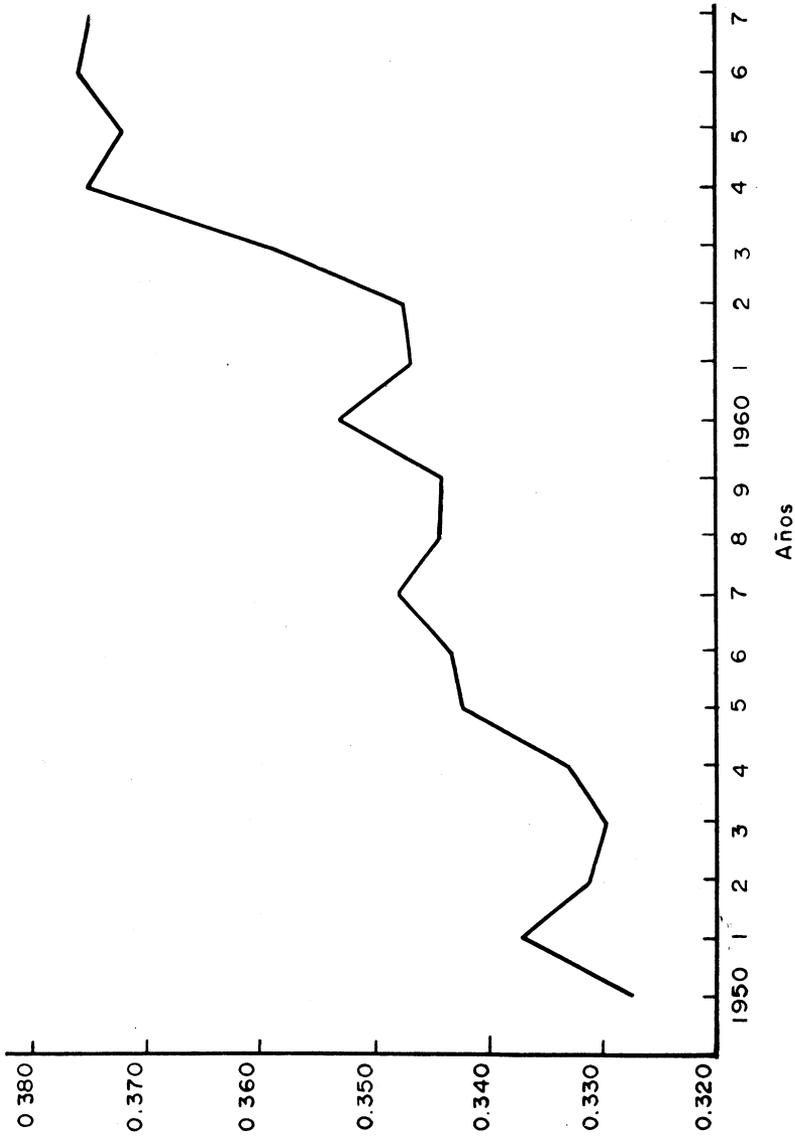
GRÁFICA 2. *Coeficiente de inflación, salario real y producto real por hombre ocupado*



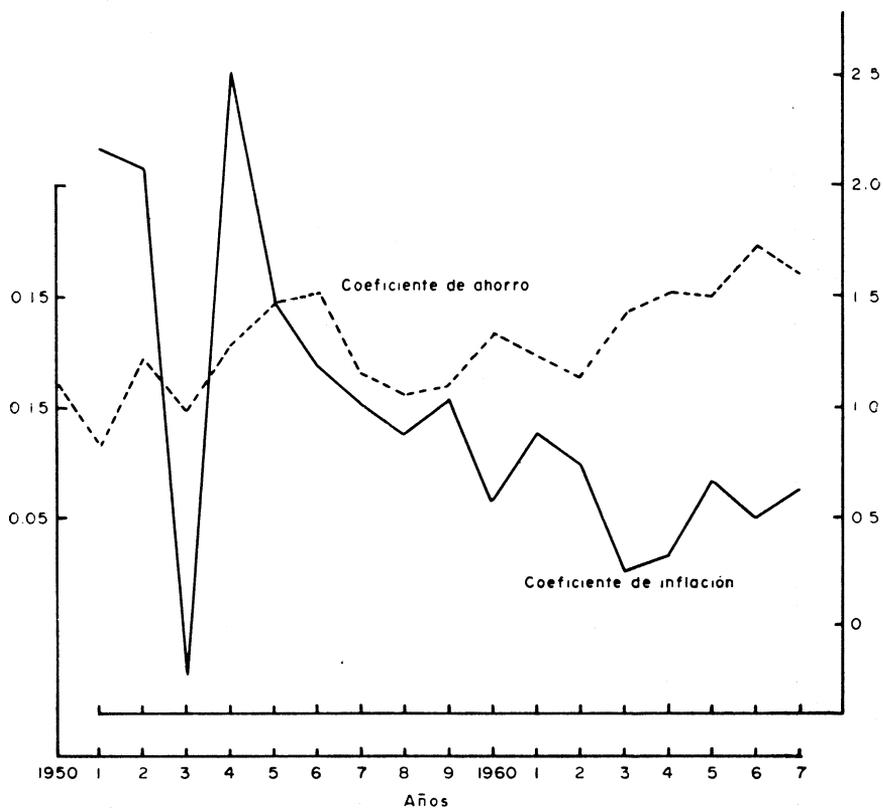
GRÁFICA 3. Participación de los salarios en el ingreso nacional disponible
 (Porcentos calculados con datos a precios corrientes)



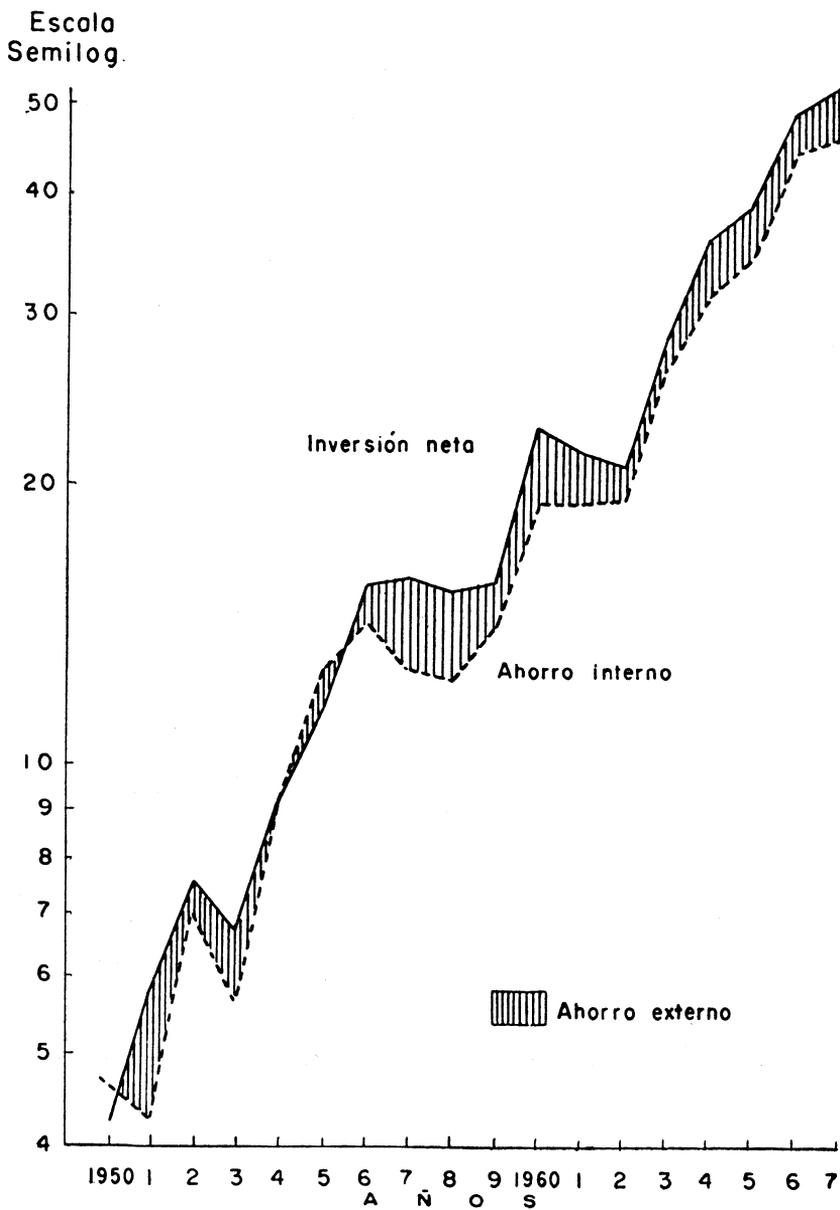
GRÁFICA 4. Propensión media a ahorrar (coeficiente de ahorro)
 (Porcentos calculados con datos a precios corrientes)



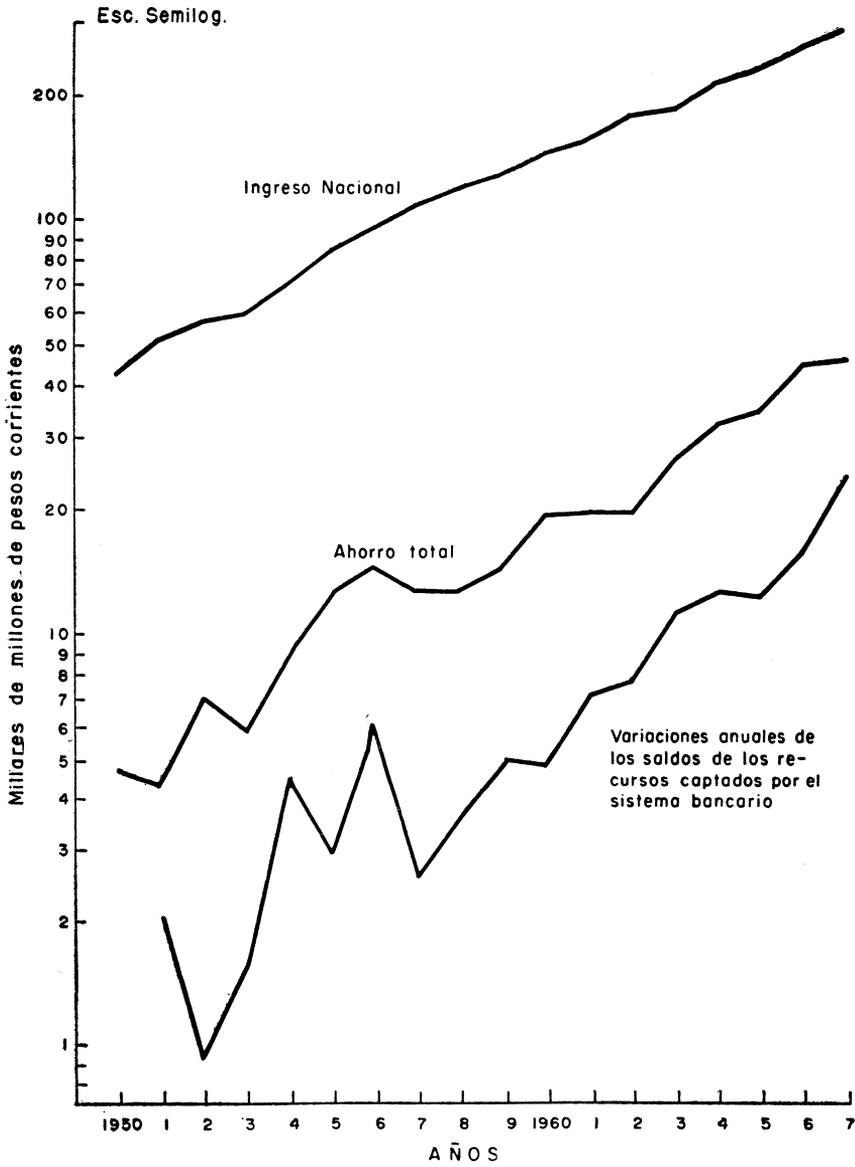
GRÁFICA 5. Relación producto-capital media
 (Coeficiente calculado en base a datos a precios de 1960)



GRÁFICA 6. *Coeficiente de inflación y coeficiente de ahorro*



GRÁFICA 7. *Inversión neta y ahorro*
(Millares de millones de pesos corrientes)



GRÁFICA 8. *Ingreso nacional, ahorro y recursos captados por el sistema bancario*