

Las perspectivas del financiamiento del desarrollo económico de México

C.P. FRANCISCO ALCALA QUINTERO

Para quienquiera que esté más o menos familiarizado con la literatura contemporánea, nacional y extranjera, en cuanto a la evolución y perspectivas del desarrollo económico de México, no resultan en modo alguno sorprendentes dos señalamientos con los que se tropieza con frecuencia: el primero de ellos subraya el desde cualquier punto de vista excepcional historial de la evolución económica de México en las últimas tres o cuatro décadas, que ha colocado al país en un estado de desarrollo que suele calificarse como semiindustrial, y el segundo señala que, de alguna manera y coincidiendo con el inicio de los años setenta, México ha llegado a un punto de flexión en su proceso de desarrollo, en el que es necesario reorientar el rumbo del proceso y de la política económica que lo ha venido rigiendo, para asegurar el tránsito del país hacia etapas superiores, sustancialmente distintas de las ya transitadas, de su proceso histórico de

desarrollo. Esta segunda tesis se apoya tanto en indicadores que aluden a aspectos estructurales de la economía, como las diferencias urbano-rurales y regionales en los niveles de desarrollo y en los ritmos de avance, como algunos desajustes en los aparatos productivo y distributivo de nuestra economía, cuanto a fenómenos que se manifiestan en la esfera financiera y que aluden esencialmente a la cuestión del financiamiento de los crecientes volúmenes de inversión, pública y privada, que reclama el mantenimiento y aceleración del proceso de desarrollo, y a la influencia de esas fórmulas de financiamiento sobre la posición global de la balanza de pagos del país.

El primero de los consensos mencionados, el del impresionante desarrollo cuantitativo de la economía de México, apenas necesita subrayarse, como no sea para derivar de su análisis orientaciones respecto a las políticas futuras. Generalmente se coincide en considerar que, a partir de los años treinta, México atraviesa dos etapas bien diferenciadas en su proceso de desarrollo: una de ellas, de crecimiento con inflación, se prolonga hasta

Nota: Texto de la intervención del Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, el 24 de julio de 1970. Se han suprimido algunos párrafos de carácter circunstancial.

1956 y se caracteriza por la coincidencia de un alto ritmo de crecimiento económico (5.8% anual entre 1935 y 1956) y una tasa inflacionaria elevada (9% anual entre los mismos años); mientras que, a partir de 1957, se inicia el período de crecimiento con estabilidad, que se prolonga hasta nuestros días, en el que la tasa de expansión económica se acelera hasta 6.2% y la de inflación se modera a sólo 3%, una de las más bajas entre los países en desarrollo.

De este modo, en la etapa de crecimiento con estabilidad, México logra elevar radicalmente el nivel de ingreso de su rápidamente creciente población, pues la diferencia entre crecimiento demográfico y económico permite un ritmo de aumento del producto por habitante de alrededor de 3% al año. En forma paralela con este proceso de crecimiento del nivel de bienestar de los mexicanos, se produce una impresionante diversificación y modernización de la economía mexicana: la infraestructura —obras de riego, generación de energía eléctrica, expansión de la producción petrolera, construcción de carreteras y ferrocarriles, expansión de los servicios educativos y asistenciales— establecida en lo esencial en el período de crecimiento con inflación, a menudo recurriendo al financiamiento deficitario, permite un dinámico proceso de industrialización en el período subsiguiente, que convierte a la industria en el sector clave del desarrollo de México. A su vez, este proceso de industrialización se basa, en cierta medida, en el mercado y las corrientes migratorias rural-urbanas originados en el intenso proceso de reforma agraria, y se alimenta, también en buena medida, merced a la inversión en actividades industriales del excedente generado en el sector agrícola. El Estado mexicano establece una virtual reserva de mercado a favor de la industria nacional, que produce un cambio radical en la estructura de las importaciones del país, reduciendo a niveles mínimos la adquisición en el exterior de bienes de consumo e iniciando la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de algunos bienes de capital. En ambas etapas, la demanda externa de los productos agropecuarios y mineros del país proporciona un estímulo autónomo al proceso de desarrollo que, en ocasiones, es fundamental. En la etapa de crecimiento con estabilidad, se eleva sustancialmente la generación de ahorro interno, que pasa de algo menos de 15% del producto bruto interno hacia finales de los años cincuenta hasta algo más de 18% diez años después, generando la parte sustancial de los recursos necesarios para financiar la inversión, cuyo coeficiente respecto del producto pasa, entre las mismas fechas, de 16 a 20 por ciento aproximadamente.

De este modo, en el México de nuestros días, las actividades industriales, incluyendo energéticos e industria básica y de transformación, proporcionan alrededor de 35% del producto total y brindan ocupación a algo más de la quinta parte de la fuerza de trabajo total. El rango de las actividades industriales existentes se amplía sin cesar y su ritmo de crecimiento, del orden de 9% anual en los años sesenta, supera ampliamente al de la economía en su conjunto. El comercio y los servicios, por su parte, aportan una proporción aún mayor del producto, del orden de 47%, y brindan ocupación a cerca del 30% de la fuer-

za de trabajo. En el sector primario (actividades agropecuarias y minería), que ocupa todavía a poco menos de la mitad de nuestra fuerza de trabajo, se genera alrededor del 17% del producto total.

La industria mexicana satisface una elevada proporción de la demanda de bienes de consumo inmediato y duradero de la población mexicana. En 1968, por ejemplo, el gasto total en consumo de la sociedad mexicana se elevó a 276 200 millones de pesos, medido a precios corrientes, mientras que en el mismo año las importaciones de bienes de consumo, considerando dentro de ellas al total de las importaciones fronterizas, llegaron a 9 903 millones de pesos, es decir, representaron alrededor del 3.6% del gasto total en consumo. Empero, para alcanzar este grado tan alto de autosuficiencia en la satisfacción de la demanda nacional, la planta productiva del país, especialmente el sector industrial, ha reclamado y reclama un volumen creciente de importaciones de bienes de producción —maquinaria y equipo, materias primas y bienes intermedios—, necesarios para su expansión y funcionamiento. De esta suerte, en el mismo año de 1968, la inversión bruta fija se elevó a 60 200 millones de pesos a precios corrientes, en tanto que las importaciones de bienes de producción llegaron a 20 203 millones de pesos, es decir, al 33.6% de la inversión total. Es, pues, evidente que el desarrollo industrial sustitutivo de importaciones ha desembocado en una situación de dependencia respecto de las importaciones de bienes de producción, caracterizada por la relativa rigidez y el rápido crecimiento de estas últimas, que se constituyen, de este modo, en uno de los más importantes factores de presión sobre la posición global de la balanza de pagos.

Por otra parte, como revelan algunos indicadores antes mencionados, el desarrollo económico de México, desde la etapa de crecimiento con inflación y también a lo largo de la etapa subsiguiente de crecimiento con estabilidad, ha generado, por su propia dinámica, diversos desequilibrios. En la esfera productiva se advierte un crecimiento relativamente lento del sector primario, en relación a los sectores industrial, comercial y de servicios. Similarmente, dentro de cada uno de estos sectores existen ramas dinámicas —la agricultura comercial de exportación, las industrias de energéticos, las industrias productoras de bienes intermedios y las que elaboran bienes de consumo demandados básicamente por los estratos de elevados ingresos, y las actividades comerciales urbanas orientadas a esos mismos estratos— junto a ramas tradicionalmente estancadas o de muy lento crecimiento —la agricultura consuntiva de temporal, las industrias tradicionales de bienes de consumo y las actividades comerciales en pequeña escala. Con el avance del proceso de desarrollo, las actividades tradicionales, a pesar de que siguen brindando ocupación a una porción sustancial de la fuerza de trabajo y a pesar de que de ellas depende una gran parte de la población del país, han ido perdiendo terreno progresivamente en la generación y participación de la riqueza nacional. Además, desde el punto de vista geográfico, se ha experimentado una dispersión sumamente desigual de la agricultura comercial y de la industria, que ha dado lugar al surgimiento de agudos contrastes pro-

greso-atraso, dentro, incluso, de una misma entidad federativa. Los desequilibrios productivo y geográfico han desembocado, a su vez, en un desequilibrio distributivo de vastos alcances y profundas repercusiones para el proceso de desarrollo. Es urgente encarar y corregir el hecho de que en México priva una distribución del ingreso sumamente inequitativa: al estrato integrado por el 10% de las familias de mayores ingresos corresponde el 42% del ingreso total, en tanto que a la mitad de la población, de ingresos bajos, corresponde sólo el 15% del ingreso total, mientras que el estrato medio, 40% de la población, absorbe el 43% restante del ingreso. No es necesario subrayar el contenido de sufrimientos y frustración humanos que estas cifras encierran.

El grado prevaleciente de concentración del ingreso ha sido, empero, uno de los factores que explican el ya anotado aumento de los niveles de ahorro interno. Sin embargo, ha propiciado también formas y manifestaciones de consumo suntuario y de dispendio para las que no es fácil encontrar paralelo incluso en los países opulentos. Por tanto, el ritmo de aumento del ahorro interno se ha quedado por debajo del correspondiente a la inversión, apareciendo una brecha ahorro-inversión que ha tenido que ser cubierta mediante el recurso al ahorro externo, pero que también podría ser estrechada mediante una mayor movilización y una utilización más eficiente de los recursos propios.

Han quedado así planteados los principales elementos en que se apoya el consenso respecto del punto de flexión al que parece haber arribado el proceso de desarrollo económico a principios de los años setenta y que reclaman una reorientación de la política económica. Esta situación plantea un reto a la imaginación y la responsabilidad de los mexicanos, al que es preciso hacer frente y que, en cuanto a las perspectivas del financiamiento del desarrollo, coloca al país ante una serie de opciones bien definidas.

Desde el punto de vista del financiamiento de la brecha comercial, conviene instrumentar una serie de medidas que reduzcan progresivamente la dependencia del ritmo de desarrollo respecto a las importaciones de bienes de producción, al tiempo que se siga persiguiendo la expansión acelerada de las exportaciones de bienes y servicios. En la primera mitad de los años setenta, México se enfrenta a una posición particularmente apremiada en la cuenta corriente de la balanza de pagos, cuyo déficit en 1969, que llegó a 7 112.5 millones de pesos, fue casi el doble del registrado en 1960, que ascendió a 3 889.8 millones. Como las medidas de racionalización de las importaciones, que suponen otras en el terreno de la programación del desarrollo industrial y del control de inversiones para evitar las inversiones francamente redundantes y aquellas que conllevan un contenido-importación excesivo, y las orientadas a expandir drásticamente la participación de los productos manufacturados en las exportaciones mercantiles, no dejarán sentir sus resultados en forma inmediata, parece que en los años venideros más próximos el mantenimiento de un déficit de proporciones manejables en la cuenta corriente dependerá de que pueda acelerarse el ritmo de aumento de las exportaciones tradicionales, de que se

mantenga y aun aumente la tasa de crecimiento de los ingresos por turismo fronterizo y al interior y de que puedan comprimirse en alguna medida los gastos dispendiosos en importaciones fronterizas y turismo al exterior de los estratos de muy altos ingresos de nuestra población.

A más largo plazo, dentro de la década de los setenta, México puede aspirar a una posición razonablemente equilibrada en la cuenta corriente de su balanza de pagos, en el supuesto de que no se demore la instrumentación de las medidas orientadas a racionalizar las importaciones de bienes y servicios y a cambiar la base de sustentación de las exportaciones, de los productos primarios a las manufacturas.

El financiamiento de los volúmenes de inversión necesarios para mantener y aun elevar el ritmo de desarrollo económico plantea opciones de distinta naturaleza. En síntesis, esas opciones se centran en la necesidad de elevar sustancialmente los ingresos públicos para, por una parte, permitir que la inversión pública se financie con una mayor proporción de recursos propios y, correlativamente, dependa menos del financiamiento con recursos ajenos, internos y externos, y, por otra, canalizar de manera más adecuada los recursos que ahora, en manos privadas, se filtran hacia las diversas formas de consumo suntuario. Una política fiscal equitativa, aunada a una política de precios remunerativos para los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal, liberaría parte de los ahorros privados que se canalizan al financiamiento de la inversión pública, produciendo de este modo una estructura mejorada del financiamiento de la propia inversión privada. Esa misma política llevaría a reducir la proporción de la inversión pública financiada con recursos externos y aliviaría, más adelante, la presión del servicio de la deuda sobre la posición global de la balanza de pagos.

Simultáneamente con lo anterior, resulta necesario incrementar la eficacia con que se aplican los recursos de inversión privada y pública. En el caso de la primera, ya se señaló la necesidad de reducir las inversiones redundantes, que únicamente provocan reducciones en la tasa media de aprovechamiento de la capacidad instalada en la rama de que se trate y que multiplican las presiones sobre la balanza de pagos, y es también necesario orientar las inversiones hacia la satisfacción de las demandas de las amplias capas de población de medianos y bajos ingresos, más que hacia los pequeños estratos de ingresos elevados. Las inversiones en actividades orientadas directamente a la exportación son también promisorias. En todo caso, la inversión privada industrial debe promover un acelerado proceso de absorción, adaptación y difusión de tecnologías, que sienten las bases para un desarrollo tecnológico progresivamente autónomo. En el caso de la inversión pública, habida cuenta de las disparidades existentes en la distribución del ingreso, parece conveniente elevar su efecto redistributivo mediante una mayor incidencia y una más equilibrada distribución geográfica de la inversión de beneficio social. Es también tarea de alta prioridad contener el crecimiento del gasto público corriente, en favor de un volumen creciente de ahorro público que, como se dijo, eleve su participación en el financiamiento de la inversión.