

Mercados, desarrollo y política económica: Perspectivas de la economía de México

DAVID IBARRA

I. INTRODUCCION

Intentar la caracterización de las circunstancias que habrán de predominar a fines de la próxima década en los mercados que integran la economía nacional es una tarea que puede considerarse ambiciosa, aparte de ser también ambigua, porque a partir de ese marco de referencia cabe la posibilidad de incorporar o de excluir, a voluntad, cualquier tema económico relacionado con la evolución previsible de la sociedad mexicana.

Nuestras preferencias, y la necesidad de mantener dentro de límites razonables el trabajo de investigación, nos decidieron en definitiva por los criterios que se expresan a continuación. En primer término, examinar exclusivamente el funcionamiento de "mercados agregados" —esto es, las relaciones globales de oferta y demanda—, dentro de los que se distinguen el de mercancías, el de factores y el sector externo. En segundo lugar, más que adoptar una posición apologetica —por justificada que estu-

viera— poner de relieve ciertas presiones que pueden dar lugar a la aparición de desajustes de cierta gravedad para el desarrollo. Para la estimación de las tendencias dominantes hasta 1980, se ha preferido utilizar un modelo econométrico simple, pero que asegura un mínimo de rigor tanto en el análisis de las interrelaciones macroeconómicas como en el de las repercusiones que pueden derivarse de sostener o de alterar los términos de la política económica. Por último, como conclusión del análisis, se presentan algunas sugerencias de política económica.

El propósito principal del trabajo que aquí se resume es el de precisar si los factores determinantes del comportamiento de la economía nacional habrán de conducir durante la próxima década a lograr una tasa sostenida de crecimiento y al equilibrio dinámico en los mercados antes aludidos para, en el caso de advertir obstáculos susceptibles de limitar o poner en peligro la continuidad del desarrollo, explorar la naturaleza de los factores que pueden originarlos y los cambios en la política económica capaces de neutralizarlos.

De acuerdo con un primer grupo de hipótesis, se parte de que habrá de sostenerse tanto el ritmo histórico de crecimiento de la economía (6.2 por ciento anual) como la continuidad de las tendencias, en materia de cambio tecnológico y distribución del ingreso, y de las orientaciones fundamentales de la política económica, entre otras variables. De conformidad con lo anterior, la interrogante central se dirige a precisar el comportamiento de agregados como el consumo, la inversión, las importaciones y el empleo, y a examinar correlativamente los proble-

Nota: Este texto es una versión resumida del trabajo del autor que, con el mismo título, aparece en el libro *El perfil de México en 1980*, t. I, Siglo XXI Editores, S. A., México, 1970. Dado que el resumen pretende presentar con brevedad las conclusiones básicas del ensayo, se redujo al máximo el examen de la experiencia mexicana de desarrollo (que ocupa los capítulos I a IV del trabajo original), se incluyó íntegro el capítulo V, "El mercado externo"; del capítulo VI, "Proyecciones para 1980", se recogieron únicamente los resultados, y se conservó la mayor parte del capítulo VII, "Señalamientos de política económica". Además, se dejaron fuera las consideraciones metodológicas, el apéndice del trabajo original y la mayor parte del material estadístico del mismo.

mas de desequilibrio que pudieran presentarse en los mercados de mercancías y factores.

Un segundo enfoque da por supuesta la fijación de un objetivo hipotético de empleo que consiste en estipular la absorción plena del crecimiento de la mano de obra. Dicho de otra forma, se intentan estudiar las repercusiones a que podría dar lugar la adopción de una política dirigida a subsanar parcialmente desequilibrios tradicionales en el mercado de trabajo, pero con el deliberado propósito de mantenerse dentro de la más estricta realidad, y que no introducen en la política económica más cambios que los estrictamente indispensables para lograr el objetivo propuesto.

La experiencia de México puede ser ejemplo de la índole y la persistencia de las fallas estructurales del mercado de trabajo, puesto que a pesar de haberse logrado impulsar en el país un proceso acelerado de desarrollo durante más de tres décadas, ha sido imposible absorber los grupos de trabajadores subempleados y es muy probable, como se verá más adelante, que el problema tienda a agudizarse en el futuro próximo.

La política de empleo no se debe circunscribir, por lo tanto, al cumplimiento de objetivos de justicia social; influye sustantivamente en la determinación del tamaño y en la estructura de la demanda efectiva, e indirectamente en la generación de ahorros y en la creación de estímulos diferenciales para la producción y las inversiones.

Por otra parte, si bien se justifica, durante los períodos iniciales del desarrollo en un país, la compresión de los niveles del consumo popular y una distribución poco equitativa del producto, la prolongación innecesaria de esa situación desemboca en el surgimiento de serias tensiones sociales y crea obstáculos adicionales al proceso de desarrollo mismo.

En síntesis, se tiende en el trabajo que aquí se resume a determinar las repercusiones de mantener la tasa histórica de crecimiento del producto y, alternativamente, de perseguir un objetivo de empleo relacionado con la evolución de los mercados de mercancías, de trabajo y de divisas. También se examinan posibles causas de desequilibrios probables, y se estudian los elementos de una nueva estrategia de desarrollo que no agrave los problemas a que da lugar el cambio económico.

II. ANTECEDENTES: 1939-1967

1. El mercado de mercancías y servicios

El desarrollo económico de México presenta avances espectaculares desde la década de los años treinta. El producto, la oferta y la demanda globales observan ritmos muy elevados de crecimiento que fluctúan, en promedio, alrededor del 6 por ciento anual. El capital reproducible crece a una tasa ligeramente menor, mientras ocurren cambios de importancia en la estructura sectorial de la producción. Las manufacturas y otros segmentos de la actividad económica comienzan a adquirir importancia mientras la agricultura y otros sectores poco dinámicos disminuyen su participación relativa en el ingreso.

Así, de una demanda integrada por 19.3 millones de habitantes con un ingreso que apenas llega a 1 171 pesos de 1950 *per capita* (1939), se consigue formar un mercado cercano a 50 millones de personas con poco más de 2 500 pesos *per capita*, merced a una amplia gama de transformaciones estructurales. La reforma agraria, la creación del capital social básico, la consolidación de las primeras fases de la industrialización, la formación de cuadros técnicos y empresariales, así como la de un sistema

financiero moderno, constituyen otros tantos ejemplos de lo que se desea subrayar.

Los cambios aludidos, y los efectos del propio ensanchamiento del aparato productivo, alteran en diversos aspectos sustantivos el funcionamiento de la economía y provocan tensiones de distinta intensidad en los mercados de mercancías y servicios. Aparecen, de esa manera, dislocaciones de amplitud variable entre los ritmos de crecimiento y la composición de la oferta y la demanda, cuya forma más ostensible de manifestarse es la aparición de presiones inflacionarias y la modificación de la distribución y el uso del ingreso.

La aparición de procesos inflacionarios es una experiencia común a las economías de nuestro tiempo,¹ que pone de manifiesto la existencia de desajustes dinámicos de las disponibilidades reales de recursos con respecto al poder de compra creado, lo mismo que la influencia de los mecanismos de defensa de los grupos afectados o la propagación de tendencias inflacionarias externas a través del comercio internacional.

El caso de México presenta muchas particularidades dentro de la experiencia general de los países latinoamericanos; del análisis de esas particularidades pueden derivarse enseñanzas sobre aspectos importantes del desarrollo nacional.² La economía mexicana, en efecto, a pesar de la magnitud de las transformaciones experimentadas, ha registrado tasas comparativamente moderadas de elevación de precios; es más, desde mediados de la década anterior, se han logrado simultáneamente ritmos elevados de desarrollo y una marcada disminución de las presiones inflacionarias. En el período 1939-1955, por ejemplo, dentro de fluctuaciones más o menos marcadas, el aumento anual promedio del nivel de precios se mantuvo entre el 10 y el 11 por ciento anual; en cambio, entre 1955 y 1966, la media de la expansión inflacionaria se reduce anualmente alrededor del 4 por ciento.

Dentro del proceso dinámico de ajuste de la oferta y de la demanda, en los mercados nacionales sobresalen varios elementos significativos. Del lado de la producción se efectúan notables esfuerzos para facilitar o ensanchar la capacidad productiva, elevar la elasticidad-ingreso de la oferta —particularmente de los productos agrícolas e industriales de uso popular— y para sustituir importaciones, sobre todo de manufacturas ligeras de consumo. Del lado de la demanda influyen, entre otras cosas, el comportamiento de la distribución del ingreso, el aumento de los niveles del mismo, y la urbanización. También destacan los efectos de la política económica —especialmente la monetaria y financiera— así como otras variables relacionadas, por ejemplo, con la organización y el poder relativo de las agrupaciones de trabajadores.

La evolución que experimenta la oferta de artículos de consumo popular, la distribución actual del ingreso, los enfoques dominantes de política monetaria y financiera, y algunos otros

¹ Véanse T. Wilson, *Inflation*, Basil Blackwell, Oxford, 1961, y H. Malvé, "Metodología del análisis estructural de la inflación", *El Trimestre Económico*, México, julio-septiembre de 1968.

² L. Solís, "Inflación, estabilidad y desarrollo: El caso de México", *El Trimestre Económico*, julio-septiembre de 1968; CEPAL, *La inflación en México*, documento mimeografiado, México, 1961; N. S. Siegel, *Inflación y desarrollo. Las experiencias de México*, CEMLA, México, 1960; Nacional Financiera, S. A., *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, México, 1953; D. López Rosado y J. Noyola, "Los salarios reales en México", *El Trimestre Económico*, enero-marzo de 1951; R. Ortiz Mena, "Monetary problems in Mexico", *Journal of Political Economy*, junio de 1955; W. J. Sedwitz, "Mexico's 1954 devaluation in retrospect", *Inter-American Economic Affairs*, julio-septiembre de 1956.

factores, impiden anticipar cambios radicales en el comportamiento de los precios durante la próxima década.

De mantenerse las tendencias observadas será muy probable que las principales fuentes inflacionarias se manifiesten del lado de los costos. En primer término, por la repercusión de las elevaciones de precios en los mercados mundiales a través de las importaciones. Reajustes de costos pueden surgir también en la medida en que la sustitución de importaciones se lleve a nuevos rubros de producción de bienes intermedios y de capital, en condiciones de inferioridad técnica o de mercado. Asimismo, es posible que las tensiones sociales conduzcan a efectuar algunas concesiones en materia de salarios, prestaciones y transferencias a los trabajadores.

No deben descartarse del todo, sin embargo, factores causales como la posibilidad de que los desajustes en las finanzas públicas conduzcan de nuevo a los esquemas de financiamiento inflacionario o a la reestructuración de las disposiciones tributarias.³ En el primer caso, se generarían presiones inflacionarias ininterrumpidas y de difícil compensación, y en el segundo, se provocaría un solo reajuste que habría de absorberse en corto plazo.⁴ La intensificación de los desequilibrios en la balanza de pagos obligaría, acaso, a establecer además restricciones especiales a la importación o incluso conducir a una devaluación monetaria que repercutiría necesariamente en los niveles de precios y sobre todo en los mecanismos financieros de captación del ahorro nacional.

2. El mercado de trabajo

En el período 1939-66, la población se elevó a razón del 3.1 por ciento anual, y la oferta de trabajo a razón del 3.3 por ciento. Las definiciones censales y las estadísticas continuas señalan que la población económicamente activa se incrementó a ritmos similares (3.3%). A lo largo de casi tres décadas parece haberse logrado mantener, pues, cierto equilibrio en el mercado de trabajo.

Sin embargo, en los métodos de estimación de la demanda de mano de obra no se distingue entre ocupados y subocupados, exagerándose la capacidad real del sistema para generar nuevas fuentes de empleo. Cabe por lo tanto tratar de profundizar en el problema aunque ello se haga a base de informaciones fragmentarias y de apreciaciones de carácter cualitativo.

La aceleración del desarrollo económico ha ensanchado ampliamente, sin duda, las oportunidades de empleo y ha provocado el ascenso de grupos importantes de trabajadores hacia ocupaciones de mayor productividad. Pero no es tan claro que ese proceso haya sido suficiente para reducir la subocupación, ni que garantice para el futuro la absorción de los nuevos contingentes de mano de obra que vayan surgiendo.

Por el contrario, la mayor parte de los indicadores parciales parecen apuntar hacia cierto recrudescimiento de los desajustes

³ El crecimiento del endeudamiento público difícilmente podría solucionar a largo plazo las exigencias de aumento de las erogaciones del sector. Aparte de que la contratación de préstamos externos se tornaría cada vez más difícil, el crédito interno no inflacionario también se mueve dentro de límites más o menos estrechos. Obsérvese, además, que la expansión espectacular de los bancos e intermediarios financieros —atribuible en buena medida a un cambio de los hábitos de los ahorradores— tendrá que ajustarse a condiciones más normales de crecimiento en el futuro próximo.

⁴ La magnitud del reajuste, abstracción hecha de sus efectos secundarios, dependerá de la estructura impositiva que se elija y de la capacidad de los causantes de trasladar el incremento de la carga tributaria.

del mercado de trabajo. Entre 1930 y 1960, la agricultura absorbió poco más del 40 por ciento del incremento del "empleo estadístico"; los servicios, el 34 por ciento y el sector secundario, el 25 por ciento restante. Esas cifras revelan claramente el escaso dinamismo de la industria y su incapacidad de crecer con la rapidez que exige el incremento demográfico y de absorber mayores contingentes de mano de obra. Por otro lado, la elevada participación del sector terciario contrasta marcadamente con el grado de desarrollo del país y debe obedecer primordialmente a la proliferación de intermediarios y de otras formas de desempleo disfrazado. También llama la atención el hecho de que la agricultura haya aportado más de las dos quintas partes de los nuevos empleos, cuando es notorio el aumento del número de campesinos que no tiene acceso a la propiedad de la tierra.⁵

Otra manera de apreciar el mismo fenómeno consiste en analizar el comportamiento de las tasas de crecimiento del producto por trabajador en los distintos sectores de la actividad económica. Se observa sobre este particular una estrecha relación entre las tasas descendentes, o los ritmos inferiores de expansión, y los sectores donde con mayor probabilidad se ha acumulado la mano de obra excedente (agricultura, construcción, gobierno y servicios). Aunque cabe la posibilidad de que dicho fenómeno obedezca a factores causales distintos, el hecho mismo lleva a suponer la existencia de desajustes significativos entre la oferta y la demanda de mano de obra, porque de no ser así, de existir mayores oportunidades de empleo, resultaría inexplicable que más del 60 por ciento de la población económicamente activa haya percibido en 1960 remuneraciones iguales o menores al salario mínimo.

Mayor evidencia estadística del deterioro de la situación del empleo presenta el caso de la agricultura. El Centro de Investigaciones Agrarias señala que la tasa de subempleo⁶ en los predios menores y en los predios ejidales alcanza niveles del 86 y el 25 por ciento, respectivamente, y estima en 3.5 millones el número de jornaleros agrícolas que, en promedio, han visto reducirse de 194 a 100 sus días efectivos de trabajo anual en el período 1950-60.⁷

Las circunstancias que rodean al problema del empleo rural son de una gravedad sin paliativo. Se trata de tendencias bien establecidas, surgidas hace mucho tiempo y cuyos efectos no han llegado a contrarrestarse por la política en boga. Influye, por una parte, la aceleración del crecimiento demográfico y, por otra, la mecanización relativamente intensa de la agricultura.

Por otro lado, el conjunto de la economía ha sido incapaz de generar el número suficiente de empleos para aliviar la presión demográfica que experimentan las áreas rurales. A pesar de que la industria y otros sectores secundarios han crecido a tasas elevadas, su contribución a la absorción de la mano de obra ha sido sensiblemente menor; en la agricultura, la producción, y en consecuencia la demanda de mano de obra, se ha visto por su parte restringida por problemas de insuficiencia de la demanda interna y externa.

⁵ El Centro de Investigaciones Agrarias ha estimado que el número de campesinos con derechos insatisfechos a dotación de tierras fluctúa entre 2.5 y 3.5 millones de personas, todas las cuales se emplean parte del año como jornaleros o en trabajos de temporada. Es evidente que sería prácticamente imposible beneficiar a toda la población rural, incluso llevando a su punto máximo el reparto agrario.

⁶ La tasa de subempleo se define como la relación entre los días-hombre/año de trabajo efectivo y una cifra "normal" de 250 jornadas anuales. Véase Salomón Eckstein, *El marco macroeconómico del problema agrario mexicano*, Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1968.

⁷ Eckstein, *ibid.*, p. 200.

Todo indica, en conclusión, que el subempleo de la mano de obra se ha agravado en las últimas décadas y que las tendencias para el futuro inmediato anuncian un deterioro de la situación debido al aceleramiento de la expansión demográfica y al comienzo de una fase de desarrollo que exige, ante todo, la tecnificación y el fomento de industrias de alta densidad de capital. Se ha logrado, por consiguiente, mejorar y diversificar la producción, elevar en promedio los niveles de vida de la población, pero a costa de un aumento de las presiones sobre el mercado de trabajo y de una distribución muy desigual de los beneficios del desarrollo.

3. El mercado externo

El desequilibrio estructural del sector externo constituye un fenómeno que, con distinta intensidad, ha influido en la economía desde que se consolidaron las vinculaciones con los mercados mundiales y se inició la construcción del México moderno.⁸

Las raíces de ese desajuste pueden encontrarse fácilmente en la composición del comercio exterior y de la producción interna, consecuencia, a su vez, de fenómenos muy complejos que no es del caso examinar detalladamente aquí. Sea cual fuere la razón, el hecho es que el país se ha especializado en la exportación de productos de demanda inelástica y que la oferta industrial interna se ha integrado preponderantemente a base de artículos de características similares. Por añadidura, no parece haberse concedido la suficiente atención, en términos generales, a los aspectos de costos y de precios, restringiéndose por ese motivo las exportaciones de algunas mercancías y, sobre todo, las posibilidades de diversificar el comercio exterior por la vía de la colocación de productos manufacturados. En suma, mientras los ingresos obtenidos por las exportaciones se han ido elevando con relativa lentitud, las exigencias de bienes importados lo han hecho a velocidad sensiblemente superior.

Varios factores han pospuesto o compensado, por fortuna, los efectos de esas fallas fundamentales del comercio exterior. El primero lo constituye la política de sustitución de importaciones que comenzó a fomentarse decididamente desde los comienzos de la década de los treinta y recibió el impulso decisivo de la gran crisis de esa época, y de la segunda guerra mundial después. Aunque el proceso sustitutivo se concentra en las manufacturas ligeras de consumo sólo se alcanza una eficiencia técnica reducida que exige barreras elevadas y permanentes de protección; pero durante poco más de dos décadas se produce un apreciable alivio en las tensiones sobre la balanza de pagos.

Otro factor que compensa en parte la insuficiencia dinámica de las exportaciones de mercaderías es el impacto favorable proporcionado por el aumento de algunos rubros de la cuenta de servicios, y particularmente del turismo. Las importaciones de mercancías, como porcentaje de las exportaciones de bienes, pasan del 54 al 157 por ciento en el período de 1939 a 1967 pero el turismo asciende con mayor rapidez hasta representar, en su último año, más del 40 por ciento de los ingresos en cuenta corriente.

El proceso sustitutivo de importaciones, además de tener significación en cuanto a las relaciones económicas interna-

cionales, define la estrategia de crecimiento que domina el panorama nacional desde los años treinta. Durante este lapso, merced al esfuerzo de crecimiento hacia adentro, de ser el país una economía típica de exportación se transforma en otra que goza de cierto grado de autonomía con respecto a las fluctuaciones de la demanda de los mercados mundiales. Se altera de esa manera la relación funcional entre comercio exterior y desarrollo, y en vez de una dependencia directa —a través del mecanismo del multiplicador, los ingresos públicos y el proceso ahorro inversión— se coloca el país en una situación de dependencia funcionalmente directa (en la medida en que el ajuste de la balanza de pagos impone un límite superior a la elevación del producto)⁹. Gracias al proceso descrito, la economía mexicana pudo eludir temporalmente los efectos depresivos del estrangulamiento externo e iniciar una etapa de avance económico y de industrialización.

La política que se puso en práctica sólo atacó unilateralmente —a través de la compresión y sustitución de las importaciones— sin embargo, los desajustes del mercado de divisas. Poco o nada se hizo para ensanchar y diversificar la estructura de las ventas al exterior. En tales circunstancias, al aprovecharse gradualmente las posibilidades más inmediatas de desplazamiento de las importaciones y tropezar la producción de nuevos artículos con obstáculos de mercado, tecnológicos y de otro género, los efectos dinámicos de la sustitución comienzan a perder fuerza mientras surgen varios factores de inflexibilidad en la balanza de pagos al concentrarse las compras en bienes esenciales para el desarrollo, productos intermedios o de capital

El resultado neto de esas presiones se ha manifestado recientemente en un deterioro cada vez mayor de la posición de balanza de pagos, que vuelve a constituirse en uno de los obstáculos principales para la continuidad del proceso de desarrollo. Ya durante la década de los años cincuenta las importaciones comenzaron a crecer (8 por ciento) con rapidez superior a las exportaciones (5.2 por ciento), situación que se mantiene en la década actual, con todo y la mejora de la demanda externa y el aumento del turismo.

Los saldos en cuenta corriente revelan tendencias claramente ascendentes, dentro de fluctuaciones más o menos amplias. Así, mientras en 1939 se registró un saldo positivo de 22.8 millones de dólares, en el último quinquenio los déficits han alcanzado cifras que oscilan entre los 300 y los 600 millones de dólares anuales.

Debe advertirse, además, que los desajustes en la balanza de pagos resultan más graves que en el pasado puesto que tienen lugar cuando se han reducido notablemente los márgenes de compresión de las importaciones. Las compras de bienes de consumo, que en 1939 y 1950 representaban el 25 y el 19 por ciento respectivamente de las adquisiciones totales de mercaderías, habían descendido en 1967 a entre el 10 y el 12 por ciento, lo cual significa que reducir a corto plazo los gastos con el exterior equivaldría a sacrificar en buena medida la importación de bienes que son esenciales para la producción corriente o para la formación de capital cuya sustitución no ha sido suficientemente dinámica.¹⁰ Lo anotado explica que en años

⁹ Véanse M. L. Solís, "Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México", *Demografía y Economía*, vol. 1, núm. 1, 1967; y CEPAL, *El desequilibrio externo en el desarrollo de América Latina. El caso de México* (E/CN.12/428 y Add. 1), México, 1957.

¹⁰ Existen, desde luego, posibilidades importantes de reducir erogaciones superfluas —en materia de bienes de consumo y de gastos de turistas nacionales en el exterior, por ejemplo— que podrían servir de válvula de escape en el corto plazo pero no resolverían los problemas de fondo.

⁸ Ya entre 1895 y 1910, el aumento del valor corriente de las importaciones de mercancías (11.5 por ciento anual) había rebasado ampliamente al de las ventas de bienes al exterior (6.8 por ciento).

recientes haya habido necesidad de recurrir al crédito externo, ante los inconvenientes de eliminar compras imprescindibles para el desarrollo económico.

El endeudamiento, sobre todo del sector gubernamental, comenzó a elevarse con relativa celeridad desde el final de la década anterior. La deuda pública con el exterior, que se había mantenido desde los años cuarenta a niveles moderados, parece haber entrado en una fase de rápido crecimiento. En 1951 ascendía a poco más de 500 millones de dólares,¹¹ incluyendo las reclamaciones derivadas de la reforma agraria y de la expropiación petrolera, y la consolidación de empréstitos adquiridos en el siglo anterior. Cálculos aproximados señalan que, en 1959, su monto había ascendido a cerca de 650 millones de dólares para subir después rápidamente hasta niveles que fluctuaban alrededor de los 2 500 millones, en 1968.

Durante algunos años se pudo atenuar el impacto directo del estrangulamiento del sector externo a través del crédito; expediente que se ha convertido en la actualidad en un mecanismo amplificador de los desajustes de la balanza de pagos. Los intereses y la amortización de los créditos han pasado del 6.8 al 25.3 por ciento de los ingresos en cuenta corriente entre 1950 y 1967.

El mercado de divisas, en definitiva, presenta desequilibrios relativamente considerables para cuya eliminación no parecen existir programas de largo plazo.¹² Del lado de las exportaciones, el único rubro importante de alto dinamismo es el turismo, pero resulta insuficiente por sí solo para atender las exigencias de crecimiento de los bienes importados; del lado del crédito externo, la eficacia que tuvo como mecanismo de ajuste se ha ido perdiendo al crecer los servicios de la deuda más de prisa que los ingresos en cuenta corriente.

III. PROYECCIONES PARA 1980

Los supuestos principales en que se apoyan los cálculos y las estimaciones son los siguientes: En una primera alternativa se ha admitido que el producto crecería hasta 1980 al ritmo histórico que le ha caracterizado en la última década (6.2 por ciento) y no se han postulado alteraciones en las orientaciones dominantes de la política económica ni en la pauta de crecimiento de la economía. En una segunda se fija como objetivo la absorción plena del crecimiento de la población económicamente activa. Pero, salvo para los cambios que implica el logro de ese objetivo, tampoco se postulan modificaciones fundamentales en el funcionamiento del sistema económico. En los dos casos se adoptan tasas de crecimiento del 3.4, 4.5 y 7.0 por ciento de la oferta de trabajo y los ingresos procedentes de las exportaciones de mercaderías y del turismo que corresponden a proyecciones elaboradas con anterioridad.¹³

¹¹ Véase, Nacional Financiera, S. A., *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, op. cit., p. 457.

¹² Los nuevos proyectos que merecen ser destacados son los relativos al desarrollo de algunas zonas turísticas (Jalisco y Yucatán) así como la explotación de pulpa y papel.

¹³ Véanse S. Morelos, *México, proyección de la oferta y demanda de la mano de obra*, CELADE, doc. mimeografiado, 1967; O. M. Chavira, *Proyecciones demográficas de la República Mexicana*, SIC, México, 1966; R. Benítez y A. C. Cabrera, *Proyecciones de la población en México, 1960-1980*, Banco de México, S. A., 1966; Banco de México, S. A., *Proyección de las exportaciones de mercancías*, doc. mimeografiado, 1965; secretarías de Agricultura y Ganadería y Hacienda y Crédito Público, y Banco de México, S. A., *Proyecciones de la oferta y demanda de productos agropecuarios*, México, 1965; y Secretaría de la Presidencia, *Asesoría económica. Un modelo de política económica para México*, op. cit., pp. 21 ss.

1. El mercado de mercancías y servicios

La oferta global de mercancías y servicios se elevaría cerca del 85 por ciento entre 1970 y 1975 en la primera alternativa y en poco más del 110 por ciento en la segunda (véase el cuadro 1); la demanda global se expandiría a ritmos comparables, exclusión hecha de posibles variaciones en la relación del intercambio. Estos cálculos significarían que el mercado de bienes finales habría de duplicarse prácticamente en el transcurso de la próxima década y que las transacciones intermedias habrían de incrementarse en magnitud mayor todavía.

Las diferencias entre una y otra proyección obedecen al diverso esfuerzo de crecimiento que demandaría en uno y otro caso la consecución deliberada del equilibrio en el mercado de trabajo, propósito que se pone más claramente de manifiesto al analizar el comportamiento de los componentes de la demanda global.

En la segunda alternativa, en vez de elevarse el producto a la tasa histórica (6.2 por ciento) crecería a un ritmo medio del 8 por ciento anual. El ingreso por habitante sería de 3 444 y de 4 098 pesos de 1950, en cada una de las hipótesis planteadas.

La obtención de esos impulsos para el desarrollo nacional dan por supuesta cierta intensificación en el proceso de formación de capital. En la hipótesis más conservadora la inversión se expandiría a razón del 7.2 por ciento; en la más optimista, a razón del 10.4 por ciento anual. Dicho en otros términos, el coeficiente de inversión se elevaría del nivel actual del 19 o 20 por ciento al 22.8 y al 26 por ciento, en uno y otro caso. Tal sería el resultado de las exigencias tecnológicas planteadas en el comienzo de una fase de desarrollo económico que tendría que basarse en el fomento comparativamente más intenso de actividades de mayor densidad de capital, sobre todo en el sector manufacturero.

CUADRO 1

México: proyección de la oferta y demanda globales, 1970-1980 (millones de pesos de 1950)

Año	Hipótesis I	Hipótesis II
	Oferta y demanda globales	Oferta y demanda globales
1970	154 433	157 008
1971	164 059	168 815
1972	174 351	181 712
1973	185 268	195 811
1974	196 941	211 238
1975	209 282	228 128
1976	222 492	246 637
1977	236 605	266 938
1978	215 406	289 221
1979	267 294	313 705
1980	284 227	340 632

La canalización de los fondos que requerirían las distintas actividades productivas tropezaría muy probablemente con ciertos obstáculos, en ningún caso insuperables. Puede sostenerse que el factor limitativo no se derivaría de la escasez propiamente dicha del volumen de recursos susceptible de aumentar el ahorro nacional; mayor influencia parece que tendrían los hábitos de consumo, la baja elasticidad de los ingresos

públicos, posibles limitaciones en las disponibilidades de divisas y, desde otro punto de vista, la existencia de incentivos inapropiados para el desarrollo de la producción de bienes de capital, o de insumos intermedios que exigen una tecnología compleja.

No puede descartarse, por supuesto, la posibilidad de que las realidades políticas impidan restringir consumos excesivos de las clases sociales de mayores ingresos, no permitan cambiar la dirección de la evolución descendente del ahorro gubernamental, o dificulten la aplicación de medidas orientadas a racionalizar el uso de los recursos del capital. De presentarse tales inconvenientes tendrían que afrontarse los riesgos y los costos económicos y sociales de un desarrollo menor al experimentado en el pasado.

El consumo privado, estimado como una función del ingreso, revela tasas anuales de expansión (6.1 y 7.8 por ciento) apenas inferiores a las del conjunto de la actividad económica; es decir, en el término de una década el gasto de las familias se elevaría en un 80 y un 100 por ciento, respectivamente, en cada una de las hipótesis elaboradas (véase el cuadro 2).

CUADRO 2

México: proyecciones del consumo, 1970-1980
(millones de pesos de 1950)

Año	Hipótesis I			Hipótesis II		
	Total	Privado	Del gobierno	Total	Privado	Del gobierno
1970	108 685	102 854	5 832	110 606	104 775	5 832
1971	115 309	109 088	6 222	118 603	112 382	6 222
1972	122 375	115 736	6 638	127 306	120 668	6 638
1973	129 872	122 790	7 083	136 783	129 701	7 083
1974	137 844	130 288	7 557	147 110	139 553	7 557
1975	146 308	138 246	8 063	158 368	150 305	8 063
1976	155 298	146 696	8 603	170 650	162 048	8 603
1977	164 855	155 677	9 178	184 057	174 878	9 178
1978	174 998	165 206	9 792	198 698	188 905	9 793
1979	185 778	175 330	10 448	214 698	204 250	10 448
1980	197 237	186 089	11 148	232 192	221 045	11 148

A las grandes disparidades que existen en la distribución de la renta y al efecto-demostración se debe muy probablemente el alto dinamismo del consumo privado. De hecho, las grandes masas de población con ingresos por debajo de niveles razonables de subsistencia tienen, como es lógico, una alta propensión al gasto, y otro tanto ocurre en los estratos privilegiados con hábitos dispendiosos de consumo de productos nacionales o importados.¹⁴

Se define en esta forma uno de los factores de inestabilidad de la economía mexicana. Si bien el monto total y la tasa de crecimiento del consumo son elevados, su composición determina un mercado en el que la demanda es extremadamente diversificada, pero de cuantía absoluta reducida en la mayoría de sus rubros. Se presenta entonces la paradoja de un consumo excesivo que convendría reducir para facilitar la formación de capital y atenuar las presiones sobre la balanza de pagos, que,

sin embargo, no crea incentivos adecuados para la expansión de la producción en masa ni para su diversificación, y que favorece en cambio el aumento de la capacidad ociosa en la industria y en la agricultura.

Por lo que se refiere al consumo del gobierno, en ambas proyecciones se adopta un ritmo de expansión de algo más del 6 por ciento anual. El hecho supone en realidad una tasa inferior a la observada en el conjunto de los egresos gubernamentales en cuenta corriente, al que se incorporan partidas que se han venido incrementando rápidamente. Obsérvese, por ejemplo, que entre 1950 y 1967, las transferencias corrientes y los intereses de la deuda, medidos a precios de cada año, se han elevado, respectivamente, de 335 a 6 296, y de 86 a 2 783 millones de pesos.

De hecho, las proyecciones pueden considerarse conservadoras; presuponen la continuidad de los criterios de política que se basan en la restricción del gasto corriente para favorecer el ahorro gubernamental y para cubrir subsidios de apoyo a diversos organismos del sector público, frente a un sistema impositivo inelástico. Cabe señalar, no obstante, que mantener dichos criterios puede llegar a resultar inoperante si se toman en cuenta necesidades insatisfechas y nuevas exigencias que habrá de plantear seguramente el futuro desarrollo del país.

Debe aludirse, finalmente, a la evolución probable de los precios. Aunque se trata de una de las variables de más difícil predicción, el análisis efectuado en líneas anteriores admite la preponderancia de circunstancias poco propicias para la generación de espirales inflacionarias. En la primera hipótesis, el nivel de precios (medido a través del índice implícito del producto) mantendría aproximadamente las tendencias históricas, creciendo en promedio un 3.9 por ciento. En la segunda, las tensiones derivadas de la aceleración de la tasa de desarrollo determinarían un ritmo de expansión superior, del orden del 4.6 por ciento anual (véase el cuadro 3). También en este caso la confiabilidad de los cálculos habrá de depender de que no se altere la orientación de la política monetaria y financiera y de que el endeudamiento externo e interno fluya en magnitud suficiente para compensar los desequilibrios de la balanza de pagos y de la cuenta pública.

CUADRO 3

México: proyección del índice de precios, 1970-1980
(1950=100)

Año	Hipótesis I	Hipótesis II
1970	307.5	316.2
1971	319.9	332.7
1972	332.7	349.6
1973	346.0	367.7
1974	359.7	384.5
1975	373.8	402.9
1976	388.4	423.0
1977	403.5	444.1
1978	419.3	465.7
1979	435.2	485.5
1980	451.9	509.8

2. El mercado de trabajo

Un país como México, con una expansión demográfica que hará pasar la población de 47 a 72 millones de habitantes entre 1968

¹⁴ Véanse, V. L. Urquidi, *An overview of Mexican economic development* Weltwirtschaftliches Archiv, Band 101, Hamburgo, 1968; Ifigenia M. de Navarrete, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1960.

y 1980,¹⁵ difícilmente puede dejar de experimentar fuertes tensiones en el mercado de trabajo, sobre todo si se tienen en cuenta los desplazamientos dinámicos de mano de obra que implica la absorción de la tecnología importada.

Las consideraciones precedentes se reflejan directamente en los resultados de las proyecciones. Así, en la hipótesis de que la economía crezca a la tasa histórica del 6.2 por ciento anual, los procesos de inversión y de avance tecnológico no alcanzarían a garantizar un equilibrio en el mercado de trabajo. De hecho, sólo una parte del incremento de la población activa —que se estima en 3.4 por ciento anual— podría encontrar trabajo productivo, manteniéndose constantes los niveles de subempleo y desempleo que existen en la actualidad. Dicho de manera más precisa, el contingente de trabajadores desempleados o subocupados se incrementaría con respecto a los niveles presentes en poco más de 4 millones de personas al comienzo de los años ochenta (véase el cuadro 4).

CUADRO 4

México: proyección de la población económicamente activa, 1970-1980 (miles de personas)

Años	Hipótesis I	Hipótesis II
1970	14 818	15 353
1971	15 050	15 875
1972	15 303	16 415
1973	15 542	16 973
1974	15 791	17 550
1975	16 042	18 147
1976	16 291	18 764
1977	16 546	19 402
1978	16 806	20 062
1979	17 071	20 744
1980	17 338	21 449

La mayor carga social recaería desde luego en los campesinos y trabajadores no calificados. Otros estratos de la población encontrarían condiciones más favorables, aunque también podrían presentarse dislocaciones de mayor o menor importancia entre la demanda de trabajo calificado, técnico y profesional, y la oferta que preparan los centros educativos del país.¹⁶ Cualquiera que sea el caso, los desajustes en el mercado de trabajo pueden originar poderosas fuerzas opuestas a la difusión de los beneficios del desarrollo, a la par que tensiones sociales de consideración.

Aun suponiendo que la función de producción utilizada en las proyecciones haya subestimado —por su carácter aproximado y agregado— la capacidad real de absorción de mano de obra de la economía (al no tener explícitamente en cuenta, por ejemplo, factores como el cambio en la composición sectorial del producto) es poco probable que surjan espontáneamente mecanismos correctivos de significación suficiente, de no establecerse una política ocupacional deliberadamente dirigida a ese propósito.

¹⁵ Se adoptó la proyección baja del Banco de México, S. A. En otras hipótesis, la población asciende a 76 millones de habitantes.

¹⁶ Para un análisis de ese problema en América Latina, consúltese CEPAL, *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, Nueva York, 1968. El caso de México puede examinarse en N. Ch. Myers, *Education and national development in Mexico*, Princeton, 1965, y V. L. Urquidí y V. A. Lajous, *Educación superior, ciencia y tecnología en el desarrollo económico de México*, México, 1967.

Por su parte, las proyecciones relativas a las remuneraciones reales del trabajo revelan aspectos de gran interés. En la primera alternativa, los salarios reales ascenderían al 4.5 por ciento anual, hasta alcanzar un nivel de 6 900 pesos por persona ocupada, a precios de 1950. La segunda hipótesis admite también, por su parte, niveles similares. En cierto modo, las cifras apuntadas enmascaran avances importantes que se obtendrían al establecer medidas para fomentar el empleo. Por ello conviene insistir en que la segunda alternativa permitiría incrementar la ocupación y dar ingreso directo a alrededor de cuatro millones de trabajadores adicionales y que, en conjunto, los obreros y campesinos percibirían un incremento total en sus remuneraciones de poco más de 21 000 millones de pesos a precios de 1950 (véase el cuadro 5).

CUADRO 5

México: proyección de las remuneraciones a los factores (miles de millones de pesos de 1950)

	Hipótesis I	Hipótesis II	Diferencias II - I
Producto interno bruto	247.8	294.8	47.0
Salarios totales	119.7	141.4	21.7
Remuneraciones al capital	128.1	152.4	24.3

La difusión de los beneficios del desarrollo se mejoraría principalmente aumentando moderadamente la tasa de crecimiento del producto e implantando una política ocupacional, sin prever otros esquemas específicos de redistribución del ingreso. La participación de los factores productivos en el valor agregado se mantendría sin mayor alteración y, sin embargo, resultaría posible mejorar apreciablemente los niveles de vida de los núcleos mayoritarios de la población y ensanchar sustancialmente el mercado interno.

Sin negar el valor complementario que tienen las medidas de carácter tradicional en materia redistributiva, resalta la mayor conveniencia de las dirigidas a asegurar una base de ingreso directo a los trabajadores. Además, en el caso de México, ese procedimiento parece el mejor camino para fortalecer el débil poder de negociación de los obreros, e incorporar al sistema económico mecanismos que faciliten el cumplimiento de los objetivos de justicia social.

3. El mercado externo

Los obstáculos que pueden presentarse desde el punto de vista de la formación de capital o de la producción pueden considerarse secundarios frente a los que ofrece el sector externo. Las proyecciones reflejan con toda claridad las tendencias amplificadoras de los desajustes estructurales que vienen gestándose al agotarse la pauta de desarrollo hacia adentro. Según la hipótesis conservadora, los déficit en cuenta corriente¹⁷ alcanzarían cifras del orden de los 6 600 millones de pesos al finalizar el próximo decenio. En la segunda alternativa, la alta sensibilidad de las importaciones al crecimiento del producto y la inversión, así como la continuidad de la política pasiva de fomento de las exportaciones que se supone, elevarían los saldos deficitarios hasta cerca de los 16 000 millones de pesos (véase el cuadro 6).

¹⁷ Se han excluido de los cálculos los pagos netos a factores del exterior.

CUADRO 6

México: proyección de las exportaciones e importaciones de los bienes y servicios,¹ 1970-1980
(millones de pesos de 1950)

Año	Hipótesis I			Hipótesis II		
	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo
1970	17 285	18 638	- 1 353	17 285	18 630	- 1 344
1971	18 248	19 879	- 1 631	18 248	20 204	- 1 956
1972	19 266	21 227	- 1 961	19 266	21 954	- 2 688
1973	20 343	22 656	- 2 313	20 343	23 903	- 3 561
1974	21 482	24 243	- 2 761	21 482	26 076	- 4 594
1975	22 687	25 879	- 3 192	22 687	28 502	- 5 816
1976	23 962	27 723	- 3 761	23 962	31 217	- 7 255
1977	25 312	29 753	- 4 442	25 312	34 258	- 8 946
1978	26 740	31 737	- 4 997	26 740	37 672	- 10 933
1979	28 251	34 006	- 5 755	28 251	41 515	- 13 264
1980	29 851	36 465	- 6 614	29 851	45 851	- 15 999

¹ Excluye el pago a factores.

promedio aproximada del 5.6 por ciento. Aunque se trata de un cálculo optimista, quedaría ampliamente rebasado por la expansión de las importaciones, que se elevarían respectivamente, en promedio, al 6.9 y al 9.4 por ciento anual, en cada una de las hipótesis planteadas.

Los rubros que gravitarán con mayor intensidad en el comportamiento de las compras al exterior se estima que habrán de ser las adquisiciones de insumos, de bienes de capital, y el turismo de nacionales al exterior. Entre 1968 y 1980, dichos componentes incrementarían su participación en el total de importaciones del 85 al 89 y del 85 al 90 por ciento, según una u otra alternativa. En contraste, las necesidades de artículos de consumo, materiales de construcción, bienes de capital para la agricultura y de transportes y combustibles, observarán tendencias menos dinámicas, bien por hallarse vinculadas a sectores de crecimiento relativo menor o bien por estarlo a actividades donde el proceso sustitutivo ha avanzado en mayor medida. (Véase el cuadro 7.)

Los resultados señalados plantean serias interrogantes, no sólo en cuanto a la validez de los supuestos de crecimiento de las proyecciones, sino, lo que es más importante, en lo que respecta a la posibilidad misma de sostener a largo plazo el desarrollo dentro de los enfoques predominantes de la política económica. Reducir las brechas crecientes en el comercio

CUADRO 7

México: proyecciones de las importaciones por grupos de destino económico, 1967-1980
(millones de pesos de 1950)

Año	Hipótesis I						Hipótesis II					
	Bienes duraderos y no duraderos	Combustibles y lubricantes	Materias primas	Materiales de construcción	Bienes de capital para la industria	Bienes de capital para agricultura y transporte	Bienes duraderos y no duraderos	Combustibles y lubricantes	Materias primas	Materiales de construcción	Bienes de capital para la industria	Bienes de capital para agricultura y transporte
1967	1 029	188	5 111	270	3 211	1 540	1 013	188	5 060	270	3 153	1 022
1968	1 061	188	5 482	254	3 462	1 584	1 061	188	5 479	254	3 471	1 074
1969	1 108	188	5 877	239	3 742	1 630	1 115	188	5 939	239	3 829	1 127
1970	1 160	188	6 305	225	4 034	1 674	1 177	188	6 445	225	4 230	1 181
1971	1 217	188	6 760	211	4 361	1 720	1 249	188	7 002	211	4 681	1 236
1972	1 282	188	7 259	199	4 712	1 766	1 332	188	7 616	199	5 188	1 292
1973	1 354	188	7 774	187	5 084	1 811	1 428	188	8 293	187	5 759	1 349
1974	1 434	188	8 354	176	5 494	1 856	1 542	188	9 041	176	6 402	1 406
1975	1 526	188	8 941	166	5 925	1 901	1 676	188	9 866	166	7 127	1 464
1976	1 640	188	9 588	156	6 424	1 948	1 836	188	10 780	156	7 945	1 523
1977	1 747	188	10 383	148	6 925	1 993	2 028	188	11 790	147	8 869	1 583
1978	1 881	188	11 027	139	7 458	2 036	2 261	188	12 908	138	9 913	1 644
1979	2 035	188	11 826	130	8 048	2 081	2 541	188	14 147	130	11 095	1 705
1980	2 212	188	12 682	122	8 693	2 127	2 901	188	15 520	122	12 435	1 767
1975/70	5.6	-	7.2	-5.9	8.0	2.6	7.3	-	8.9	-5.9	11.0	4.4
1980/70	6.7	-	7.3	-5.9	8.0	2.4	9.4	-	9.2	-5.9	11.4	4.1

Ya se ha visto que los desajustes se originan en el hecho de que, al agotarse gradualmente las sustituciones más sencillas, el total de las importaciones eleva su elasticidad conjunta a la par que se torna más inflexible, mientras las exportaciones de productos tradicionales y otros rubros de ingresos conservan una marcada insuficiencia dinámica con respecto a las exigencias del desarrollo. Obsérvese que en el período 1970-1980, las ventas de mercaderías proyectadas crecerían a razón del 4.5 por ciento anual y el turismo, de 7 por ciento, obteniéndose una tasa

exterior y en el ahorro, implica niveles de endeudamiento que parecen exceder, sobre todo en la segunda alternativa, cualquier previsión optimista sobre las disponibilidades reales de crédito externo y sobre la capacidad interna de absorber tales recursos (los déficit serían de 6 600 y de cerca de 16 000 millones de pesos de 1950, en las alternativas respectivas). No sería improbable, por lo tanto, que el financiamiento de las importaciones pudiera llegar a ser causa de limitación para la tasa de desarrollo económico, problema complejo que conviene estudiar y atacar

sin tardanza. A corto plazo se podrían comprimir algunas importaciones superfluas, pero a más largo término sólo la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, unida a programas de fomento de una cantidad apreciable de exportaciones, podrían salir al paso gradualmente de las dificultades que se anticipan. Como se verá en las páginas siguientes, para lograr dichos objetivos se requerirá fundamentalmente cambiar la pauta tradicional de crecimiento, es decir, impulsar la economía hacia una fase nueva de desarrollo.

IV. SEÑALAMIENTOS DE POLITICA ECONOMICA

1. *El desfasamiento de la política económica*

El análisis aquí resumido permite comprobar la existencia de síntomas de agotamiento de la pauta de desarrollo y revela una discrepancia creciente entre las orientaciones básicas de la política económica y las transformaciones reales experimentadas por el sector productivo. En más de un sentido, se ha mantenido una visión de los problemas nacionales que corresponde a la situación de los años treinta o cuarenta, sosteniéndose ideológica y prácticamente una serie de planteamientos que impiden percibir con claridad, y favorecer los cambios indispensables.

En el sector agrícola se han consumado ya los principales efectos positivos derivados de la reforma agraria. El foco del problema se ha trasladado del cumplimiento de objetivos predominantemente de producción, a cuestiones relacionadas con la absorción de excedentes de mano de obra y con la identificación de técnicas que mejor favorezcan ese propósito en la agricultura y fuera de ella. Como se ha visto, la expansión futura de la oferta agrícola está indisolublemente ligada al crecimiento de la demanda interna, más que depender de nuevos cambios en la organización productiva. Y, sin embargo, la principal orientación de política ha seguido siendo el reparto de tierra, el aumento de los rendimientos por trabajador y la inversión en grandes obras de irrigación. No cabe duda de que muchas de esas medidas deberán llevarse a cabo, pero el énfasis de la acción estatal debería trasladarse flexiblemente hacia otros campos de mayor importancia real.

La sustitución de las importaciones de bienes de consumo se encuentra en situación parecida. De hecho, su papel de centro generador de impulsos dinámicos se ha agotado prácticamente; no deberá esperarse que influya en el futuro con la misma intensidad que en el pasado. Todavía quedan, desde luego, bastantes posibilidades de sustituir bienes de capital y productos intermedios; pero para que ello ocurra con suficiente vigor será por fuerza indispensable crear ex profeso condiciones favorables, y la política económica no se ha modificado lo suficiente para neutralizar fuerzas que se dirigen en sentido opuesto. Experiencia empresarial y técnica, disponibilidad de mano de obra entrenada, niveles de protección y altas utilidades, requisitos tecnológicos y de inversión, son otros tantos factores que tienden a fortalecer mecánicamente el segmento de manufacturas tradicionales y a reducir los alicientes al cambio de dirección del desarrollo industrial. Asimismo destaca el hecho del deterioro de la balanza de pagos que comprueba la debilidad de la sustitución en áreas técnicas más complejas.

Por su parte, la política financiera y del gasto público hace frente a condiciones y enfoques que apenas permiten atender las dificultades de corto plazo. El propósito de fortalecer el ahorro individual y de las empresas, unido a la preocupación por la estabilidad monetaria y cambiaria, ha hecho perder vigor a la inversión del sector público y ha creado escollos para la

expansión de los servicios de beneficio social. Hace mucho tiempo que no surgen iniciativas de la trascendencia que tuvieron, en su momento, la creación de la Nacional Financiera, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y Guanos y Fertilizantes de México, para citar algunos ejemplos.

Aparte de lo anterior, y sin dejar de reconocer la importancia de continuar ensanchando el capital social básico, las nuevas inversiones en infraestructuras difícilmente podrán lograr, en conjunto, el impacto que tuvieron muchos de los programas realizados anteriormente. En estos días, una fracción considerable de recursos se destina al mantenimiento de obras, al rediseño de vías de comunicación y al mejoramiento de servicios ya establecidos, actividades que entrañan estímulos al desarrollo de carácter cualitativamente distinto a los proyectos iniciales de integración de mercados, producción agrícola, desarrollo regional o suministro de servicios básicos. Dicho en otros términos, la atonía del sector público contrasta con la necesidad de intensificar su acción de agente promotor del desarrollo y de atender a nuevas responsabilidades sociales con la prontitud y la selectividad que demanda la creación de condiciones propicias para la evolución de las fuerzas económicas. Cumplir con dichas exigencias entraña, en primera instancia, vigorizar la capacidad de captación de recursos del estado a través de una reforma fiscal¹⁸ y otros mecanismos complementarios y, en segunda, definir nuevos objetivos e instrumentar sin tardanza los programas necesarios para alcanzarlos.

Conviene examinar en último término la demanda externa, variable que, como se dijo, ha dejado de influir decisivamente en la determinación de los niveles internos de ingreso. Porque su comportamiento, visto en relación con las necesidades crecientes de bienes importados, determina una de las fallas estructurales más importantes de la economía nacional. Con excepción del turismo y de las posibilidades de comercio regional, el conjunto de las exportaciones tradicionales con toda probabilidad encontrará serios obstáculos para poder expandirse a la velocidad que demanda el financiamiento de las importaciones esenciales; entre esos obstáculos figuran, adicionalmente, las presiones sobre las disponibilidades de divisas derivadas de una deuda externa en rápido crecimiento. En definitiva, de no encontrarse la forma de impulsar vigorosamente nuevas exportaciones, el desequilibrio de la balanza de pagos, lejos de atenuarse, puede traducirse, a mediano o largo plazo, en una restricción importante para la tasa de desarrollo de México.¹⁹

La revisión panorámica de los pilares en que se apoya la pauta de crecimiento nacional pone de relieve avances casi sin precedente entre los países del tercer mundo, pero también claros signos de debilitamiento que obedecen tanto al agotamiento parcial de las posibilidades iniciales de desarrollo —aprovechadas ya en gran medida— como al desfasamiento de una política económica, que se ha mantenido sorprendentemente fiel a la problemática que correspondió a décadas ya lejanas. México continúa siendo un país subdesarrollado; su economía revela deficiencias estructurales; no se ha superado la dependencia respecto de las zonas más avanzadas; persisten formas de organización institucional que impiden la elevación de los niveles de vida de la población. Pero, todo ese trasfondo de dificultades —común a varias épocas— se presenta dentro de un marco de relaciones económicas distinto que exige, en

¹⁸ Véanse V. L. Urquidí, *An overview of mexican economic development*, op. cit., p. 18, e I. M. de Navarrete, *Política fiscal de México*, UNAM, 1964.

¹⁹ Véase H. Flores de la Peña, "La Alianza para el Progreso y la economía mexicana", *El Trimestre Económico*, julio-septiembre, 1962.

consecuencia, modalidades también distintas de acción para combatirlo.

El desarrollo mismo del aparato productivo no ha perdido vigor; de hecho se cuenta hoy con una base de capital humano y físico mucho más amplia; no puede anticiparse a corto plazo una reducción seria de la tasa de crecimiento; existen oportunidades suficientemente amplias de crear nuevas corrientes de progreso económico. Lo que falta por comprobar es si las instituciones serán capaces de adoptar una nueva estrategia de desarrollo congruente con las circunstancias en que tendrá que desenvolverse la economía y con las aspiraciones de mejoramiento social de la población. En más de un sentido, el problema se ha trasladado del ámbito estrictamente económico al campo de las decisiones políticas. Si en el pasado hubo que pasar por serias crisis cada vez que se alteró el módulo de crecimiento, hoy tenemos la posibilidad de aprovechar la experiencia histórica y de investigar por anticipado la forma de adaptar las fuerzas socioeconómicas a los cambios previsibles para el futuro.

2. Política de empleo y distribución del ingreso

Mantener los mismos lineamientos tradicionales de política como criterio invariable para el desarrollo nacional equivaldría a desconocer las transformaciones experimentadas por la economía y las tensiones sociales en gestación. Por ese motivo debe insistirse en que la expansión del sector agrícola y de parte considerable del manufacturero dependen, esencialmente, del crecimiento de la capacidad de compra de los núcleos mayoritarios de población; en la medida que esos sectores pierdan dinamismo, lo perderán los incentivos al fortalecimiento de las industrias básicas y de otras actividades nuevas, favoreciéndose en cambio inversiones improductivas o de escasa importancia para el desarrollo nacional. Podría asegurarse incluso que, de aplazarse la aplicación de medidas redistributivas, se crearía una composición de la oferta que más adelante obstaculizaría el logro de los objetivos de justicia social porque, al adaptarse la estructura de la producción a una demanda determinada por agudas disparidades en la distribución del ingreso, los cambios redistributivos que sobrevinieran tendrían que implicar desajustes entre la oferta y la nueva composición de la demanda. De este razonamiento se deriva la necesidad de intervenir con más energía en todo lo que se relaciona con la difusión de los beneficios del desarrollo. Aunque el tema ha sido apenas explorado y se conocen pocas experiencias aplicables a los países en proceso de desarrollo, pueden adelantarse sugerencias que de ninguna manera pretenden apuntar soluciones o juicios indiscutibles. Habrá que realizar estudios más detenidos al respecto y relacionar diversas medidas con las realidades institucionales y políticas del país.

Como punto de partida podría pensarse inicialmente en incorporar orgánicamente a las directrices gubernamentales la consideración de los problemas y objetivos de la producción, en relación directa con el mejoramiento de los niveles de vida de la población. En este sentido, las metas de empleo podrían considerarse el principal instrumento para asegurar un mínimo de ingreso directo a los núcleos de trabajadores. Es decir, habría que procurar conciliar las exigencias tecnológicas del desarrollo con las combinaciones de factores que se ajustasen mejor a la dotación relativa de recursos, tratando de alentar a la vez el proceso de formación de capital y la creación de nuevas actividades básicas.

Desde un punto de vista teórico —y tal vez práctico— parece más fácil alcanzar simultáneamente ambos objetivos acelerando

la tasa de crecimiento del producto, porque por ese procedimiento sería más fácil ajustar gradualmente el mercado de trabajo a una situación cercana a la ocupación plena (procedimiento que se examinó en las proyecciones para 1980). Como ello podría dar lugar a su vez a desajustes en otros puntos de la economía no susceptibles de corrección inmediata, se precisaría explorar medidas complementarias, relacionadas con la adopción de técnicas alternativas en varios sectores productivos. En la agricultura se podrían lograr avances considerables, por ejemplo, adaptando gradualmente la tecnología hacia patrones más parecidos a los que se utilizan en Japón o en algunos países europeos, y planteando como requisito primordial la elevación de los rendimientos por unidad de superficie más que la productividad por hombre.

En la industria de la construcción cabría preferir métodos de alta densidad de mano de obra, que no perjudiquen la calidad ni incrementen los costos sociales del producto final. A tal propósito contribuiría decisivamente la fijación de normas obligatorias para todos los contratistas de obras del sector público.

Se precisaría además establecer criterios diferenciales sobre las manufacturas. En las industrias tradicionales —donde existen amplios márgenes de capacidad ociosa y abunda la duplicación de actividades— parecería justificado reducir el grado de sobre-capitalización, restringiendo las inversiones nuevas a cambio de aumentar los turnos de trabajo, el uso de la capacidad instalada, la eficiencia productiva y, evidentemente, también la ocupación de mano de obra. Sin embargo, cuando se tratase de industrias o servicios básicos, cuyos niveles de productividad gravitan pesadamente sobre los demás sectores productivos, y en definitiva sobre la posición competitiva de la economía, sería imprescindible elegir las técnicas más avanzadas posible, aunque supusieran fuertes erogaciones de capital. Al contrario de lo que suele afirmarse, este tipo de industrias sólo restringe temporalmente la absorción de mano de obra porque, a más largo plazo, sus efectos indirectos y su propio ritmo acelerado de expansión las convierten en importantes fuentes de empleo.²⁰

Aspecto importante que una política de ocupación tampoco puede descuidar es el de adaptar y ensanchar la inversión gubernamental y de las empresas paraestatales no sólo con el propósito de la producción sino también con el de proporcionar empleo. Dichos objetivos pueden resultar incompatibles en ciertos casos, pero generalmente existen amplias posibilidades de maniobra.

Resalta finalmente la necesidad de procurar adaptar el sistema educativo a los programas de empleo de los recursos humanos. El mercado de trabajo lejos de presentar problemas similares en sus diferentes estratos, registra desajustes de distinto carácter en cada uno de ellos; mientras para la mano de obra no calificada la oferta excede a la demanda, para la calificada sucede lo contrario. Sería ideal equilibrar esa situación mediante una capacitación planificada que permitiera proporcionar la cantidad y la calidad de fuerza de trabajo que se estimase habrían de requerir los distintos sectores económicos en momentos determinados.²¹ Capacitar la mano de obra, y hacer coincidir los objetivos globales de empleo con el diseño de criterios de evaluación y financiamiento de proyectos es, desde otro punto de vista, requisito esencial para llevar a la práctica cualquier política de empleo.

²⁰ Véase N. E. G. Salter, *Productivity and technical change*, Cambridge University Press, 1960.

²¹ Véase Naciones Unidas, *Estimation of managerial and technical personnel requirements in selected industries*, Nueva York, 1968.

Las reflexiones anotadas tienden fundamentalmente a articular distintas finalidades como las de aumentar el empleo, liberar fondos de inversión de las actividades susceptibles de elevar su producción con menores insumos de capital, dirigir los recursos principales a sectores estratégicos para el desarrollo y aplicar técnicas selectivas a cada rama productiva.

La viabilidad de las orientaciones anotadas difícilmente podría juzgarse a través de discusiones abstractas. Es de suponer que su aplicación encontrará escollos de muy distinta naturaleza, desde los propiamente técnicos, hasta los de carácter político e institucional; pero también es cierto que tensiones sociales del mismo género han llevado a varios países subdesarrollados a adoptar programas que contienen directrices similares a las que se vienen sugiriendo.

3. Promoción industrial v balanza de pagos

Es conveniente, por lo pronto, profundizar en el proceso de sustitución de importaciones para dirigirlo selectivamente hacia la elaboración de bienes de capital y de artículos intermedios, y será útil favorecer deliberadamente a las industrias básicas de rápido crecimiento —caracterizados por una alta elasticidad ingreso de la demanda y por ventajas tecnológicas importantes— para acentuar los impulsos dinámicos que genera el sector manufacturero. Pero, a diferencia de políticas seguidas en el pasado, será decisivo en este caso prestar la mayor atención a las técnicas, a la eficiencia productiva y a la integración de los procesos, puesto que en el futuro la productividad media de la economía y su grado de competitividad habrá de depender estrechamente de la evolución de los costos de esas industrias.

En ese sentido, convendrá orientar selectivamente el desarrollo de nuevas manufacturas, bien sea para favorecer la formación de complejos industriales o bien la integración vertical de los procesos productivos. La intención sería que las plantas que se instalasen se complementasen entre sí, y también con las ya establecidas, incrementando el multiplicador de ingresos y empleo de las actividades industriales y el aprovechamiento de las economías externas o de escala.

Otra función del desarrollo industrial debe consistir en ensanchar los abastecimientos de manufacturas tradicionales a precios y costos relativos descendentes. Recuérdese que la ineficiencia industrial se traduce en la actualidad en duplicaciones de inversión, y en prácticas que tienden a reducir artificialmente el tamaño del mercado. Bien sea porque los costos reales resultan elevados, bien porque se sostienen políticas monopólicas para incrementar las utilidades por unidad de producción, o bien por otras causas, el hecho es que los precios de muchos artículos de consumo resultan tan elevados que limitan la capacidad de compra de estratos muy numerosos de la población.

Que la industria contribuya a la neutralización de los desequilibrios de balanza de pagos, es, en fin, otro objetivo importante. En este aspecto, aparte de los efectos que se derivan de extender a nuevos campos la sustitución de importaciones, el propósito principal sería crear la base productiva en que debe sustentarse una política activa de fomento de exportaciones manufacturadas, única salida que se ofrece a largo plazo para cambiar la estructura del comercio exterior y para superar la insuficiencia dinámica de los ingresos de divisas. La economía mexicana, tras un período prolongado de crecimiento hacia adentro, deberá reestructurar sus vinculaciones con el exterior sobre nuevas bases. A este respecto, podrían adoptarse estrategias similares a las de países como Japón, Suecia, los Países Bajos, Noruega e Israel, cuyos tamaños de mercado les han

impedido seguir políticas de autarquía y obligado a producir una gama limitada de bienes de exportación. En el caso de México convendría estudiar y promover una lista selectiva de industrias para que, aprovechando las ventajas comparativas existentes y el uso de las técnicas más avanzadas, pudiera asegurarse el obligado nivel de competitividad en los mercados mundiales. La incorporación de las exportaciones mexicanas al comercio mundial tendrá que hacerse, además, estudiando detenidamente las tendencias que se observan en el mismo, para no cometer el error de especializarse en manufacturas en declinación.

La instrumentación de una estrategia industrial y de comercio exterior, con la orientación indicada, requiere desde luego la remodelación de muchas de las medidas específicas de la política gubernamental, como se examinará en algunos casos concretos.

Es justo reconocer que la política arancelaria y de protección frente a la competencia externa ha cumplido históricamente con la función principal de crear condiciones adecuadas para alentar el proceso de industrialización en sus primeras etapas, y ha logrado subsidiariamente objetivos fiscales y de balanza de pagos; pero debe reconocerse también que al no haber sido adaptada con la necesaria flexibilidad a las nuevas circunstancias, causa entorpecimientos de cierta gravedad y, sobre todo, ha impuesto orientaciones hoy inapropiadas para el desarrollo de las manufacturas.

A pesar de algunos intentos plausibles, la política proteccionista no ha tenido la flexibilidad necesaria para adaptarse a las nuevas condiciones del desarrollo industrial. En la actualidad se requieren medidas en extremo ágiles y selectivas que, proporcionando márgenes iniciales de seguridad, no anulen los incentivos al aumento posterior de los niveles de productividad.

De hecho se continúa favoreciendo la diversificación extensiva de las manufacturas de consumo, y se sigue discriminando al mismo tiempo la elaboración de bienes de capital y de productos intermedios. Así se alienta innecesariamente el establecimiento de un número excesivo de unidades productoras de tamaño insuficiente, que utilizan a menudo técnicas anticuadas y equipos obsoletos. Las inversiones se duplican con el consiguiente desperdicio de los recursos escasos de capital y el fenómeno comienza a extenderse a las industrias básicas, entre las que ya se encuentran casos en los que funciona un número desproporcionado de plantas en relación con el tamaño del mercado y el aprovechamiento de las economías de escala.

Todo ello genera fuerzas que entorpecen el cambio tecnológico al eliminar prácticamente su consideración del cálculo de los empresarios privados, ya que los niveles de utilidades no guardan la debida relación con la eficacia productiva de las instalaciones; en cambio se agudizan artificialmente los desequilibrios en la dotación de recursos y se alienta una estructura de precios que, como se ha visto, restringe el tamaño del mercado y obstaculiza las exportaciones de manufacturas.

No termina ahí la secuela de dificultades. Atraído por los niveles anormalmente altos de beneficios, el inversionista extranjero se desplaza o se asocia cada vez en mayor medida con el empresario nacional, fenómeno que se traduce en un encarecimiento sustancial de los costos del financiamiento externo, aparte de efectos de otra clase sobre la asignación de recursos y sobre la autonomía del desarrollo nacional.²²

²² Mientras las utilidades medias en la industria suelen fluctuar entre el 25 y el 32 por ciento, la tasa de interés sobre préstamos difícilmente excede del 10 o 12 por ciento anual.

Al analizarse los instrumentos generales de fomento industrial se llega también a la conclusión de que han dejado de responder a las exigencias actuales del desarrollo de las manufacturas. La Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias otorga exenciones o reducciones de impuestos sobre comercio exterior, sobre ingresos mercantiles, y sobre la renta, a las empresas que contribuyen a la sustitución de importaciones, al aumento de las exportaciones, al uso de equipos y materias primas nacionales o al fomento de la ocupación. Se comprende que esa ley pretende señalar orientaciones sanas y estimular el proceso de industrialización, pero su carácter excesivamente general le resta idoneidad como instrumento selectivo para encauzar la inversión hacia el tipo de actividades que más conviene al desarrollo manufacturero, como lo demuestra el número de empresas de corte tradicional que se han amparado en sus disposiciones.²³ Por lo demás, con los altos niveles de protección y la baja carga impositiva en vigor, las exenciones tributarias han tenido muy escasa influencia en las decisiones de inversión de los empresarios, y en cambio han provocado pérdidas fiscales que agudizan los problemas financieros del sector gubernamental.²⁴ Los problemas se amplían todavía más cuando se consideran los múltiples regímenes de fomento de los estados, que compiten para atraer a inversionistas nacionales o extranjeros.

Las modalidades de la política crediticia también influyen marcadamente en el proceso de la industrialización. En México se ha dado decidido apoyo al financiamiento de las manufacturas, como puede comprobarse en parte al analizar el destino de los créditos del sistema bancario. En ese sentido, el sistema de encajes legales y las disposiciones sobre la composición de la cartera de las instituciones crediticias han representado un papel muy importante, mucho mayor que las bolsas de valores cuyas transacciones con papel industrial reflejan movimientos francamente reducidos.

La insuficiencia de la información estadística impide examinar cabalmente el impacto de las variables financieras y precisar la abundancia o escasez relativa de las fuentes de crédito industrial, o la adaptación de su estructura a las necesidades de las distintas clases de empresas. Cabría sostener, sin embargo, que los sistemas en vigor no permiten hacer las distinciones indispensables para establecer una jerarquización rigurosa encaminada a otorgar prelación a determinadas ramas industriales, o a evitar la proliferación de plantas en los segmentos donde la demanda está saturada. Informaciones fragmentarias conducen a pensar asimismo que los créditos se adjudican de preferencia a empresas ya consolidadas, a las que tienen intereses en los principales grupos financieros y a las localizadas en los centros urbanos más importantes. Por lo que respecta a la pequeña y mediana industria, y a las artesanías, se han creado algunos mecanismos de apoyo financiero, aunque en escala muy modesta.²⁵

La promoción estatal directa, por su parte, ha contribuido muy significativamente al fomento industrial. Destacan los es-

²³ Basta señalar plantas productoras de esteras de fibra vegetal, linóleos, textiles, encajes, láminas decorativas, tapones metálicos, máquinas expendedoras de timbres, cebollas y ajos deshidratados, y sinfonolas, entre otras. Por supuesto, también se han favorecido ramas industriales más importantes como químicas, petroquímicas y metálicas.

²⁴ Entre 1955 y 1959, a pesar del reducido número de exenciones otorgadas, el sacrificio fiscal sumó más de 900 millones de pesos (véase R. Anguiano, *Las finanzas del sector público en México*, UNAM, 1968, p. 299).

²⁵ Entre ellos, el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña ha otorgado crédito a cerca del 7 por ciento de empresas de esa categoría y el Banco Nacional de Fomento Cooperativo ha prestado ayuda a cooperativas y gremios artesanales, principalmente a las organizadas para la producción de azúcar, curtiduría, calzado, pesca y artesanías populares.

fuerzas dirigidos a la formación de empresas estatales en ramas industriales básicas; debe agregarse la labor de fomento emprendida por varios organismos públicos, entre los que ocupa lugar prominente la Nacional Financiera, S. A.

Se observan, no obstante, lagunas importantes en las funciones de promoción estatal, a la vez que —como se dijo— dificultades de distinta naturaleza que vienen limitando las iniciativas gubernamentales para abrir nuevos polos de crecimiento mediante la creación de líneas básicas de producción. La deficiencia más significativa es tal vez la debilidad de los esfuerzos de investigación y de fomento tecnológico. No deja de llamar la atención que no se haya prestado atención suficiente a este aspecto, siendo el avance técnico el factor que más contribuye al crecimiento del producto por habitante y el que plantea por añadidura más serios problemas a las economías subdesarrolladas, tanto en términos del uso de los recursos como de su capacidad de absorción de métodos y procesos en constante evolución. La economía mexicana no puede sustraerse a tales influencias, como lo demuestran los crecientes obstáculos para absorber productivamente la mano de obra y atenuar la brecha tecnológica. Lo anterior se explica, en parte, por el hecho de que la pauta dominante de crecimiento hacia adentro aisló temporalmente el desarrollo industrial de los imperativos de la competencia y del aumento de la productividad, como condición de supervivencia de las empresas. También se ha observado cierta desatención del lado de la acción gubernamental y privada que se manifiesta en la asignación de muy escasos recursos a la adaptación de la tecnología y al estudio de sus relaciones con el desarrollo de la empresa y del conjunto de la economía.²⁶

Ello no quiere decir que no se hayan realizado esfuerzos significativos. Los programas que vienen desarrollando instituciones como el Centro Nacional de la Productividad, el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas y, más recientemente, el Instituto Mexicano del Petróleo, incluyen actividades importantes que van desde el entrenamiento de técnicos y de mano de obra calificada, hasta el estudio de procesos productivos y de ingeniería experimental.²⁷ Tampoco debe olvidarse la iniciativa que dio origen a la creación (1967) del Fondo de Estudios de Preinversión, como fideicomiso de la Nacional Financiera, que tiene, entre sus propósitos, el de proporcionar el financiamiento de los gastos de investigaciones de factibilidad y de elaboración de proyectos industriales. Con todo, los esfuerzos iniciados apenas cubren una fracción mínima de las necesidades del país, aparte de no haber sido articulados a programas de alcance nacional. Como es de sobra conocido, se carece de un plan de desarrollo industrial que coordine los distintos instrumentos de política y la multiplicidad de funciones que desempeñan innumerables dependencias del sector público.

No se dirigen los comentarios del párrafo anterior a buscar un objetivo utópico de autonomía tecnológica; sólo se desea subrayar la necesidad de incorporar orgánicamente, dentro de los mecanismos de decisión pública, las consideraciones tecnológicas, de tamaño de planta, y de economía, que deben tenerse presentes en el uso de los recursos de capital. Visto el problema

²⁶ Cálculos provisionales indican que, en relación al producto, México dedica proporcionalmente menos de la décima parte de las asignaciones de los países avanzados a la investigación tecnológica, retraso que también se comprueba incluso en relación con otras economías latinoamericanas.

²⁷ Además de los organismos aludidos existen otros, como los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial, el Instituto Mexicano de Administración de Negocios, el Instituto de Investigaciones Industriales adjunto al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y el Instituto Mexicano de Administración Científica. Asimismo, en 1960 se expidió una nueva Ley General de Normas y de Pesas y Medidas que mejoró disposiciones anteriores.

desde esta perspectiva, se abre un amplio campo de acción para una política más sana de industrialización.²⁸

Un segundo aspecto poco atendido ha sido la promoción de exportaciones, particularmente de productos manufacturados. Los avances efectuados en la materia por el Banco Nacional de Comercio Exterior, con el apoyo de mecanismos como el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, el Centro Nacional de Información sobre Comercio Exterior y el sistema de *drawback*, han tropezado con los obstáculos propios de una industria técnicamente atrasada, aparte de que muchos de esos programas sean demasiado recientes para poder evaluar rigurosamente sus efectos. Convendría, sin embargo, que las medidas en vigor se complementasen con programas detallados de posibilidades concretas de colocación de nuevos productos, estrechamente vinculados a los planes de industrialización.²⁹ Tampoco se han dado pasos firmes para la creación de una organización capaz de atender con eficacia los complejos problemas de comercialización, estudio de mercados, tarifas, normas de calidad y distribución de los productos mexicanos en el exterior. Por otra parte, subsisten dificultades de coordinación que cabe atribuir en cierto grado a la falta de definición precisa de funciones de los múltiples organismos que intervienen en la fijación de la política externa.

Las reflexiones precedentes desembocan de manera lógica en el examen de los problemas de comercio exterior. Arriba se señaló que la estructura y las tendencias de las exportaciones y de las importaciones han recrudecido los desajustes externos hasta el punto de forzar la elevación del endeudamiento para evitar la adopción de medidas restrictivas del gasto y de la expansión de la actividad económica. Por ese procedimiento se han podido sortear algunas dificultades, pero su eficacia es cada vez menor al crecer muy rápidamente los servicios de la deuda y otros pagos a factores del exterior.

En estas circunstancias, parece llegado el momento de procurar deliberadamente un cambio en la composición de las corrientes de comercio, como condición necesaria para que pueda avanzar el desarrollo económico nacional. Teóricamente existen muchas formas de atenuar los desajustes de balanza de pagos, sea mediante el aumento de las colocaciones de productos primarios, de mayor ayuda externa, de exportaciones de manufacturas, o bien intensificando el proceso sustitutivo de importaciones. Pero si se examina el problema con una perspectiva de tiempo lo bastante prolongada, más que enfoques alternativos, esas variantes constituyen un conjunto de medidas claramente complementarias. En el corto plazo, ante las dilaciones naturales que supone la instrumentación de programas activos de exportación de manufacturas, será necesario basarse en las posibilidades que ofrezcan los mercados tradicionales, en la comprensión de importaciones superfluas y en los créditos del exterior. A más largo término, a los ingresos de divisas proporcionados por las

28 Aunque las modalidades específicas de política tendrían que estudiarse mucho más a fondo, cabe mencionar a título ilustrativo⁴ posibilidades como la ampliación de los recursos y funciones de los centros de investigación tecnológica; el diseño de programas más ambiciosos de asistencia técnica y financiera para la elaboración de proyectos; la promoción deliberada de la concentración de empresas cuando se considere necesario incrementar su capacidad financiera y de absorción de tecnología (o procurar la intensificación del grado de competencia, en otros casos); subordinar la incorporación de criterios estrictos de costos y precios al otorgamiento de privilegios impositivos; la concesión de subsidios o exenciones tributarias a los gastos de investigación de las empresas; la creación o fortalecimiento de centros de investigación de las empresas públicas; la celebración de acuerdos de cooperación tecnológica con otros países.

29 Uno de los pocos trabajos que se han preparado en esta materia es la investigación, *Promoción de exportaciones mexicanas de productos manufacturados*, que elaboró la Nacional Financiera con la colaboración técnica de especialistas de las Naciones Unidas.

colocaciones de productos primarios, y al aporte del turismo, habría que ir sumando gradualmente la venta de una gama más diversificada, y con mayor elasticidad ingreso de la demanda, de artículos manufacturados, y la sustitución selectiva de bienes de producción. Sólo en esa forma sera posible imprimir dinamismo y aumentar los coeficientes de exportación de una manera congruente con los requerimientos de bienes importados.

A las medidas indicadas para el caso de la promoción de exportaciones de manufacturas, tendrían que unirse esfuerzos complementarios en otras actividades. Una primera posibilidad la ofrecen los mercados latinoamericanos. Aunque en el esquema de integración de la ALALC se ha puesto énfasis exagerado en los aspectos puramente comerciales y en la negociación producto por producto, y se han sufrido además serios tropiezos al tratar de cumplir con los objetivos iniciales de liberalización, en el caso concreto de México se han favorecido importantes corrientes de intercambio. En el período 1962-1967, las exportaciones a los países miembros de la ALALC subieron de 209.8 a 715 millones de pesos, poco más del 65 por ciento de los cuales corresponde a artículos manufacturados. Por otra parte, a diferencia de otras zonas, nuestro país encuentra en América Latina ventajas comparativas innegables que le permitirían colocar una amplia gama de productos que ya se elaboran y contar con bases más sólidas de mercado para una serie de industrias básicas.³⁰ Si en vez de impulsar activamente, desde ahora mismo, el perfeccionamiento de los instrumentos de integración, se adopta a su respecto una posición pasiva, es muy probable que pronto tengan que redoblar los esfuerzos para colocar mayores exportaciones en mercados mucho más exigentes en materia de precios y de calidad, y no debe olvidarse el peligro de que la economía mexicana quede excluida de muchos de los beneficios de la integración al consolidarse movimientos subregionales —como el Grupo Andino, El Grupo del Caribe y El Grupo de la Cuenca del Plata— donde no tiene participación directa.

Desde un punto de vista distinto, igualmente recomendable es intensificar la participación en los acuerdos internacionales dirigidos a crear condiciones propicias para el establecimiento de relaciones más equitativas entre países subdesarrollados y regiones industrializadas, o en el diseño de políticas comerciales conjuntas de las zonas periféricas. Poco se ha logrado hasta ahora en foros como la UNCTAD y la CECLA, si se juzga en función de avances concretos. Y sin embargo se han establecido compromisos de largo alcance y se ha puesto en marcha un proceso —acaso irreversible— que conduce a la revisión a fondo de las relaciones económicas internacionales. Las discusiones y acuerdos sobre estabilización de precios de los productos primarios, sistemas de preferencias para artículos manufacturados y financiamiento del comercio y el desarrollo, y las discusiones sobre los problemas del transporte marítimo, abren sin duda posibilidades que conviene consolidar fortaleciendo mancomunadamente el poder de negociación de los países en desarrollo. Ya en las reformas al GATT, y en las propuestas de modificación de los sistemas financieros y monetarios internacionales, se advierte una preocupación por atender de manera más eficaz las necesidades y puntos de vista de las áreas atrasadas.³¹

30 Las exportaciones a la ALALC de artículos como tubería de acero, planchas y laminados, válvulas y tubos electrónicos, equipo de transporte, y productos químicos, han tenido efectos favorables en el aprovechamiento de las instalaciones existentes. Una visión más completa de las oportunidades del mercado común puede consultarse en: *Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina*, ILPES, Seminario sobre Estudios de Desarrollo con Integración, México, 1969.

31 Véanse Naciones Unidas, *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo*, Nueva York, 1964; H. G. Johnson, *Economic policies toward less developed countries*, The Brookings Institution, 1967; CEPAL, *América Latina y la política comercial internacional* (E/CN.12/773), 1967.

El objetivo fundamental de las sugerencias que se han venido presentando es promover la transformación de la composición del comercio externo, pero ello no excluye la adopción de medidas que pueden contribuir a aliviar a corto plazo las tensiones de la balanza de pagos. A título ilustrativo puede mencionarse la conveniencia de reducir el crecimiento de los egresos del turismo nacional en el exterior, que en la actualidad representan aproximadamente el 23 por ciento de los egresos en cuenta corriente y que, de mantener su tendencia ascendente, llegarían a ser del 25 por ciento en 1980. Igualmente se justifica la imposición de controles más estrictos a la importación de las empresas estatales a través del Comité de Importaciones del Sector Público o del mecanismo que se juzgue más apropiado. Valdría la pena impulsar al mismo tiempo la realización de acuerdos bilaterales, sobre todo si facilitan la colocación de productos básicos o la diversificación de los mercados. Con propósitos semejantes, cabría revisar los sistemas de precios de garantía y la asignación de fondos de inversión a la agricultura para evitar que se desestime tanto artificialmente la producción de algunos artículos exportables, como el algodón. Por lo que a la deuda externa se refiere, pueden existir posibilidades de realizar consolidaciones o acuerdos financieros que extiendan los plazos de vencimiento. Por último, en los programas de inversión-financiamiento, habrá que evitar la contratación de créditos externos innecesarios, que si bien contribuyen a cerrar la brecha comercial de la balanza de pagos con alguna frecuencia obligan a la adquisición de bienes importados que se producen en el país. Desde varios puntos de vista pudiera ser preferible recurrir a fuentes internas de ahorro, o incluso al financiamiento deficitario de algunos gastos gubernamentales de inversión.

4. Finanzas públicas

Por la peculiar organización de sus instituciones y de la administración pública, la política fiscal de México —entendida en un sentido amplio— determina en alto grado la orientación de la política económica general. Así es, en primer término, porque no se cuenta todavía con un sistema completo de planificación que coordine y subordine los distintos instrumentos de acción gubernamental al cumplimiento de objetivos de mediano y largo plazo, dentro de una jerarquización precisa de funciones y tareas;³² en segundo lugar, porque el conjunto de medidas que afectan a los regímenes impositivo y del gasto público, a la deuda interna y externa, y a las empresas u organismos paraestatales, influye directamente sobre una fracción importante de la actividad económica nacional y no sólo contribuye, indirectamente, a definir políticas complementarias (protección, fomento, financiamiento, inversión extranjera, precios y salarios, entre otras), sino también los niveles y estructura de la inversión y el consumo privados.³³

Por eso tiene tanta importancia adaptar la política fiscal a las exigencias del cambio económico, convertirla en un instrumento que anticipe y contribuya a resolver los problemas del crecimiento, en vez de esclavizarse a concepciones que correspondieron a una realidad superada.

En México, la hacienda pública ha perseguido una gran variedad de objetivos —financiamiento de la formación del capital

³² Véase M. Wionczek, "Incomplete formal planning: Mexico" en *Planning Economic Development*, Irwin, 1963.

³³ Con ello no se pretende afirmar que la política fiscal goce de plena libertad para efectuar decisiones autónomas en todos esos aspectos. En esto, como en muchos otros casos, el manejo de los instrumentos de acción gubernamental se subordina a consideraciones políticas más amplias y, con frecuencia, la falta de coordinación, y el fraccionamiento de las responsabilidades entre diversos organismos, restringe poderosamente la esfera real de influencia de cada uno de ellos.

social básico, fomento de la inversión privada, instrumentación de programas de industrialización o beneficio social y el logro de la estabilidad monetaria y cambiaria—, pero lo que ha constituido una constante a lo largo de varias décadas ha sido la preocupación de crear un clima favorable para la producción y la acumulación de capital, a lo cual se han sumado, más recientemente, consideraciones de estabilidad de precios y del tipo de cambio.

Es indiscutible la aportación que ha significado la política fiscal para la consolidación de la base productiva y para la elevación del coeficiente de ahorros. Sin esa determinación y consistencia, difícilmente se hubiera podido construir una economía relativamente moderna. El hecho mismo invalida muchas de las críticas que se hicieron en décadas pasadas sobre la inflexibilidad y regresividad del sistema impositivo y sobre lo limitado de la carga fiscal. No se entendía entonces que el imperativo fundamental era asegurar la ampliación del aparato productivo, al pretender que el sistema fiscal fuera un mecanismo preponderantemente redistributivo, propósito para el que no es, desde luego, el instrumento más adecuado.

Pero de la misma manera, es urgente reconocer ahora la necesidad de efectuar ajustes a los enfoques tradicionales. La economía nacional cuenta con una oferta elástica para la mayor parte de los abastecimientos de consumo popular; se dispone de una infraestructura bastante desarrollada, y ha pasado el período en que hubo necesidad de mantener altos niveles de beneficio privado como condicionante de la inversión. Ahora es ineludible impulsar la expansión del mercado interno y capacitar financieramente al sector público para que pueda cumplir con sus responsabilidades económicas y sociales.

Llama la atención la debilidad de los esfuerzos que se hacen para resolver los problemas financieros del gobierno, en circunstancias en que no debiera postergarse el aumento de los gastos en servicios sociales, la promoción de la descentralización de las actividades productivas, el mantenimiento de la inversión en infraestructura y la creación de nuevas aperturas al desarrollo industrial. Es cierto que se han hecho modificaciones a las disposiciones impositivas y establecido sistemas más eficientes de control del gasto, pero apenas han bastado para mantener la participación del gobierno en el producto y sortear problemas de corto plazo.

Hasta mediados de la década anterior se pudo diferir el crecimiento de varios renglones de la cuenta corriente e incluso sostener una alta concentración de las recaudaciones en manos del Gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal, con el propósito de evitar la contracción del ahorro gubernamental. La realidad, sin embargo, ha acabado por imponerse. A partir de 1960, las erogaciones corrientes empezaron a crecer con celeridad, en parte como resultado de los aumentos de remuneraciones a los empleados públicos y, sobre todo, por la elevación de las transferencias corrientes. Los subsidios y aportaciones a la agricultura, los ferrocarriles, la educación, los gobiernos estatales y los servicios sociales ascienden verticalmente de cifras cercanas a 160 y 3 000 millones en 1950 y 1960, y a más de 6 000 millones de pesos en 1967.

Todavía en esas circunstancias se ha tratado de conciliar el sostenimiento de las erogaciones en la cuenta de capital con un ahorro gubernamental estancado y una política antiinflacionaria, recurriendo para ello al endeudamiento interno y externo, y aprovechando el desarrollo de los sistemas bancarios y financieros nacionales, el prestigio internacional de las finanzas mexicanas y la ampliación de las fuentes crediticias del exterior. Ya se ha visto la evolución de la deuda externa; bastará agregar aquí

que la carga de los intereses se ha convertido en un factor amplificador de los desajustes presupuestales con una ponderación que excede del 12 por ciento de los ingresos corrientes.

Por otra parte, las transferencias de capital y la inversión financiera —destinadas principalmente a dar apoyo al sector paraestatal— están creando presiones similares a las de la cuenta corriente. Su cuantía absoluta ha crecido de 1 300 a poco más de 3 000 millones en el período 1960-67, eliminando prácticamente la posibilidad de financiar la inversión física con recursos propios del gobierno.

Se comprueba con toda claridad que los intentos de aumentar la capacidad de ahorro han perdido buena parte de su eficacia. De hecho, continúan alentando al ahorro privado y también la inversión extranjera, pero la situación es precisamente opuesta en el caso del sector gubernamental. Pueden discutirse teóricamente las ventajas e inconvenientes de la mayor o menor concentración del ingreso en manos del Estado; sobre lo que no cabe argumentación alguna es que en el caso de México convenga restringir la participación del gobierno en la vida económica.

Las finanzas del conjunto del sector público revelan problemas semejantes y de otra índole, aunque no de la importancia de los del Gobierno Federal. Los ingresos ascendentes del Departamento del Distrito Federal y las altas utilidades de muchos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, han permitido que el ahorro conjunto se eleve a razón del 5 por ciento anual, a precios corrientes, entre 1960 y 1967. Aun así, su tasa de expansión no ha guardado proporción con los requerimientos de la inversión, debiéndose comprimir la adquisición de bienes inmuebles y otros activos, y elevar la contratación de créditos, sobre todo en el exterior.

Desde otro ángulo, casi nada se ha hecho para atenuar la excesiva centralización de los ingresos gubernamentales, que si puede tener ciertas virtudes políticas entraña al mismo tiempo limitaciones muy serias para los gobiernos estatales y municipales, y probablemente también errores en la asignación de los recursos. Mientras en 1950 los gastos de esas entidades representaban alrededor del 14 por ciento del total del sector público, apenas llegaron en 1964 al 9 por ciento. Entre esos mismos años, los egresos del Departamento del Distrito Federal ascendieron desde la mitad hasta casi igualar el gasto de todas las entidades federativas y los municipios.

La conclusión general del análisis anterior es evidente. El sector público se ve rodeado de una serie de problemas financieros que comienzan a restarle iniciativa y a crear una situación en que la política fiscal, lejos de facilitar el desarrollo, podría entorpecerlo. El expediente del crédito no puede ser, a la larga, un sustituto del esfuerzo gubernamental de ahorro, aparte de estar agotándose los márgenes iniciales de maniobra. Las medidas que podrían adoptarse para resolver los problemas anteriores son de sobra conocidas para merecer un examen detallado.³⁴ Baste señalar simplemente, como requisito primordial, la

realización de una reforma profunda a la política fiscal que incluya tanto los aspectos puramente tributarios como los criterios de asignación del gasto. Como parte de ello, cabría revisar los sistemas de distribución de los ingresos y del gasto en los distintos niveles de gobierno, y de los costos y tarifas de las empresas paraestatales. Del lado de la reforma administrativa, convendría introducir prácticas presupuestarias que permitan distribuir los recursos de acuerdo con programas o proyectos específicos, y hagan posible medir la eficiencia de las actividades del sector público, de preferencia en lo que se refiere a los desembolsos de capital.³⁵ Por último, deberá recordarse que la amplitud del sector paraestatal, y la necesidad de vincularlo activamente al desarrollo de nuevas iniciativas, ha de requerir con seguridad el establecimiento de una o más unidades de programación —vinculadas a los órganos del Gobierno Federal— que elaboren planes de largo plazo y a la vez lleven a cabo investigaciones técnicas y preparen sistemáticamente proyectos específicos de inversión.

5. Consideraciones finales

El análisis de las perspectivas del desarrollo económico arroja alguna luz sobre las tendencias históricas de la economía mexicana, dentro de una perspectiva diferente, en varios aspectos, a la que suele presentarse. Ha ido adquiriendo cuerpo un sentimiento bastante generalizado de optimismo originado por la consolidación de aspiraciones nacionalistas —casi siempre frustradas con anterioridad— a través del movimiento revolucionario, que hizo viable el aprovechamiento de oportunidades de desarrollo con una intensidad sin paralelo en América Latina.

En sus tiempos, la vieja guardia revolucionaria —como en los nuestros, las nuevas generaciones de políticos— se congratuló de los avances logrados, de la forma en que cada gobierno iba superando al anterior en la realización de obras y programas que reducían las carencias e iban abriendo un futuro lleno de posibilidades. Y como la propaganda política se ha visto acompañada de transformaciones significativas que mejoran sustancialmente los niveles de vida, por lo menos de las clases medias y de muchos de los estratos de obreros fabriles, a nadie extraña que se haya fortalecido la confianza en fórmulas adoptadas desde la década de los veinte. Hasta grupos de disidentes han sido conquistados por esa corriente de pensamiento. Cuando se examina la literatura sobre los problemas nacionales, puede comprobarse con facilidad que la mayoría de las críticas a la forma en que se viene materializando el desarrollo económico se dirigen principalmente a la escasa difusión de los beneficios del crecimiento, a la falta de reglamentación de la inversión extranjera, o a la corrupción administrativa, cuestiones todas ellas susceptibles de atenderse en alto grado dentro del marco institucional establecido.

Sólo de vez en cuando afloran problemas que ponen en entredicho la capacidad de adaptación de las instituciones al cambio socioeconómico. Pero los brotes de descontento no han trascendido al grueso de la población ni han adquirido hasta ahora suficiente fuerza para forzar una revisión a fondo de los mecanismos tradicionales de acción económica y política. Sin embargo, detrás del optimismo que refleja nuestra visión del futuro, toma cuerpo una interrogante fundamental: ¿qué ocurriría con las posibilidades reales del desarrollo si los principales agentes dinámicos a que se ha debido el crecimiento en las últimas décadas se agotaran o estuvieran en camino de agotarse?

³⁴ Véanse V. L. Urquidí, "El impuesto sobre la renta en el desarrollo económico de México", *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre de 1956, y "La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina", *Memoria del Colegio Nacional*, t. V, núm. 1, 1962; L. R. Santillán y F. A. Rosas, *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*, op. cit.; D. A. Cervantes, "La política fiscal y las reformas impositivas de 1962", *Investigación Económica*, vol. XXII, núm. 13, 1962; I. Navarrete, "La naturaleza de la reforma fiscal", *Comercio Exterior*, marzo de 1962, y *Política Fiscal de México*, UNAM, 1964; M. A. Labra, "Comentarios sobre las reformas fiscales para 1967", *Comercio Exterior*, enero de 1967; R. L. Dávila, *La estructura federal impositiva en México*, UNAM, 1959; R. Anguiano, *Las finanzas del sector público en México*, op. cit.; F. J. Alejo, "La economía mexicana y sus perspectivas", *Comercio Exterior*, octubre de 1967.

³⁵ Véase A. Navarrete, "El desarrollo económico y el control del gasto público", *Comercio Exterior*, julio de 1962.

Tal cuestión puede parecer de momento académica. Dados los impulsos que vienen operando, la economía difícilmente perderá su vigor a corto plazo y existen todavía márgenes de acción para sortear los conflictos sin recurrir a cambios drásticos en el enfoque de la política económica. Pero habrá que pagar un precio si no se efectúan los necesarios ajustes con la suficiente anticipación. De un lado, el costo está representado por la gestación de mayores tensiones sociales (que tal vez pueden reducirse aumentando los gastos corrientes gubernamentales a costa del ahorro y de la formación de capital). De otro, el depender en mucho mayor medida de elementos un tanto aleatorios como la eficacia de los mecanismos espontáneos del mercado, la afluencia de capital extranjero y la evolución de la demanda externa para modificar la orientación de la economía y, en particular, de la inversión.

Las alternativas que se ofrecen para asegurar la continuidad de largo plazo del desarrollo económico del país no consisten, por lo tanto, en negar o afirmar el imperativo de un cambio; éste habrá de producirse cualquiera que sea la tónica de la política gubernamental. Lo que se encuentra en juego es la capacidad de establecer modalidades de acción que puedan encauzar las fuerzas económicas en la dirección que más convenga a los propósitos del progreso nacional. Se necesita, por consiguiente, empezar a definir de nuevo esos objetivos; es decir, elaborar con clara perspectiva las metas a alcanzar y los mecanismos e instrumentos que se necesiten para lograrlas.

De hecho, la concepción —y la instrumentación sobre todo— de una nueva estrategia de desarrollo, tendrá que encontrar resistencia. Aparte de la inercia natural, la promoción de políticas decididas de industrialización, comercio exterior y empleo, pueden interpretarse como atentatorias de las prerrogativas del sector privado, e incluso como intentos enmascarados de ampliar al sector público con propósitos de socializar paulatinamente la economía. También son de esperar reacciones desfavorables en el aparato político que, cegado por éxitos del pasado, se resiste a adaptarse flexiblemente a las condiciones de una sociedad que ha evolucionado.

Pero los reajustes de la política económica que aquí se han resumido, aunque pudieran parecer utópicos, están basados en un conjunto de ideas que viene gestándose como resultado del estudio de los problemas nacionales y del subdesarrollo, y que se basa en experiencias puestas en vigor en diversos países; en la práctica, esos ajustes sólo requieren transformaciones graduales, de menor importancia que otras que se han llevado a cabo en el pasado. Dicho en otros términos, se ha trabajado dentro de una concepción acotada del cambio económico, llevándose simplemente a sus consecuencias lógicas el objetivo de preservar un mínimo de autonomía al desarrollo y de buscar una mayor difusión de sus beneficios entre los grupos sociales mayoritarios.

Las transformaciones —y en particular de la trascendencia que tiene la alteración de la pauta de desarrollo— no constituyen la regla general sino la excepción, dentro de la historia. Por esa razón, en la mayoría de los casos se tropieza con un ambiente institucional poco propicio que hace extremadamente doloroso el proceso del ajuste social. Muchos de los conflictos y confusiones que caracterizan a los períodos de transición se han debido a la desadaptación de las consecuencias del progreso económico. Casi nunca se reconoce que la superación de obstáculos y el alcance de ciertas metas, lejos de llevar a un estado de equilibrio permanente de fuerzas, ha dado vida a nuevas series de problemas que, por ser diferentes, encuentran a la sociedad poco preparada para resolverlos.

Por todo ello se fortalece la idea de la necesidad de mejorar los mecanismos sociales de control y orientación de las transformaciones económicas para que, sobre la base del análisis de las perspectivas históricas, puedan diseñarse políticas con alguna probabilidad de influir en la evolución del desarrollo.

Para terminar, convendrá volver brevemente sobre algunos de los puntos de vista expuestos. La hipótesis principal se ha referido a la disminución de los impulsos dinámicos generados por la reforma agraria, al proceso de sustitución de importaciones, la demanda externa y la formación y el gasto del sector público. En forma paralela se ha destacado el creciente desfase de la política económica, es decir, la aplicación de soluciones que fueron adecuadas en otros tiempos a problemas nuevos que han surgido del propio desarrollo. Ante esas circunstancias, se señala la necesidad de modificar deliberadamente el módulo de crecimiento con el propósito de disminuir los costos sociales del cambio y de asegurar la continuidad del progreso económico. El análisis lleva a sugerir, más concretamente, la creación o el fortalecimiento de nuevos polos de crecimiento como el fomento selectivo de la industria pesada y de las exportaciones de manufacturas, el ensanchamiento del mercado interno y la renovación de la función del estado como agente promotor del desarrollo.

Desde un ángulo analítico, como desde uno práctico, la eficacia de las sugerencias propuestas depende de que se consideren como un cuerpo interdependiente de medidas que sólo tiene pleno sentido consideradas en conjunto. Por lo tanto, incluso corriendo el riesgo de incurrir en simplificaciones excesivamente burdas, se justifica una breve relación de esa complementariedad. Mediante el establecimiento de una política de empleo y de redistribución del ingreso se habrían colocado los cimientos para aumentar la dimensión del mercado interno y también para aliviar las tensiones sociales en gestación. Los incentivos resultantes facilitarían la reactivación de las ramas agrícolas e industriales que se ve obstaculizada por el lento crecimiento de la demanda interna. La mayor expansión de esas actividades, a su vez, fortalecería directa e indirectamente la producción de artículos manufacturados de mayor complejidad técnica. Unido todo ello a una política bien diseñada de industrialización y sustitución de importaciones —que consistiría en dar prelación a las manufacturas básicas, la integración de procesos, los costos y la reducción de los coeficientes de capacidad ociosa—, permitiría una mejor asignación de los recursos de inversión y elevar el grado de competitividad de la economía. Apoyada en una base industrial más eficiente, la política de comercio exterior procuraría activamente alterar la composición y elevar el crecimiento de las exportaciones, y aprovechar las oportunidades que ofrecieran los mercados latinoamericanos y de otras regiones. Esto último repercutiría favorablemente en la integración del complejo interdependiente industria-comercio exterior, y también en la reducción paulatina de las brechas comercial y ahorro-inversión. Para que puedan lograrse todos esos objetivos se necesita lanzar simultáneamente un ataque frontal contra el estrangulamiento de las finanzas públicas, como medio efectivo de liberar la acción del estado de las restricciones que se derivan de su baja capacidad de absorción de recursos. Si así no se hace, el sector gubernamental se vería imposibilitado para emprender, a escala ampliada, programas de inversión y promoción, o tratar de alcanzar objetivos de carácter social. Los estímulos para la formación de capital que podrían obtenerse del esquema trazado llevarían a cimentar el desarrollo nacional sobre bases más sólidas y dinámicas, y por ese camino sería posible también simplificar la tarea de elevar las condiciones de vida de la población, incrementar el empleo de la fuerza de trabajo y reducir la dependencia del exterior.