

III Informe: Definición de la política económica de México

En ocasión de su tercer informe de Gobierno el señor presidente de la República, Lic. Gustavo Díaz Ordaz, puso claramente de manifiesto el interés de la administración que él preside por precisar los objetivos y alcances de la política económica, a la luz de una serie de principios doctrinarios que norman la actividad económica del sector público.

Las realizaciones y las metas alcanzadas, de las que en detalle informó el Primer Mandatario, no son sino consecuencia lógica —casi obligada— de la coherencia y solidez de ese conjunto de elementos normativos. Ya se ha apuntado que antes que un programa de desarrollo técnicamente irreprochable, se requiere una idea precisa que lo fundamente y legitime; a la fijación de las escuetas metas cuantitativas, debe preceder la determinación de los objetivos cualitativos. En este tercer informe, pues, se brindó especial atención a los aspectos sustantivos del desarrollo económico de México.

En palabras del Primer Magistrado, la doctrina económica de la Revolución se encuentra contenida en el principio rector de que “el desarrollo no es un fin en sí mismo, sino un medio, un instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población y no para reforzar los privilegios de unos cuantos”.

Con base en la anterior idea, se presentaron, a lo largo del informe las normas generales a las que se ajustan los programas específicos. Entre las que se cuentan las siguientes:

Es preciso abandonar cualquier idea acerca de una “expansión desmesurada”, sustentada en bases artificiales, puesto que, a la larga, sólo conduciría al país “a la inmovilidad total”.

Si bien son estrictas, y en ocasiones severas, algunas de las medidas tomadas en los aspectos monetario y fiscal, tendrían que ser mucho más severas y menos eficaces en el futuro, en caso de aban-

donar, así sea temporalmente, las actuales, ilusionados por crecimientos espectaculares que, en el fondo, carecen totalmente de consistencia.

Sin embargo, la estabilidad monetaria a ultranza no es, no puede ser, un fin de política económica, puesto que la dureza del peso mexicano carece de sentido “si no se traduce en más pan para los humildes, en techo, en seguridad social y en oportunidades de formación para sus hijos...”. Con esto nuevamente se reafirma la tesis de que, en las condiciones presentes, es falsa la disyuntiva entre estabilidad y desarrollo, lo que no deja de ser importante, primero, en cuanto a delimitación de medios y metas y, segundo, porque oportunamente sale al paso de quienes, en ocasión de un seminario internacional sobre la materia recientemente verificado en México, plantearon la existencia de una supuesta contradicción en el concepto mismo de desarrollo estable, e intentaron llevar la discusión a extremos tales como el de si es la estabilidad monetaria causa o efecto del desarrollo económico y el de si éste se logra por o a pesar de la participación del poder público. Estas discusiones, en el plano de la política económica, han sido ya superadas en nuestro país. Al respecto, es sumamente claro el mensaje presidencial.

El espíritu social del desarrollo económico fue, también, expresamente subrayado en el informe que se glosa. “El empresario —dice el documento— no debe operar con un criterio exclusivo de lucro, sino que debe hacerlo con un sentido de alta responsabilidad social”, y ello implica que sin renunciar a un margen lícito de utilidad y a los satisfactores que de ella se derivan, los sectores de mayor capacidad económica deben limitar su consumo innecesario y canalizar “sus recursos por los anchos cauces que la inversión productiva ofrece en nuestro país. La riqueza, así concebida, dejará de ser un medio de alarde o presunción y se convertirá en “instrumento de progreso y de bienestar”.

Probablemente la definición más importante de las muchas contenidas en el informe presidencial es la que se refiere a que el índice de crecimiento no debe ser entendido en función solamente de los aumentos globales del ingreso nacional, sino que deben tomarse en cuenta los progresos y las carencias que se muestren en las “condiciones sociales, educacionales, de salubridad y, sobre todo, de la redistribución adecuada del ingreso nacional”. De lo anterior derivan políticas conducentes no sólo a redistribuir ingreso por la vía fiscal sino a cerrar los canales de concentración del ingreso, acudiendo a medidas de mayor alcance. Y no sólo, como señaló el Primer Mandatario, por un sentido falsamente humanitario de la política económica, sino por el hecho de que la consolidación del mercado interno, a través de aumentos sostenidos en los niveles de ingreso del grueso de la población, es factor determinante del sano proceso de industrialización del país, base de una política consistente de diversificación de exportaciones y de fortalecimiento de la balanza de pagos, con lo que la firmeza de la moneda estará más asegurada que por medidas un tanto artificiales que solamente aliviarían a corto plazo los problemas monetarios.

Como en ocasiones anteriores, se reiteró en el tercer informe la necesidad inaplazable de incorporar al grueso de la población rural al ritmo de desarrollo del país y de hacerla participar plenamente de los frutos de éste. Con gran claridad se señalaron las carencias que aún aquejan a gran parte de los campesinos mexicanos y se subrayó la decidida intención de continuar y fortalecer las políticas destinadas a superarlas.

Parece evidente que en este tercer informe la característica dominante fue la clarificación de objetivos y la fijación de las directrices básicas que normarán la actividad del sector público y habrán de ser tomadas en cuenta por el privado.

La Conferencia de Asunción y las perspectivas de la integración regional latinoamericana

Entre finales de agosto y principios de septiembre tuvieron lugar en Asunción dos reuniones ministeriales de gran importancia para la perspectiva, tanto inmediata como a más largo plazo, del proceso latinoamericano de integración económica. Se trataba, como es del conocimiento general, de las primeras reuniones a nivel ministerial de los organismos latinoamericanos de integración económica posteriores a la Conferencia de los jefes de Estado de América (Punta del Este, abril de 1967) y, por lo tanto, competía a las mismas cumplir los compromisos para ellas establecidos en el Programa de Acción de los Presidentes. El balance que de estas reuniones puede hacerse en estos momentos dista de ser desalentador. Las quince resoluciones y el protocolo aprobados resultan de especial significación en, al menos, tres campos básicos del proceso de integración latinoamericano: en primer lugar, se sentaron las bases para el proceso de convergencia entre la ALALC y el Mercado Común Centroamericano, mediante el establecimiento de una Comisión Coordinadora de ambos organismos; en segundo lugar, se dio luz verde a la instrumentación de acuerdos subregionales, compatibles con el propósito final del mercado regional, acuerdos que constituyen, en el momento actual, uno de los caminos más viables para la marcha del proceso de integración; finalmente, pero no de menor importancia, se aprobó el mecanismo para la solución de controversias entre los países de la ALALC, que constituye un paso significativo para hacer más operativo el funcionamiento del aparato integracionista.

Empero, hay que considerar que, aunque el grupo de trabajo de asuntos económicos de la Conferencia, con base en iniciativas presentadas por distintas delegaciones, encontró factible elevar a la consideración de los ministros una serie de otros proyectos de resolución, entre los que se encontraban varios de los directamente relacionados con el cumplimiento de los compromisos contenidos en el programa de acción de los Presidentes, éstos no recibieron el consenso unánime de los Cancilleres de la ALALC, necesario para su aprobación. Sin embargo, algunos de tales proyectos fueron turnados al Comité Ejecutivo Permanente para continuar los estudios alrededor de los mismos.*

Del trasfondo de las reuniones, puede señalarse que, en primer lugar, en Asunción quedó confirmado una vez más que, detrás de las declaraciones generales sobre la unidad latinoamericana, existen fuertes conflictos entre las repúblicas relativamente grandes y avanzadas, los países medianos y los de menor desarrollo. Además, se comprobó que algunos de los países grandes —por razones que no cabe discutir aquí— no parecen interesados en un proceso acelerado de integración. En tercer lugar, se puso de nuevo en claro que —además de México— los países mejor dispuestos a acelerar la cooperación regional son los andinos, que a mediados de agosto elaboraron, en una reunión en Caracas, un acuerdo de cooperación subregional. Cuarto, se descubrió que aun en este último grupo, se encuentran países como Perú, que, después de haber sido presentados durante muchos años como ejemplo de gran progreso económico basado en políticas sumamente ortodoxas, pasan por una honda crisis relacionada sin duda con estas mismas políticas, cuyas repercusiones no dejaron de reflejarse en los debates de Asunción. Debe apuntarse también que los serios problemas económicos por los que atraviesa Uruguay fueron conside-

* Véase la documentación básica de esta segunda reunión del Consejo de Ministros de la ALALC en el "Suplemento" de este mismo número de *Comercio Exterior*.

rados, a solicitud del propio país, en la reunión de los Cancilleres, y se aprobó al respecto una resolución por la que se otorga a Uruguay el tratamiento especial previsto en el Tratado de Montevideo para los países de menor desarrollo económico relativo. Finalmente, fue comprobado —esta vez en forma dramática— que las repúblicas menos desarrolladas no reciben aún ventaja alguna derivada de los mecanismos de cooperación regional, que descansan casi exclusivamente en la liberalización comercial.

En estas condiciones, tomando en cuenta que la Conferencia de Asunción concentró su atención en los aspectos comerciales de la integración latinoamericana, el hecho de que el balance resulte finalmente favorable demuestra que existe en América Latina una corriente en pro de la cooperación regional. El intento de los países andinos de crear un mercado subregional, aprobado por el resto de los miembros de la ALALC, así lo indica. Será tarea de los futuros historiadores de la integración latinoamericana hacer apreciaciones sobre el papel que al respecto desempeñó la delegación mexicana, frente a la posición de desinterés por las agrupaciones subregionales mostrada por algunos otros miembros de la ALALC no pertenecientes al grupo andino. Además, como se ha dicho, se puso en marcha el mecanismo coordinador entre la ALALC y el Mercado Común Centroamericano. En vista de las reservas de los países de Centroamérica respecto a las posibles ventajas de su participación en el futuro mercado común latinoamericano, tal comisión coordinadora puede ser de gran utilidad.

Mientras tanto y suponiendo que el agrupamiento andino iniciará pronto la puesta en marcha del acuerdo aprobado en Asunción, todas las repúblicas de la ALALC tendrán un año para meditar sobre las lecciones de la Conferencia de Asunción. Aquellos países que ahora se ven encaminados hacia el aislamiento, quizá sentirán los inconvenientes de la actuación solitaria. Se cuenta ahora, por otra parte, con una prueba más de que el enfoque comercial en el campo de la integración no podrá funcionar plenamente mientras que los países pequeños no reciban ayuda adicional que les permita participar más equitativamente en el futuro mercado común regional. México, sin duda alguna, seguirá apoyando la integración y puede ayudarla acercándose al grupo andino, de la misma manera en que está estableciendo relaciones económicas con Centroamérica. La Conferencia de Asunción reflejó un momento difícil del proceso de integración. Los avances conseguidos, empero, demuestran que el proceso mismo habrá de seguir adelante y quizá no resulte ya prematuro hablar de su irreversibilidad.

El Plan de los Diez:

Más liquidez mal distribuida

Si lo que se conoce ya del esbozo de plan que acaba de adoptar en Londres el Grupo de los Diez, a nivel ministerial, se compara con los criterios sostenidos por los países en desarrollo en torno a la cuestión

de la reforma del sistema monetario internacional, las consideraciones que surgen de inmediato distan mucho de compartir la euforia que refleja el pensamiento oficial de varios países avanzados. En cierto modo, el sentido de esas consideraciones coincidiría con el de los juicios expuestos por diversos economistas especializados en estos problemas. Sin embargo, aun cuando lo que contiene el esbozo de plan no es lo que deseaban los países en desarrollo, tampoco es lo contrario; si bien podía haber sido mucho mejor, existía el peligro de que fuese bastante peor. En realidad, las bases de la transacción entre Estados Unidos e Inglaterra por un lado y la Comunidad Económica Europea por el otro, que son el espíritu y la letra del acuerdo de Londres, no incluyen algunas de las disposiciones más graves.

Recuérdese que principalmente se temía que las decisiones, tanto para la elaboración del plan de reforma del sistema monetario internacional como para su aplicación, fuesen tomadas en el reducido núcleo de los países ricos; y que los Diez acordaran la creación de clases distintas de liquidez internacional —recursos utilizables en los pagos internacionales— para diferentes grupos de países, asignando al mundo en desarrollo una liquidez menos incondicional, menos propia, que la que se daría a las naciones industriales. Este segundo motivo de inquietud se disipa con el esbozo de plan, ya que la nueva liquidez resultante de su aplicación —los derechos especiales de giro— sería incondicional y la misma para todos. En cuanto al primero, en cierto modo el procedimiento que se ha seguido en la última fase para llegar al esquema —con la participación de los directores ejecutivos del FMI en las deliberaciones— ha permitido que se escuchen los puntos de vista del mundo subdesarrollado, y en la resolución que habrá de adoptar la Asamblea de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional a fines del presente mes, en Río de Janeiro, votarán los 106 Estados miembros; también lo harán cuando haya de zanjarse la cuestión de si el plan elaborado y aprobado debe ponerse en práctica —“activarse”— para afrontar la contingencia que constituye su razón de ser, una escasez general de reservas internacionales. Porque, como resulta de lo convenido por los Diez, la adopción del plan y su entrada en acción son dos fases diferentes y completamente separadas. Es posible, o probable según muchos, que una vez incorporado al estatuto del Fondo Monetario, el plan quede archivado por largo tiempo, todo el que tarde Estados Unidos en eliminar el déficit de su balanza de pagos. Los países del Mercado Común Europeo han declarado unánimemente que esa eliminación es elemento indispensable para que acepten que se “active” el plan de creación deliberada de reservas. Y según uno de los acuerdos alcanzados en Londres, mientras procedan de común acuerdo en la materia, los miembros de la Comunidad Económica Europea dispondrán de derecho de veto.

Justamente ese aspecto de la fuerza respectiva en la votación sobre la oportunidad de crear los derechos especiales de giro y sobre el monto en que se necesitan, ha sido uno de los que se han resuelto en el último momento. Era desde un principio la clave de la posición de los países de la CEE, que aspiraban a que el manejo del sistema monetario internacional reflejara la nueva distribución del poderío financiero internacional, que se ha producido en detrimento de Estados Unidos y a favor de Europa occidental, frente a la que existía en 1944, cuando se firmaron los acuerdos de Bretton Woods que dieron lugar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial. Consciente de ello, Estados Unidos se reservó hasta el final la concesión de la fuerza de veto al grupo de la CEE, a cambio de obtener un sistema que mantenga la preeminencia del dólar y aún contribuya a reforzar su posición como pieza fundamental de reserva monetaria. Así pues, los Diez han decidido que se requiere el 85% de los votos para “activar” el plan, dando al 17% que representa la CEE poder de bloqueo, y al mismo tiempo han optado por una forma de derechos especiales de giro que permitirá aliviar, en su día, la presión sobre el dólar, al gozar de una condición semejante al oro; los DEG son más reserva propia que préstamo reembolsable, lo que coincide con la tesis defendida por Estados Unidos. Como hasta ahora en el Fondo Monetario se necesitaba una mayoría del 80% por lo menos para las decisiones importantes, Estados Unidos,

con su voto ponderado del 22% más o menos del total, poseía un poder no compartido de bloquear lo que le pareciera inconveniente.

El hecho de que la fuerza de votación sea proporcional a las cuotas de los países en el Fondo Monetario (las aportaciones hechas a éste) da por resultado que, por ejemplo, el conjunto de los países latinoamericanos miembros no llegue al 10% del total. Además, como, según los Diez, la distribución de los derechos especiales de giro entre los países miembros del FMI se haría proporcionalmente a sus cuotas, el reparto significará sumas reducidas e insuficientes para los países en desarrollo y ensanchará aún más la diferencia entre los países ricos y los pobres en cuanto a liquidez internacional. En otra esfera, es un poco lo mismo que, según el estudio realizado por la UNCTAD, sucederá al aplicarse las reducciones arancelarias estipuladas en la última serie de negociaciones generales del GATT, la Ronda Kennedy: será escaso el incremento de las exportaciones del mundo subdesarrollado y disminuirá aún más la parte del comercio mundial que le corresponde.

En los estudios que los países en desarrollo elaboraron para fijar sus puntos de vista comunes sobre la reforma del sistema monetario internacional, se señalaba la inconveniencia de que ese reparto se hiciese siguiendo la proporcionalidad de las cuotas y se reclamaba una parte más que proporcional. Este es, por consiguiente, uno de los aspectos del esbozo del plan que desatiende las necesidades de América Latina y de las otras áreas subdesarrolladas. Otra petición desoída, de primera importancia para el mundo en desarrollo en general, era que se vinculase la creación de nueva liquidez con la financiación de préstamos para el desarrollo, mediante un mecanismo en el que actuarían, junto al FMI, el BIRF y sus filiales. En momentos en los que la principal de éstas para los países atrasados, la Asociación Internacional de Fomento, está agotando sus últimos recursos y no encuentra en los países grandes la disposición de renovarlos; y cuando las estadísticas de la ayuda concedida por los centros industriales muestran, por lo menos, un estancamiento, esta característica que comentamos es particularmente negativa.

Tanto en los documentos salidos de la UNCTAD como en los que presentó América Latina (recuérdese, entre estos últimos, el Informe del Grupo de Expertos del CIAP y la Declaración de Jamaica que hicieron los bancos centrales), se insistía en la importancia atribuida a que la creación de nueva liquidez favoreciera o promoviera la formación de fondos comunes de reserva entre países subdesarrollados reunidos en procesos de integración económica. Los preceptos básicos del plan de los Diez ignoran asimismo, esta faceta de los intereses del mundo en desarrollo.

Continuar la comparación de lo que se estimaba conveniente o indispensable y lo que ofrece el esbozo del plan daría sustancia para varias páginas más. Es mejor circunscribirse a dos consideraciones finales: la primera es que la elevación de la mayoría indispensable al 85% no es solamente un triunfo europeo, sino también del mundo subdesarrollado, pues hace menos difícil un acuerdo entre un número suficiente de sus integrantes para alcanzar una fuerza de "bloqueo". No obstante que esta consideración responde a un enfoque formal más que real de las posibilidades de los países en desarrollo, es de esperar que en la larga etapa que todavía falta por cubrir para que la reforma del sistema monetario internacional sea un hecho, esos países consigan aglutinar sus minúsculas fuerzas de votación para obtener algunas de las modificaciones que consideren más esenciales del propio mecanismo del FMI. La segunda es que, como se ha repetido tantas veces, el problema de la liquidez internacional es complementario e inseparable de los problemas del comercio internacional y de la ayuda financiera para el desarrollo (ayuda a largo plazo). Estamos viendo que lo que ocurre en una de estas esferas se repite, según las modalidades del caso, en las otras. Todo inclina, por consiguiente, a que el avance se busque fundamentalmente mediante los esfuerzos propios de los países en desarrollo, pero esfuerzos coordinados lo más posible conforme a una doctrina de progreso social y dentro de programas de integración.