La marcha de la economía mexicana en 1970

Sin duda, es general el reconocimiento de que el país está siendo conmovido profundamente tanto por las medidas concretas que el nuevo Gobierno viene adoptando, como por la sustitución, en las declaraciones oficiales, de un lenguaje de complacencia, por otro de crítica e insatisfacción. Es, a juicio de muchos, como si se saliera del espejismo para entrar en la realidad, y se plantea abiertamente que se trata de "iniciar una política de correctivos a las estructuras con tendencias negativas del pasado". En suma, se reconoce que la continuación del progreso de México exige una nueva estrategia de desarrollo y se admite que la afirmación de la necesidad de esta nueva estrategia no tiene nada de caprichoso, ni lo tenía cuando se expresaba en forma heterodoxa.

Ahora se advierte, además, que los datos concretos apoyan las tesis expresadas en la declaración del 18 de diciembre último del Secretario de Hacienda y Crédito Público,[1] que se destacaban en el editorial "La política económica del nuevo Gobierno",[2] y en otras más que habrán de recordarse en seguida, como se comprueba con los primeros indicadores de que se dispone acerca del comportamiento de la economía de México en 1970. La interpretación de estos indicadores cabe, desde luego, en una tendencia económica general cuyos elementos centrales se hallan expuestos en la sagaz "Exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación", de acuerdo con la cual debe tenerse presente que:

> Si bien el desarrollo económico ha sido constante y sostenido, persisten ciertos desajustes importantes en el sistema que probablemente sean resultado del mismo, pero que constituyen, cada vez en mayor medida, serios obstáculos para que continúe la marcha ascendente de la economía.
>
> Destaca la desigualdad en la distribución del ingreso, cuyos efectos son indeseables desde el punto de vista de la justicia social e impiden la expansión del mercado interno, fuente de un sano y vigoroso desarrollo económico.
>
> También hay que considerar que una parte importante de la población potencialmente activa, se encuentra desocupada o subocupada y apenas participa del producto social.

1 Véase *Comercio Exterior*, diciembre de 1970, pp. 983-984.

2 *Comercio Exterior*, diciembre de 1970, pp. 971-974.

> El acelerado desenvolvimiento de la industria nacional obedece, en gran medida, al amplio margen de protección que se le ha brindado dentro del programa de sustitución de importaciones. . . Si el sector industrial no ha sido capaz de proveer las divisas necesarias al país, es por su limitada capacidad de exportación y porque la propia industrialización ha ido generando fricciones en su desarrollo. Esto se ha debido, entre otras causas, a la dependencia tecnológica del exterior y a la instalación de plantas de tamaño inadecuado, que no aprovechan las economías de escala. De no combatir estos factores negativos, los problemas de costos y precios frenarán la expansión del mercado y las posibilidades de exportación y agudizarán la tendencia a la concentración del ingreso.
>
> En los últimos años. . . para financiar el déficit público, se captaron los recursos internos, generados por la rápida expansión del sistema bancario y se acudió al crédito externo aprovechando la capacidad de endeudamiento del país. La moderada carga fiscal promedio indujo mayores volúmenes de ahorro voluntario y propició la creciente inversión en las principales ramas productivas. Esta política que fue posible en el pasado, ya presenta algunas dificultades para seguirla en el futuro, principalmente por las menores posibilidades de recurrir a los mercados internacionales de capital, tanto por la propia situación de éstos como por la necesidad de mantener la estabilidad de nuestro sector externo. Aunque la capacidad de financiamiento del sistema bancario continuará creciendo, ello será moderadamente y sólo cubrirá las más urgentes necesidades de la inversión pública.

El Secretario de Hacienda, en la declaración antes mencionada, empezó resumiendo así las razones que mueven al Gobierno para modificar y fortalecer su política financiera y de desarrollo a largo plazo:

> Desequilibrio presupuestal, creciente endeudamiento en el exterior, desnivel permanente y en aumento de la balanza comercial junto a otros factores negativos como el contrabando, la alcabala y la corrupción, no podemos aceptar que sea el cuadro sobre el cual se programe una política financiera conveniente.

La serie de características apuntadas comprende elementos negativos de la evolución económica reciente, que no podían menos que reflejarse en los datos que van componiendo la fisonomía económica de México en 1970. Ellos explican, más que las adversas circunstancias externas, la necesidad de corregir el rumbo económico de México. Cierto es que la inflación se ha extendido por todo el mundo y que la recesión estadounidense afecta mucho a México, pero nuestro país es particularmente vulnerable debido a los elementos y características que acaban de señalarse.

Como se comentaba ya en un análisis del primer semestre, los precios experimentaron el año pasado en México la más grande elevación desde 1964: exceder el 6%, como ha sucedido, es para México hallarse en período inflacionario. Calificada, con razón, de impuesto inicuo, la inflación acentúa las desigualdades de la distribución del ingreso y hace más precaria la condición de los humildes. Se estima, por otro lado, que la producción nacional de bienes y servicios aumentó a una tasa de alrededor del 6.5% en términos reales, lo que significa la acentuación de la desaceleración observada en 1969, y revela que pese a la cuantiosa

disponibilidad de recursos financieros externos y a una expansión desproporcionada de las importaciones, la economía marchó a un ritmo menos ágil que el promedio de los años sesenta (7.1%). El desequilibrio de la balanza comercial se agudizó y alcanzó una dimensión considerable, al elevarse las importaciones en más del 18% mientras las exportaciones lo hacían en sólo 1.5% (cifras a septiembre de 1970). En vista de que, paralelamente, el número de turistas que visitaron a México creció en sólo 6%, tasa inferior a la de otros años y muy por debajo de la estimada necesaria para compensar el saldo comercial negativo, y de la continuada presión de los pagos por concepto de remesas ligadas a la inversión extranjera directa, intereses sobre deudas oficiales y turismo al exterior, es de suponer que la cuenta corriente de la balanza de pagos mostrará una brecha mayor que la prevista y que el desequilibrio habrá sido cubierto con un nivel más alto de endeudamiento con el exterior.

Mientras el sector industrial —con su "amplio margen de protección"— elevaba su actividad en 9%, el agropecuario, el pesquero y el minero tendieron en lo fundamental a contraerse. No está de más recordar, al respecto, que según la citada "Exposición de motivos",

> el rezago de las actividades primarias puede llegar a constituir una barrera para el desenvolvimiento económico general, que no sólo afectaría el nivel de vida de los ocupados en estos sectores, sino que lesionaría considerablemente el consumo de las clases de bajos ingresos, el aprovisionamiento de materias primas para el sector industrial, la situación de la balanza comercial y la estabilidad de los precios.

Aunque los datos mencionados son todavía provisionales y susceptibles de rectificación, y por su naturaleza global no son suficientemente reveladores, el panorama de conjunto que se desprende de ellos y del contexto que definen las declaraciones aquí reunidas, responde a una realidad muy cierta, que es preciso modificar.

Las tareas del Instituto Mexicano de Comercio Exterior

El 31 de diciembre último se promulgó la Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, "organismo descentralizado [destinado a] promover el comercio exterior del país, coordinar los esfuerzos tendientes a estimularlo y fungir como órgano asesor en esta materia".[1] Tanto por la coyuntura de las relaciones comerciales de México con el resto del mundo en el momento de su establecimiento, como por los propósitos a que responde su creación y por las funciones que le han sido atribuidas, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior está llamado a convertirse en la pieza maestra de un vasto esfuerzo nacional orientado a conseguir que el comercio exterior de México, en los años setenta, actúe como poderosa palanca de avance económico y progreso social, al tiempo que contribuya a un funcionamiento menos desequilibrado y dependiente del sector externo de la economía mexicana, en

[1] Véase el texto de la Ley, así como el de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial en que se originó, en la sección "Documentos" de este mismo número de *Comercio Exterior*, pp. 20-24.

lugar de constituir un factor generador y amplificador de los desequilibrios de pagos internacionales del país.

Coyuntura y perspectiva del comercio exterior de México

En los últimos diez años, la balanza comercial de México ha arrojado un resultado crecientemente deficitario, cuya magnitud anual promedio pasó de 360.1 millones de dólares entre 1960 y 1964 a 601.0 millones entre 1965 y 1969. Se estima que en 1970 ese déficit llegó a alrededor de 900 millones de dólares. Además, como revelan las distintas proyecciones de balanza de pagos, es de preverse que, en la primera mitad de los años setenta y en ausencia de cambios fundamentales en la política y orientación del comercio exterior de México, esta situación de profundo desequilibrio de la balanza comercial habrá de mantenerse y, aun, agudizarse.[2]

Por otra parte, la evolución de la cuenta de servicios en los años sesenta y su perspectiva previsible en el futuro inmediato hacen aún más urgente la necesidad de iniciar cuanto antes el abatimiento del desequilibrio de la balanza comercial. Como se sabe, tradicionalmente el ingreso neto en cuenta de servicios había permitido financiar una porción considerable del déficit comercial. Así, en la primera mitad de los años sesenta, el ingreso neto en servicios cubrió más de la tercera parte (36.8%) del déficit comercial registrado en esos años. En cambio, en la segunda mitad de los años sesenta se reduce, de manera cada vez más acusada, la porción del déficit comercial financiada por el ingreso neto en servicios, que llega a sólo 17.2% en 1969. Además, es de preverse que, en ausencia de cambios fundamentales de política, en la primera mitad de los años setenta, se mantenga y acelere este decrecimiento de la proporción que del déficit comercial financia el ingreso neto en cuenta de servicios.[3]

Como es natural, esta combinación de creciente desequilibrio comercial y decrecimiento relativo del ingreso neto en servicios se traduce en una situación en la que el equilibrio de los pagos internacionales del país depende cada vez en mayor medida de los ingresos de capital extranjero. Además, estos ingresos deberán bastar no sólo para el financiamiento del déficit en cuenta corriente sino para la atención de los pagos por amortización de créditos anteriormente contratados. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento ha estimado que, por estos dos conceptos, el país necesitará, entre 1971 y 1975, ingresos de capital extranjero del orden de 1 705 millones de dólares anuales.

En suma, el sector externo de la economía de México atraviesa por una coyuntura de desequilibrio creciente y enfrenta una perspectiva de acusada dependencia, cuya modifica-

[2] De acuerdo, por ejemplo, con el pronóstico econométrico básico del Departamento de Investigación Econométrica de México de Wharton EFA, entre 1971 y 1975 el déficit de la balanza comercial, de acuerdo a las tendencias y políticas actuales, alcanzaría un promedio anual de 1 080 millones de dólares y llegaría en el último año mencionado a 1 152.0 millones. Véase Lic. Abel Beltrán del Río, "Meteorología económica para México: un experimento de aplicación econométrica", *Comercio Exterior*, México, julio de 1970, p. 559, cuadro 1/4.

[3] De acuerdo con el pronóstico econométrico antes citado, entre 1971 y 1975 el ingreso neto en cuenta de servicios sólo financiaría el 8.9% —menos de la décima parte— del déficit comercial previsto para el mismo período. *Ibidem*, p. 559, cuadro 1/4.

ción reclama un replanteamiento básico de las políticas que influyen sobre las transacciones mercantiles y de servicios del país. El Instituto Mexicano de Comercio Exterior nace, entonces, con la responsabilidad primaria de definir ese replanteamiento y de gobernar la instrumentación de las nuevas políticas en el ámbito de las transacciones mercantiles.

Hacia una política dinámica
de fomento de las exportaciones

El insuficiente dinamismo de las exportaciones mexicanas en la segunda mitad de los años sesenta se explica por la extremada debilidad de buen número de las exportaciones tradicionales, principalmente el algodón, que no alcanzó a ser compensada por el, en general, dinámico comportamiento de las exportaciones no tradicionales, especialmente de productos manufacturados. Así, mientras que en 1965-1969 las exportaciones agrícolas crecen a un ritmo medio anual de apenas 0.8%, aunque aportan el 45.1% de las exportaciones totales, las exportaciones de artículos industriales, que representan el 13.5% del total, aumentan a un ritmo medio anual de 13.9%. Son también muy dinámicas (17.3% de crecimiento anual entre 1965 y 1969) las exportaciones de productos ganaderos y apícolas, aunque su importancia cuantitativa es muy reducida (6.9% del total). Es, entonces, claro que se requiere, por una parte, restaurar el dinamismo exportador del sector primario y, por otra, incrementar incesantemente la importancia cuantitativa de las exportaciones de productos industriales.

Constituye una peligrosa ilusión suponer que estos objetivos podrán conseguirse mediante una simple intensificación de las medidas de promoción de las exportaciones, cuando en realidad se requieren ajustes más fundamentales. En el caso de las exportaciones agrícolas, parece necesario modificar los mecanismos de operación de una política agrícola que, en cierta medida, ha alentado la sustitución de los cultivos de exportación por cultivos para consumo interno protegidos con altos precios de garantía. En el caso de las industrias manufactureras, como recientemente se ha sugerido,[4] se requieren ajustes fundamentales en el sistema de protección para mejorar la posición competitiva internacional de las manufactureras mexicanas, al tiempo que se proporcionen estímulos fiscales suficientes que hagan atractiva la producción para exportación, frente a la producción para un mercado interno fuertemente protegido. En ambos sectores, se requiere la clara identificación de las actividades productivas susceptibles de encontrar mercados externos en expansión. Esta identificación debe ser seguida por el apoyo financiero que permita el establecimiento o expansión de estas actividades productivas destinadas a la exportación, pasando del financiamiento de operaciones de exportación al financiamiento de la creación o expansión de empresas industriales o agroindustriales cuya producción se destine a los mercados externos.

Es claro que estos ajustes básicos constituyen los prerrequisitos para que la acción promotora sea verdaderamente efectiva. Para definirlos e instrumentarlos, será indispensable que el Instituto Mexicano de Comercio Exterior asuma, en ejercicio de sus funciones de coordinación y asesoría, la formulación de un programa maestro de reorientación de la política de exportaciones de México, en el que participen las distintas entidades del sector público y los organismos representativos del sector privado cuya actividad se relaciona con el comercio exterior del país.

[4] Véase Bela Balassa, "La política comercial de México: análisis y proposiciones", *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1970, pp. 922-930.

Establecidas así las bases operativas de la actividad de promoción, parece indispensable que ésta se modernice e intensifique, abarcando tanto una mayor gama de instrumentos hasta ahora no explotados o aprovechados insuficientemente, como los centros comerciales en el extranjero, y cubriendo un mayor número de mercados potencialmente importantes.

Racionalización de la estructura de las importaciones

Las medidas orientadas a racionalizar la estructura de las importaciones no son, en realidad, de menor importancia que las de fomento de las exportaciones. El hecho de que en la composición de las importaciones mexicanas dominen claramente los bienes de producción —materias primas, bienes intermedios y equipo de capital— no significa que no pueda seguirse adelante con una dinámica política de sustitución selectiva, dentro del marco de la racionalización de la estructura del sistema de protección. En este sentido, la determinación de las actividades productivas orientadas a la sustitución de importaciones ha de ser seguida por las medidas financieras y de promoción encaminadas a su establecimiento. Por otra parte, la introducción de nuevos criterios en la política de desarrollo industrial, ligados a cuestiones como el contenido importación de la instalación y operación de plantas industriales y la necesidad de evitar inversiones redundantes, parece indispensable para evitar el surgimiento de nuevas inflexibilidades o rigideces en la estructura de las importaciones. Al mismo tiempo, la consideración de los factores ligados al desarrollo tecnológico del país debe jugar un papel cada vez más importante en las decisiones de política respecto de la importación de bienes de capital y de su eventual sustitución.

En suma, aun de un planteamiento tan general como el que aquí se ha presentado, se advierte que las tareas del Instituto Mexicano de Comercio Exterior corresponden a cuestiones centrales para el futuro desarrollo económico de México, que exigen enfoques imaginativos y novedosos y que reclaman una coordinación precisa y efectiva. En este contexto, el Banco Nacional de Comercio Exterior ha comprometido el perfeccionamiento y ajuste de su actividad,[5] para mejor servir al objetivo común en el que confluyen las tareas del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, las del Banco y las de los demás organismos, entidades y dependencias, públicos y privados, que intervienen en las labores de organización, fomento y promoción de nuestro comercio exterior.

La economía y el comercio mundiales en 1970: una apreciación preliminar

Observando los acontecimientos ocurridos en la economía mundial en los últimos doce meses, se aprecia claramente que en 1970 se acentuaron las tendencias de los últimos años de la década de los sesenta, caracterizada por el crecimiento más rápido de las economías de la CEE y de Japón que el de las norteamericana y británica; la persistencia y agudización de

[5] Véase C. P. Francisco Alcalá Quintero, "Las tareas del Banco Nacional de Comercio Exterior", *Comercio Exterior*, México, diciembre de 1970, pp. 998-999.

las presiones inflacionarias a escala mundial; el auge del comercio internacional, y la muy tenue participación de las regiones subdesarrolladas en la expansión de la economía mundial.

De hecho, como resultado de la recesión económica en EUA y el Reino Unido, el producto bruto total de los siete países industriales más importantes de Occidente (los dos ya mencionados y Canadá, Japón, Francia, Alemania Federal e Italia) registró el año pasado la tasa de crecimiento más baja desde mediados de la década de los cincuenta: 2.5% en términos reales. El hecho de que en EUA el PNB aumentara apenas en 0.25% y en el Reino Unido en menos de 2%, mientras que el crecimiento económico en la CEE fue del orden de 6% y en Japón excedió de 11%, dio lugar, una vez más, al acortamiento de las distancias entre los distintos países industriales. En 1970, el mundo industrial occidental ya no vivió, definitivamente, a la sombra de la economía norteamericana, sino que mostró la convivencia de tres grandes potencias económicas: EUA, la Comunidad Económica Europea y Japón, quedando el Reino Unido definitivamente incorporado al grupo de las economías industriales de segundo orden. Esta difusión del poder económico explica el hecho de que, afortunadamente, la recesión norteamericana de 1970 no tuvo efecto importante sobre la economía mundial.

Esto no quiere decir, desde luego, que el estancamiento con inflación que caracterizó a Estados Unidos en los últimos doce meses no haya afectado el resto del mundo. El impacto de esta situación se ha limitado, sin embargo, al fortalecimiento de las presiones inflacionarias en el ámbito mundial. Aunque EUA no exportó su recesión, sí desempeñó el papel de exportador de inflación, afectando de esta manera, por la vía del comercio internacional, más a las regiones subdesarrolladas que a las industriales.

Las presiones inflacionarias mundiales se volvieron particularmente severas. De acuerdo con las estimaciones preliminares de la OCED, el nivel de los precios internos subió en el sector industrializado de la economía mundial en cerca del 6%, variando entre 4% en Canadá y 7% en Alemania Federal. La economía norteamericana sufrió un aumento de precios del orden de 5.25%, a pesar del estancamiento económico, y un aumento del desempleo hasta el 6% de la fuerza de trabajo. Estos fenómenos contribuyeron a desacreditar casi por completo las políticas monetarias a la Friedman, las que en vez de atenuar la inflación y fomentar la recuperación económica de EUA, lograron exactamente lo contrario. A fines del año pasado, un país tras otro, incluyendo EUA mismo, empezaron a abandonar las recetas económicas en extremo conservadoras, dirigiendo su atención a las medidas tendientes al fomento de la demanda, más que a su limitación mediante políticas monetarias restrictivas. La contienda entre los discípulos de Friedman y los keynesianos, que según se insistía hace un año en EUA, había sido ganada de una vez por todas por los monetaristas, resultó a la postre en la derrota de estos últimos y en la rehabilitación de las teorías anticíclicas de Keynes.

El que en esta breve y dura contienda la victoria momentánea de los monetaristas en EUA haya hecho gran daño al sector subdesarrollado de la economía mundial es fácil de comprobar, analizando someramente el comportamiento del comercio internacional en 1970. El valor de las exportaciones mundiales en 1970 se estima provisionalmente en 310 000 millones de dólares, con aumento de 15% en términos monetarios y de 10% en términos reales, sobre 1969. En medio de la recesión norteamericana y británica y la leve desaceleración del auge industrial en el resto del Hemisferio Septentrional, la fuerte expansión del comercio internacional podría considerarse como un gran éxito. De hecho, puede hablarse solamente

del éxito del comercio de los países industriales, cuyas exportaciones crecieron de 193 000 millones de dólares en 1969 a 224 000 millones en 1970, es decir, en 16.1%. En cambio, las exportaciones de los países en desarrollo crecieron apenas en 4%, al pasar de 50 000 a 52 000 millones de dólares, correspondiendo la mayor parte del crecimiento de éstas, una vez más, a la expansión del volumen exportado y los precios del petróleo. Las demás exportaciones de los países en desarrollo permanecieron estables en términos monetarios. Ya que el índice de precios de las materias primas sufrió un deterioro el año pasado, América Latina, Africa y Asia (excepto los países petroleros) consiguieron de hecho el mismo monto de divisas que en 1969, aunque con una mayor cuantía de sus exportaciones.

Considerando este deterioro de los términos de intercambio, ocurrido en 1970 por primera vez en más de una década, es fácil darse cuenta que fue bastante alto el precio pagado por las regiones subdesarrolladas por el estancamiento con inflación en EUA y el Reino Unido y por el crecimiento con inflación en los demás países industriales. El que frente a esta situación, el mundo industrial de libre empresa se haya negado a aumentar la ayuda externa oficial, se tradujo en unos casos en el notable aumento del endeudamiento externo privado —a través de los costosos créditos de proveedores— y en otros en el estancamiento con inflación. Mientras que un país con el poderío económico de EUA puede absorber el impacto de un año sin crecimiento y con inflación, cabe dudar si los países pobres pueden seguir absorbiendo los efectos de una situación semejante cuando ocurre de manera crónica. Obviamente, los más afectados, desde luego, son los países con ligas económicas estrechas con EUA y el Reino Unido. Sin lugar a dudas, estos dos países exportaron el estancamiento y la inflación al conjunto de las economías subdesarrolladas. En consecuencia, mientras se acortan las distancias entre los distintos centros industriales, la brecha de desarrollo entre ellos y el llamado Tercer Mundo está creciendo año tras año, hecho éste que explica las convulsiones político-sociales que se están extendiendo en el Hemisferio Meridional y particularmente en América Latina.

¿Cuáles son las perspectivas para 1971? En vista de que la recesión en EUA y el Reino Unido está aparentemente por terminarse, pero se prevé que disminuirán las tasas de crecimiento en la CEE, se estima que la tasa global de crecimiento económico en los países de la OCED será más o menos la misma que en 1970. Se espera, por otra parte, que la expansión del comercio internacional será algo menor que la de 1970. Los comentaristas norteamericanos y europeos parecen estar satisfechos con el futuro inmediato. Empero, hay muchas nubes sobre el horizonte económico de las regiones subdesarrolladas. De acuerdo con *The Economist* de Londres, los precios de las materias primas en su conjunto seguirán bajando y no hay indicios de que aumente la demanda global de estos productos. En otras palabras, la posición del Hemisferio Meridional en el comercio mundial seguirá deteriorándose. Las posibilidades de que los países avanzados abandonen sus políticas proteccionistas frente a las manufacturas procedentes de los países en desarrollo son todavía inciertas. Por otro lado parece poco factible el aumento de la ayuda oficial para el desarrollo, a pesar de las exhortaciones de las Naciones Unidas y del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCED. Siendo así, la gran mayoría de los países subdesarrollados enfrenta una disyuntiva bastante difícil entre el estancamiento con inflación y las reformas estructurales internas tendientes a la disminución de su dependencia del exterior, mediante el esfuerzo nacional y regional. El primer camino desemboca en la agudización de las tensiones internas; el éxito del segundo depende de la habilidad de los gobernantes para implantar políticas económicas a largo plazo, bien diseñadas, en vez de tratar el cúmulo creciente de problemas con un cúmulo de improvisaciones.