

# LA POSTGUERRA Y LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES DE MEXICO

VÍCTOR L. URQUIDI,  
del Centro de Estudios Sociales de El Colegio de México

## 1. *Introducción*

**L**A postguerra próxima se diferenciará de la pasada por un hecho indiscutible: se está pensando en ella antes de que se nos venga encima.<sup>1</sup> Se reconoce hoy en día que una gran parte de los problemas económicos y monetarios del período 1920-1939 tuvo su origen en la imprevisión de las naciones aliadas en la guerra anterior. Ninguna persona sensata desea que se repita el estado caótico del mundo económico de los últimos veinte años, cuando, en el terreno monetario y comercial, cada país actuaba en beneficio propio —más de lo usual, podría agregarse— sin importarle las repercusiones que sus medidas pudieran tener sobre otras naciones y sin pensar en las represalias. La miopía de los estadistas que rigieron los destinos de las principales potencias del mundo en esos años resultó ser incurable, pese a los innumerables artificios que se recetaban con la esperanza de obtener una ventaja a corto plazo; como era de esperarse, su miopía acabó en ceguera. Así como el ciego bien puede pensar en la belleza del mundo cuando tenía aún la dicha de verlo, los dirigentes de las grandes potencias, ahora que nos envuelve a todos la guerra más grande de la historia, bien pueden pensar en lo bello que podría haber sido el mundo, económicamente, si hubieran abierto los ojos un poco más, si hubieran reconocido que la economía mundial constituye una unidad que no puede atomizarse en una conferencia de paz sin crear problemas

<sup>1</sup> El número de publicaciones oficiales y particulares sobre el tema es muy considerable. Merece citarse especialmente, por tratar de problemas económicos generales: J. B. CONDLIFFE, *Agenda for a Postwar World*, S. E. HARRIS y otros, *Postwar Economic Problems* y el folleto de la Sociedad de Naciones, *The Transition from War to Peace Economy* (Informe de la Delegación sobre Depresiones Económicas; Parte I), Princeton, 1943.

## LA POSTGUERRA

económicos y políticos fundamentales. Por fortuna, todo parece indicar que quizá no se repita la historia y que no será necesario que un émulo de Keynes o él mismo escriba un tomo que podría titularse *Las consecuencias económicas de la segunda paz mundial*. Al menos, si llegase a escribirse tal libro, su contenido sería seguramente distinto.

Si por una parte es verdad que en Estados Unidos, en Gran Bretaña y en la U.R.S.S. se está pensando en la postguerra con referencia a problemas concretos —por ejemplo, la reconstrucción y la rehabilitación de los países ocupados por el Eje, el problema de los excedentes agrícolas y de la alimentación, la situación de las zonas coloniales abastecedoras de materias primas, la estabilización de los cambios, la eliminación de restricciones al comercio, la migración internacional, el seguro social a la Beveridge, etc.—, parece ser que en países como el nuestro, y quizá en otros de América Latina, el pensamiento de los gobiernos y del público en general se circunscribe al concepto de “postguerra” *in nubibus*. Se ha puesto de moda la palabra “postguerra” y no hay discurso que no la incluya menos de veinte veces. Pero, ¿cómo será la postguerra en México? ¿Cómo se desarrollarán nuestro comercio, nuestra actividad interna, nuestras nuevas industrias? ¿Cuál será el efecto de las inversiones extranjeras y de las obras públicas del gobierno? Hasta la fecha han brillado por su ausencia los comentarios sobre estos problemas concretos, y son precisamente los que piden a gritos que se les estudie.

Este artículo procura contestar algunas de las preguntas que posiblemente inquieten a más de un economista mexicano. Sería absurdo pretender que alguno de nosotros esté dotado de una clarividencia tal que le permita señalar de antemano los problemas económicos con que se tendrá que enfrentar México después de la guerra. Es axiomático que la naturaleza exacta de los problemas económicos dependerá primordialmente de la solución política que se dé a esta contienda mundial y por tanto nada muy concreto

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

puede decirse hasta que concluya la guerra. Pero, en cambio, se sabe bastante de los problemas que se han venido perfilando desde hace algún tiempo y de algunas de las proposiciones hechas en Estados Unidos y Gran Bretaña sobre la forma de resolver los problemas internacionales de comercio, de inversiones y de cambios. Podría objetarse que los países aliados que no son potencias de primer orden tendrán que atenerse a lo resuelto por las grandes potencias y que por tanto más vale esperar a que éstas den a conocer sus proyectos definitivos; pero esto no nos excusaría de definir nuestros problemas y examinar la manera en que la solución propuesta sería compatible o no con la situación probable de nuestra economía.

Los párrafos que siguen, por consiguiente, procuran esbozar algunas de las cuestiones de orden internacional que por ahora tienen prioridad AA-1 en la lista de problemas mexicanos. Son pocos los temas tratados, pero de suficiente importancia para que valga la pena pensar en ellos.

### *2. Donde manda capitán no gobierna marinero*

Es muy probable que nadie objete la afirmación de que para México es de importancia esencial su comercio exterior. Sin él no podría sostener su nivel de vida actual. Por la naturaleza de nuestro suelo, por ventajas de clima o de otra índole, una gran parte de la actividad económica y de los recursos del país están orientados hacia la exportación, a cambio de la cual obtenemos lo que necesitamos del extranjero para nuestro consumo y para nuestra producción de mercado interno. Si no nos fuera posible exportar nuestros minerales y otras materias primas a cambio de productos semimanufacturados, materias primas, maquinaria y artículos de consumo del extranjero, nuestra situación económica sería poco menos que desastrosa. Mientras para un país como Estados Unidos los mercados exteriores son de importancia muy secundaria en relación

## LA POSTGUERRA

con el consumo interior, para México el intercambio con el resto del mundo es imprescindible. En términos cuantitativos, nuestro comercio exterior en 1942 representó cerca del 24% del ingreso nacional;<sup>2</sup> en términos cualitativos, su importancia es mayor, ya que una gran parte de las exportaciones, las de minerales, significan empleo para más de 80,000 obreros, además de ingresos para el estado, para los ferrocarriles, etc., cuya disminución produciría efectos profundos en toda la economía. No creo que sea necesario recalcar este punto.

Sobre lo que quizá no haya tanto acuerdo es sobre la importancia relativa de las exportaciones y las importaciones y la de distintas clases de exportaciones e importaciones. Tradicionalmente se ha recalcado lo que significan las exportaciones para la economía mexicana, sin prestar mucha atención al fenómeno contrario, el de importaciones. En un artículo anterior<sup>3</sup> sostuve que México ha sido predominantemente un país importador y que las importaciones son tan necesarias e indispensables como las exportaciones. Si alguno no está convencido de ello, no tiene más que pensar en las dificultades que nos ha creado el no haber podido importar libremente todo lo que hemos necesitado desde septiembre de 1939 a la fecha,

<sup>2</sup> El ingreso nacional de México, según cálculos del Dr. Josué SÁENZ, publicados en la *Revista de Economía*, febrero de 1943, p. 32, ascendió en 1942 a \$6,918 millones. En 1929, a juzgar por las cifras disponibles, el comercio exterior representó el 40% del ingreso nacional, el cual, según estimación publicada en *México en Cifras*, 1938 (Dirección General de Estadística), fué de \$2,042 millones. Es posible que haya disminuído la importancia relativa del comercio exterior, pero no en la proporción que revelan las cifras; quizás el cálculo del ingreso nacional de 1929, debido a deficiencias estadísticas en parte subsanadas ya, haya omitido algunos renglones importantes. El autor de la estimación de 1929 parece creer que la de 1942 es exagerada; ver E. ALANÍS PATIÑO, "La Riqueza de México", *Estadística*, Boletín Trimestral del Inter-American Statistical Institute, vol. 1, núm. 1, p. 44; y *El Trimestre Económico*, vol. x, núm. 1, (1943) pp. 111-2.

<sup>3</sup> "Ensayo sobre el Comercio Exterior de México", *El Trimestre Económico*, vol. ix, núm. 1 (1942), pp. 52-85.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

sobre todo durante 1942. En cuanto a la clase de importación que más relieve tiene respecto de las demás, basta fijarse en los trastornos que provoca el no poder importar maquinaria y refacciones en cantidad suficiente. En cuanto a exportaciones, debe notarse el hecho de que cuando las de minerales industriales y productos vegetales aumentan de un modo extraordinario, como en 1942, no se hace necesario exportar metales preciosos en la forma en que suele hacerse normalmente; es decir, cuando la exportación de *mercancías* es suficiente, o casi suficiente, para pagar las importaciones, los metales preciosos tienden a quedarse en el país para aumentar las reservas monetarias del Banco de México.

En realidad, el índice más seguro de nuestra situación económica general y de nuestra capacidad para pagar las importaciones visibles e invisibles es el *volumen* de nuestra exportación de *mercancía* (esto es, excluyendo metales preciosos). Pero, desgraciadamente, este índice es resultado en su mayor parte de factores ajenos a nuestra influencia. No nos es dable exportar cuando queremos, sino sólo cuando hay demanda de nuestros productos. Y sólo hay demanda de nuestros productos cuando la actividad económica general de los países que nos compran se encuentra en un nivel elevado, un nivel de prosperidad. En otras palabras, el volumen de nuestra exportación depende del volumen de la producción industrial en el extranjero. Esto quiere decir, además, que no podemos influir gran cosa en la determinación de los precios de nuestros productos y que la demanda extranjera de nuestras exportaciones, por ser una "demanda derivada", no es función de los precios sino de la demanda efectiva de los productos industriales que con ellos se producen. Por consiguiente, sea alto o bajo el precio que alcancen los minerales, o el ganado, o las legumbres, o las fibras o casi cualquier producto mexicano, si hay prosperidad en el extranjero hay demanda de exportaciones mexicanas, y si hay depresión desaparece la demanda. Esto no es mera suposición

## LA POSTGUERRA

teórica, sino la realidad, como lo demuestra la experiencia de los últimos quince años.

Ahora bien, en el comercio "normal" de anteguerra alrededor del 60 o el 65% de nuestra exportación tenía por destino Estados Unidos; y el resto se dividía principalmente entre Gran Bretaña, Alemania, Francia, Italia, Bélgica y Japón. Desde 1940 la proporción destinada a Estados Unidos se ha elevado hasta ser superior al 90%. Quizá esta proporción vuelva a disminuir después de la guerra. Pero, de cualquier modo, siendo Estados Unidos nuestro principal comprador, el factor determinante del volumen de nuestras exportaciones es el nivel de actividad industrial en ese país.<sup>4</sup> Es muy importante para México, por tanto, que en Estados Unidos no se repita una depresión cíclica de la actividad industrial como la que se experimentó en 1930 y en 1938, porque la repercusión sobre la exportación mexicana y sobre la capacidad de México para pagar sus importaciones es fundamental.<sup>5</sup> Hoy día una de las preocupaciones principales de los economistas norteamericanos que estudian los problemas de la postguerra es cómo mantener en Estados Unidos un estado de ocupación plena, con un ingreso nacional más o menos constante.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 70-74.

<sup>5</sup> La situación de la mayoría de los países de América Latina es parecida y, en general, lo es la del resto del mundo. "Es un hecho notable que en la última década los movimientos del índice de la producción industrial elaborado por la Reserva Federal tienen una semejanza estrecha con los del volumen del comercio mundial.... Las fluctuaciones violentas de la economía norteamericana son una amenaza para la estabilidad del resto del mundo". (HANSEN, *Fiscal Policy and Business Cycles*, p. 451.) Véase también HANSEN y UPGREN, "Some Aspects, near-term and long-term, of the International Position of the United States", *American Economic Review*, suplemento, 1941, p. 367-8.

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, los capítulos por HANSEN, SAMUELSON, HITCHCOCK, SWEEZY y BISSELL, en *Postwar Economic Problems*, pp. 1-110, Nueva York, 1943; y el suplemento de la revista *Fortune*, dic. de 1942, "The United States in a New World: III-The Domestic Economy", pp. 1-8. Sobre el mismo

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

Si se logra estabilizar el ingreso nacional en un nivel de prosperidad, el problema de las exportaciones mexicanas queda resuelto en gran parte casi automáticamente; existirá una demanda sostenida de minerales y otras materias primas nuestras, además de algunos artículos de consumo que comenzamos a exportar, y aumentará el volumen de nuestra exportación —no importa cuáles sean los precios que alcancen los productos de que se trate. En cambio, si la postguerra trae a Estados Unidos una depresión de importancia, con el decrecimiento general de la actividad industrial que eso significa y la desocupación de millones de obreros —en otras palabras, un ingreso nacional quizá igual a la mitad de lo que sería en condiciones de empleo completo—, el problema de las exportaciones mexicanas se agudizará, sin que pueda resolverlo una baja de nuestros precios ya que ello no estimularía la demanda a menos que existieran en Estados Unidos condiciones propicias para una expansión industrial.

No me corresponde aquí señalar qué probabilidades hay de que se sostenga la actividad industrial en Estados Unidos; los que estudian el asunto dan numerosas razones por las que creen que durante algún tiempo sí se pueda sostener. Pero sí cabe subrayar cuál es el problema con que México tiene que enfrentarse: el de la demanda fluctuante de sus exportaciones. La influencia que México pueda tener en esta situación es mínima; el único recurso de que disponemos para hacer frente a una posible disminución de la demanda extranjera es ajustarnos anticipadamente mediante cierta diversificación de nuestra economía y de nuestras exportaciones, de suerte que podamos amortiguar el golpe.

Ya que en la postguerra México no podrá influir directamente en la demanda de sus exportaciones, todos los esfuerzos oficiales

problema en Gran Bretaña, la serie de artículos publicados en *The Economist*, Londres, oct. 3, 10 y 17 de 1942, pp. 407, 438 y 472; y enero 2 de 1943, p.5 (reproducidos en *Revista de Economía*, México, dic. de 1942, p. 20; y enero, feb. y marzo de 1943, pp. 29, 26 y 20).

## LA POSTGUERRA

y particulares deberían encaminarse desde ahora a reducir al mínimo el efecto de una posible depresión industrial ocurrida en el extranjero. La mejor defensa es el ataque. El ataque debería consistir en: *a)* crear mercados internos a los productos que habitualmente exportamos y que pesan mucho en nuestra exportación total; y *b)* crear fuentes alternativas de trabajo, desviar recursos hacia la producción de artículos menos sujetos a las fluctuaciones de la demanda externa. Pero, además del ataque podemos recurrir a un sistema de "defensa en profundidad", que podría consistir en diversificar lo más posible la exportación y buscar mercados nuevos (América Central y del Sur, por ejemplo) con objeto de resistir mejor el choque de una posible baja de la demanda mundial, y con objeto de que el efecto adverso no se encuentre en un solo tipo de actividad (la minería, por ejemplo) sino que se reparta en toda la economía.

México cuenta ya, afortunadamente, con una economía cada vez más diversificada. No está en la situación de algunos países centroamericanos cuya prosperidad depende de la exportación de un sólo producto o cuando mucho dos: café y plátano. La economía de esos países, faltos a la vez de desarrollo interno, es de lo más precaria. Situación semejante es la de Venezuela, cuya actividad agrícola e industrial es muy reducida y cuya dependencia de un sólo producto, el petróleo, es casi absoluta. El cuadro es algo menos desfavorable para Brasil, Argentina y otros países sudamericanos, sobre todo los que en tiempos de paz tienen un intercambio normal con Europa bastante cuantioso. Pero incluso en México es necesario hacer mucho más. ¿Qué sucederá a la minería, por ejemplo, si Estados Unidos deja de comprarnos plata? ¿Existe alguna probabilidad de que la actual demanda de este metal subsista después de la guerra? La demanda industrial está destinada a desaparecer en cuanto el cobre deje de escasear y su precio disminuya; la demanda de carácter monetario es un factor impondera-



## EL TRIMESTRE ECONOMICO

ble, y de más peligro para nuestra economía que una demanda industrial cuya magnitud depende de la actividad económica en general y no de ciertas leyes que bien pueden ser derogadas cualquier día. La previsión más medida nos indica que cuanto antes debemos restarle importancia a la plata como pilar de nuestra economía y de nuestra exportación. Los recursos humanos y materiales actualmente empleados en producir plata —y sin duda es un negocio lucrativo— estarían mejor empleados en otra cosa. Debería desviarse poco a poco hacia otras actividades. No digo que debería suprimirse de una plumada esta rama de la minería; pero sí que se le lleve poco a poco al cadalso, en la medida en que los obreros empleados en ella y el capital invertido puedan movilizarse hacia otras actividades. Si la producción de cierta cantidad de plata es inevitable, más vale guardarla por si un día nos hace falta urgentemente para liquidar un saldo de la balanza de pagos. No sería difícil hacerlo supuesto que la mayor parte de la plata producida en México es de origen “auroargentífero”: en 1931, el 73.3% y en 1940 el 85.5%.<sup>7</sup> Esto quiere decir que la proporción de plata dependiente de metales industriales es relativamente pequeña. Por consiguiente, podría reducirse la producción directa de metales preciosos sin causar perjuicio grave al resto de la producción minera, y, en cambio, liberando recursos (obreros, materiales, servicios de transporte, etc.) que podrían emplearse en otras actividades.

La diversificación recibiría sin duda un gran impulso si se acelera la incipiente industrialización del país, y si las obras públicas, sobre todo las carreteras y el riego, se realizan adecuadamente. Esto será objeto de comentarios más adelante, en relación con el efecto de las inversiones. Por ahora sólo deseo subrayar lo que en mi opinión es fundamental e indispensable.

<sup>7</sup> R. SALINAS LOZANO, “El Mercado de la Plata”, *El Trimestre Económico*, vol. ix, n° 4 (1943), p. 632.

## LA POSTGUERRA

He hecho resaltar el problema de la demanda norteamericana porque me parece la influencia más importante.<sup>8</sup> Pero no debe olvidarse que antes de la guerra México tenía bastante comercio con Europa. No es posible pensar hasta qué punto la demanda de productos mexicanos ejercida por Gran Bretaña y Alemania, sobre todo este último país, se rige por las mismas consideraciones, menos aún en la próxima postguerra. El rearme y la necesidad imperiosa de Alemania de obtener materias primas en cualquier lado y en cualesquiera condiciones pueden haber dado un carácter especial a nuestras exportaciones a ese país. La demanda inglesa puede haber sido de la naturaleza de la norteamericana pero de magnitud mucho menor. Alrededor del 12% de nuestra exportación se enviaba antes de la guerra a Gran Bretaña y otro tanto a Alemania. Si disminuyera o cesara esta demanda el efecto no sería tan fuerte como cuando declina la proveniente de Estados Unidos, ni afectaría a tantos productos. De cualquier modo, a México le conviene comerciar con Europa en la mayor medida posible, y también con Japón y con América Latina.

Entre los temas que actualmente se discuten para mejorar las relaciones económicas internacionales figuran la eliminación gradual de aranceles y restricciones al comercio, el fomento de las inversiones internacionales y la estabilización de los cambios. ¿Cuáles de estas medidas de orden internacional permitirían a México tener un mayor volumen de exportación de mercancías?

### 3. *"Un impuesto viejo no se siente"*

No cabe duda que los aranceles extranjeros, sobre todo los norteamericanos, han sido obstáculo importante a la exportación me-

<sup>8</sup> En otros países de América Latina existe el mismo problema, agravado por el hecho de que cuando la demanda norteamericana es deficiente, caen en el control de cambios, o, si ya existe éste, lo intensifican. Ver H. M. BRATTER, "Foreign Exchange Control in Latin América", *Foreign Policy Reports*, feb. 15 de 1939, vol. xiv, n<sup>o</sup> 23.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

xicana. Es lógico, suponer, por consiguiente, que su eliminación, o su reducción gradual, podría ser benéfica para México. Sin embargo, convendría examinar más de cerca esta posibilidad.

Ante todo, habría que contar con que Estados Unidos llegase a liberalizar su política arancelaria más de lo que permiten los acuerdos comerciales recíprocos iniciados en 1934. Algunas opiniones coinciden en que ha sido muy limitado su efecto sobre las exportaciones de los demás países. Esto se explica, en parte, porque la idea dominante ha sido la de promover las de Estados Unidos, no las del resto del mundo;<sup>9</sup> en parte, porque las reducciones de los derechos de importación se han hecho comenzando por un nivel arancelario muy elevado —el arancel Hawley-Smoot de 1930, a veces prohibitivo;<sup>10</sup> y por último porque no ha sido una política claramente liberal, como lo demuestran la implantación de contingentes de importación, las medidas sanitarias y administrativas y el uso y abuso de la reclasificación en la tarifa arancelaria.<sup>11</sup> En general, mientras las principales exportaciones norteamericanas se beneficiaban en varios de los convenios, los derechos de importación casi siempre se reducían una sola vez,<sup>12</sup> y el resultado, después de ocho años de experiencia y hasta donde lo permiten apreciar las estadísticas y otras informaciones, es que si bien la política de convenios comerciales recíprocos ha fomentado las exportaciones norteamericanas, sobre todo a los países con que se concertaron los

<sup>9</sup> W. DIEBOLD, Jr., *New Directions in our Trade Policy*, p. 16; K. DUNCAN, "La Política de Acuerdos Comerciales Recíprocos de Estados Unidos", *El Trimestre Económico*, vol. VIII n<sup>o</sup> 4 (1942), p. 625.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 17-19, 35-38. Ver también H. P. WHIDDEN, Jr. "Reciprocal Trade Program and Post-war Reconstruction", *Foreign Policy Reports*, vol. XIX, n<sup>o</sup> 2 (abril 1, 1943), p. 20.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 22. Agrega el autor que "ciertamente no hay pruebas de que los negociadores norteamericanos hayan concedido más de lo que debían conceder [*were outbargained*]". Esta opinión la reitera H. P. Whidden, Jr. en su artículo citado (p. 20).

## LA POSTGUERRA

convenios, en cambio no ha dado lugar a importaciones mucho mayores de las que habría habido de no existir los convenios.<sup>13</sup> No puede negarse la significación de las rebajas de los aranceles norteamericanos; pero hasta el comienzo de la guerra “no habían estimulado las importaciones [norteamericanas] en escala suficiente para que Estados Unidos desempeñara su papel correcto como nación acreedora.... No se ha efectuado ninguna alteración fundamental en la estructura arancelaria.”<sup>14</sup> En otras palabras, para producir cierto efecto saludable en las economías de otros países mediante concesiones arancelarias, Estados Unidos tendría que efectuar reducciones mucho mayores, suprimir los contingentes y las restricciones sanitarias o quizá abolir del todo sus derechos de importación. Si al menos se realizara lo previsto en el artículo VII de los acuerdos de préstamo y arrendamiento, en que se dice, entre otras cosas, que los firmantes actuarán de acuerdo para “eliminar toda clase de tratamiento discriminatorio en el comercio internacional y reducir los aranceles y otros obstáculos al comercio,”<sup>15</sup> se lograrían ventajas de importancia para los países deudores dependientes en gran medida del mercado norteamericano.

Respecto a México, el arancel norteamericano de 1930 fué desde luego perjudicial. Pero de eso hace 13 años, tiempo suficiente para que se hayan realizado diversos ajustes en la economía de México, ayudados, sin duda, por el renacimiento de la actividad industrial en Estados Unidos a partir de 1934. Con el tiempo, los impuestos dejan de tener su efecto inicial, porque producen ajustes que tienden a contrarrestarlos —*an old tax is no tax*, dicen los ingleses— y porque las condiciones generales cambian. En general, salvo algunos casos que menciono más adelante, a México le da lo mismo que exista o no exista el arancel norteamericano en su

<sup>13</sup> DIEBOLD, *op. cit.*, pp. 6-13, 21-24; WHIDDEN, *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>14</sup> WHIDDEN, *op. cit.*, p. 20.

<sup>15</sup> *Department of State Bulletin*, vol. VI, n° 140, feb. 28, 1942; citado en CONDLIFFE, *Agenda for a Postwar World*, p. 159.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

estado actual, por lo que se refiere a la demanda de nuestros productos. Ya antes de la firma del tratado comercial entre México y Estados Unidos en diciembre de 1942,<sup>16</sup> el 75% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos entraba libre de derechos.<sup>17</sup> Con el tratado, se confirma la entrada libre de 41.5% de las importaciones procedentes de México en 1939, se consolidan los derechos sobre 6.8% y se reducen sobre 16.4% (en numerosos casos hasta en 50%, el máximo que puede conceder Estados Unidos); además, se suprime el contingente sobre la importación preferencial de petróleo y se amplía el del ganado.

Parece ser, por una parte, que las concesiones obtenidas por México son ventajosas, puesto que comprenden artículos de importancia: ganado, zinc, plomo, petróleo, legumbres, bebidas, diversos productos manufacturados, etc., aunque algunas de ellas se limitan a la duración de la guerra. Por otra, sin embargo, dada la situación anormal de hoy día no es fácil prever hasta qué punto México se beneficiará a la larga.<sup>18</sup> Pero lo que sí puede afirmarse es que salvo excepciones es ya poco lo que México puede esperar de una nueva reducción por parte de Estados Unidos.

Entre los productos importantes de México que aún pagan derechos, el petróleo y el cobre son, ambos, artículos que en épocas normales exporta Estados Unidos. Se estima que la supresión total del arancel norteamericano sobre productos latinoamericanos "no produciría un aumento de las importaciones, al menos mientras [Estados Unidos] continúe exportando los mismos productos a

<sup>16</sup> Entró en vigor el 30 de enero de 1943. El texto y la relación de las cuotas modificadas ha sido reproducido en *Revista de Comercio Exterior* (México, Secretaría de Relaciones Exteriores), t. VIII, n.º 1, enero de 1943, pp. 1-20.

<sup>17</sup> WHIDDEN, *op. cit.*, p. 16; DIEBOLD, *op. cit.*, pp. 69-74.

<sup>18</sup> Banco de México, S. A., *Vigésima Primera Asamblea General Ordinaria de Accionistas*, 1943, p. 37.

## LA POSTGUERRA

otros mercados extranjeros a precios competitivos".<sup>19</sup> México sólo obtendría ventaja, entonces, en productos como el zinc, el plomo, el ganado, las legumbres y frutas de invierno y los productos típicos y algunos manufacturados —todos ellos artículos que Estados Unidos importa con regularidad. Si a las concesiones ya dadas a estos artículos, se agregan otras nuevas, se beneficiaría a México sin perjudicar a Estados Unidos, debido a que la exportación nuestra es una proporción sumamente pequeña del consumo norteamericano.<sup>20</sup> Pero es evidente que así no se resuelve el problema fundamental del comercio exterior de México, el de la insuficiencia del volumen de las exportaciones para proporcionar bastantes medios de pago para hacer frente a las importaciones y a los renglones invisibles del pasivo de la balanza. En el fondo, no es el arancel norteamericano el que nos perjudica sino el peligro de que en Estados Unidos decrezca la actividad económica a tal grado que la demanda de nuestros productos se reduzca considerablemente. Es decir, volvemos al punto de partida. Por tanto, sin rechazar la conveniencia de que se sigan reduciendo los aranceles norteamericanos, no debemos esperar demasiadas ventajas por este camino.

Algunos economistas reconocen claramente el hecho de que la reducción de aranceles y restricciones al comercio es relativamente inútil si no se resuelve el problema de las depresiones cíclicas en los países industriales.<sup>21</sup> Es más, otros insisten en que lo primero

<sup>19</sup> C. SOUTHWORTH, "Toward Free Trade with Latin America", *Foreign Policy Reports*, vol. xvii, n<sup>o</sup> 14 (oct. 1, 1941), p. 174.

<sup>20</sup> SOUTHWORTH, *op. cit.*, p. 182, cita el caso de la producción total mexicana de ejotes, que equivale a la duodécima parte de la del estado de Michigan.

<sup>21</sup> Por ejemplo, HANSEN y UPGREN, *loc. cit.*, p. 366; HANSEN y KINDLEBERGER, "The economic tasks of the postwar world", *Foreign Affairs*, vol. 20, n<sup>o</sup> 3 (abril de 1942), pp. 467-9. L. R. EDMISTER, en "International Trade and Postwar Reconstruction", *American Economic Review*, suplemento, 1943, pp. 316-7, hace notar que el alcanzar condiciones de ocupación plena no significa que no deba darse mucha atención al problema del comercio.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

se facilitaría enormemente si lo segundo se logra antes, aparte de que en época de ocupación plena hay menos resistencia a aceptar una política arancelaria liberal.<sup>22</sup>

Para México es de suma importancia la solución que se dé a estos problemas en Estados Unidos,<sup>23</sup> y más vale ser precavido que demasiado optimista. A lo que conduce, en suma, el razonamiento anterior, es a que la reducción de aranceles y la liberalización de la política comercial, aun como medidas internacionales de gran escala, no resuelven los problemas económicos internacionales de México.

### 4. "Tómelo o déjelo"

La idea de liberalizar el comercio ha ido acompañada de otra que algunos consideran imprescindible: que Estados Unidos realice grandes exportaciones de capital para fomentar el desarrollo económico de las regiones pobres.<sup>24</sup> Los argumentos que apoyan esta tesis recalcan no tanto la inevitabilidad de que Estados Unidos se vea en la necesidad de exportar capital como medio de hallar nuevas oportunidades de inversión al capital allí acumulado, sino el hecho de que significarían un aumento del poder adquisitivo

<sup>22</sup> J. de VEGH, "Problems of Economic Policy: round table", *American Economic Review*, Suplemento, marzo de 1942, p. 207; R. B. BRYCE, en *Postwar Economic Problems*, pp. 362, 370; J. VINER, "International Economic Relations and the World Order", en *The Foundations of More Stable World Order*, Chicago, 1940, pp. 69-70.

<sup>23</sup> No quiero decir que sólo en Estados Unidos se originen las depresiones cíclicas que nos afectan; pero las que allí ocurren influyen más que las de otros países. Un descenso de la actividad económica en Bulgaria, por ejemplo, no nos afecta.

<sup>24</sup> Por ejemplo, HANSEN y KINDLEBERGER, *op. cit.*; los capítulos por ELLIS, BRYCE y KINDLEBERGER en *Postwar Economic Problems*; CONDLIFFE, *Agenda for a Postwar World*, cap. 8, y "Problems of Economic Reorganization", *International Conciliation*, n.º 389, abril de 1943, pp. 331-367; F. W. FETTER, "The Need for Postwar Foreign Lending", *American Economic Review*, suplemento, 1943, pp. 342-6.

## LA POSTGUERRA

de las demás naciones, tanto a la corta como a la larga. Estados Unidos prefiere que sus clientes sean ricos y no pobres; y puesto que va a invertir en ellos grandes sumas y sin duda se formarán mercados cada vez más amplios para los productos norteamericanos, también desea que sus clientes no se sientan en libertad de depreciar sus monedas a su arbitrio. Independientemente de si se adopta o no un plan de estabilización monetaria internacional (ver más adelante), la corriente de inversiones proporciona a los países deudores medios de pago que permitirán de todos modos una relativa estabilización de las monedas, y un equilibrio de las balanzas de pagos que aplazará la necesidad de Estados Unidos de aumentar sus importaciones (o reducir sus exportaciones). Pero la inversión de capital en el extranjero va seguida tarde o temprano por una corriente de mercancías, de suerte que las exportaciones de Estados Unidos aumentarán. Es más, para pagar a este país los dividendos e intereses sobre sus inversiones extranjeras, será necesario que los países deudores le exporten más mercancía, o reduzcan posteriormente sus importaciones. El problema no podría ser más grave. A toda costa los países deudores necesitan obtener más medios de pago; para ello Estados Unidos debe estar dispuesto a comprarles más, pagarles mejores precios, venderles menos, o permitirles depreciar sus monedas respecto del dólar; o bien los países deudores deben cuidar de que las inversiones norteamericanas tengan determinados destinos que con el tiempo lleguen a proporcionar los medios de pago en alguna forma.

Desde que comenzó la guerra, México ha recibido cantidades considerables de capital extranjero, principalmente norteamericano. Parte ha venido a refugiarse, quizás para evadir los elevados impuestos de Estados Unidos; otra parte ha venido con el propósito de invertirse con carácter más permanente. Parece probable que siga viniendo capital de este tipo. Sería inútil tratar de cuantificar las posibles inversiones, pero no así precisar algunos de los efectos



## EL TRIMESTRE ECONOMICO

que tendrían sobre nuestra balanza de pagos y, de consiguiente, sobre nuestro comercio.<sup>25</sup>

Toda inversión extranjera significa inicialmente un ingreso de divisas (a menos que consista en un crédito abierto en Estados Unidos para la compra de equipo, etc.). Estas se convierten en pesos y pueden tener los siguientes destinos: *a*) adquisición de equipo y materias primas, mano de obra, etc., en México, para el desarrollo industrial; *b*) adquisición de equipo extranjero, es decir, importaciones; *c*) constitución de un depósito ocioso en el sistema bancario de México; *d*) adquisición de acciones, propiedades urbanas y fábricas en marcha, lo cual tiene dos aspectos: *i*) el equivalente de *c*), es decir, dinero que al terminar la guerra se va del país de todos modos; *ii*) la liberación de capital mexicano que queda entonces disponible para invertirse en otras actividades (o para desaparecer en el consumo de artículos y servicios no durables, dada nuestra alta propensión al consumo).

En *a*) y en *b*) quedan incluidos los empréstitos para carreteras. Tanto esos dos destinos de las inversiones extranjeras, como el señalado por la letra *d*)-*ii*) pueden significar un encarecimiento de materias primas y mano de obra en el país. El primero, porque, ante una expansión monetaria como la actual y un estado de ocupación más o menos completa de los recursos y de la mano de obra, cualquier gasto adicional en materias primas y mano de obra del país tiende a incrementar su precio. El segundo, porque, aunque es dinero que inmediatamente sale del país para pagar importaciones, significa una demanda complementaria de equipo extranjero, por una parte, y materias primas y mano de obra nacionales, por otra; en otras palabras, la demanda de equipo extranjero puede encarecer las materias primas, la mano de obra y el equipo na-

<sup>25</sup> Sobre este tema, J. J. POLAK ha escrito un artículo de tipo teórico sumamente instructivo: "Balance of Payments Problems of Countries Reconstructing with the Help of Foreign Loans", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LVII, n.º 2 (feb. de 1943), pp. 208-240.

## LA POSTGUERRA

cionales que tengan que emplearse conjuntamente. En cuanto a la adquisición de propiedades y fábricas por capital extranjero y la liberación de capital mexicano para invertirse en otras actividades, el efecto es el mismo que el señalado en los dos casos anteriores si el capital mexicano efectivamente se invierte en la industria en vez de permanecer ocioso o invertirse en otras propiedades urbanas; es decir, en ciertas condiciones puede provocar un encarecimiento de materias primas, mano de obra, etc. Por último, el aumento de los depósitos ociosos en los bancos, esto es, el capital que sólo viene al país a refugiarse o a engrosar las cuentas de cheques, es también una influencia que, en las condiciones actuales, tiende a provocar indirectamente un encarecimiento de materias primas, etc., dado que significa para los bancos un aumento de sus recursos que les permite ampliar el crédito y dar facilidades a la producción. Además de todos estos posibles efectos que puedan tener sobre los precios y los salarios las inversiones extranjeras, hay que tener en cuenta que precisamente la misma influencia ejercen los gastos extraordinarios del gobierno. En resumen, a la corta la inversión o ingreso de capital extranjero, del mismo modo que los gastos deficitarios, no puede tener otro efecto, dada la reducida elasticidad de oferta de los factores de la producción, que una presión al alza en los precios. A la larga, por supuesto, puede ser distinta la situación.

Los principales efectos que este ingreso de capital puede tener en el futuro sobre la balanza de pagos son los siguientes:

1) En primer lugar, un aumento de importaciones de equipo y de materias primas. (Este efecto, si bien puede sentirse inmediatamente o aún correlativamente con el ingreso de capital, también se irá sintiendo durante algunos años por los efectos secundarios que tiene la inversión).

2) Segundo, aumentaría la importación de artículos de consumo, debido a que en México la propensión marginal a importar es

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

muy elevada, es decir, todo aumento de los ingresos, ya sea por efecto del ingreso de capital o por una expansión interna, se traduce en una proporción elevada en importaciones de artículos de consumo; es cierto que en la actualidad esta importación se ha reducido a su más mínima expresión, pero desde luego no será así en cuanto Estados Unidos pueda volver nuevamente a una economía de paz y permitir la exportación de bienes de consumo sin limitaciones.

3) También deben tenerse en cuenta las posibles importaciones futuras que, independientemente de los efectos directos o indirectos del ingreso de capital, pueden ser motivadas si en México ocurre un alza de precios más rápida que en Estados Unidos.

4) Los aspectos negativos del turismo, o sea que al finalizar la guerra y con ella las restricciones de transporte, etc., aumentará la corriente de turistas mexicanos a Estados Unidos, puesto que la expansión de ingresos que puede motivar en parte el ingreso de capital tiende a traducirse en buena medida en el deseo de hacer viajes al extranjero: en otras palabras, es muy elevada la elasticidad de la demanda de servicios turísticos extranjeros en función de los ingresos.

5) Por último, toda inversión extranjera en México tendrá que dar lugar, después de algún tiempo, a pagos al exterior por concepto de dividendos e intereses.

Lo anterior significa que si se invierten cantidades fuertes de capital extranjero en México, su repercusión durante algunos años sobre la balanza de pagos será un aumento considerable de algunos renglones del pasivo. Por consiguiente, es sumamente necesario que cualquier país al que ingrese capital en forma rápida fortalezca y aumente el activo de su balanza, o sea lo que podemos llamar el excedente en cuenta corriente de sus exportaciones de mercancías y servicios sobre sus importaciones. Y esto no sólo para hacer frente a las futuras importaciones y a los pagos de dividendos

## LA POSTGUERRA

e intereses, sino también en previsión de la posibilidad de que emigre repentinamente el capital refugiado o el ocioso.

Ahora bien, el ingreso mismo de capital, en particular si en efecto se invierte de fijo, puede ayudar de una manera importante a proporcionar el excedente de exportaciones que hace falta. Esto es posible si la inversión a que se destina es alguna de las que se indican a continuación:

*a)* A corto plazo, la inversión tiende a mejorar el activo de la balanza de pagos si se desarrolla inmediatamente la producción de artículos y servicios antes importados. Por ejemplo, si se empiezan a producir productos químicos en cantidad suficiente y a un precio suficientemente bajo para que se pueda prescindir totalmente de la importación que se hace todos los años; si se establecen, digamos, compañías de seguros o de otra naturaleza que permitan reducir los pagos que se hacen al exterior para asegurar fletes, embarques, etc.; y así sucesivamente. Se tiene el mismo efecto también si la inversión se destina a aumentar la exportación de artículos y servicios que ya se exportaban antes pero que se exportaban en cantidades mucho más pequeñas; esto entrañaría, por ejemplo, un fomento muy importante de la exportación de artículos como las legumbres y frutas, el guayule, las fibras vegetales, el calzado, textiles, etc., etc.; y asimismo exigiría el fomento del turismo, con objeto de que éste deje a México una cantidad siquiera dos veces mayor que la que deja actualmente.

*b)* A largo plazo, si se construyen carreteras, se mejoran otros medios de transporte, se construyen obras de riego, plantas hidroeléctricas, es decir, toda clase de mejoras agrícolas, mineras, de comunicaciones, etc., que representan inversión a largo plazo y que aumentarían el potencial productivo de México y podrían tender a reducir algunas importaciones o a fomentar algunas exportaciones; también se logra este efecto si se establecen con el capital que

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

ingrese al país, o con ayuda de él, industrias básicas cuyos efectos son los mismos que los de las obras públicas.

Lo importante es tener en cuenta que si el capital ingresado al país sólo fomenta la producción de artículos que ya se producen en el país o que se consumirán en mayores proporciones sin afectar para nada las importaciones, entonces no contribuyen en forma alguna a que se obtenga un excedente de exportación suficiente. Si la producción de esos artículos hace que la población los consuma en sustitución de artículos importados de *distinta naturaleza*, entonces sí se favorecería un poco el activo de la balanza de pagos; pero, debido a la elevada propensión marginal a importar, y la baja propensión marginal a ahorrar, lo más probable es que no se afecte la importación. Quizás sea inevitable que algunas de las inversiones sean de este tipo, porque es más fácil producir artículos que ya se hacen en el país y que ya tienen mercado, al menos en estado embrionario, que lanzarse a la producción de artículos totalmente nuevos. Sin embargo, por los efectos sobre la balanza de pagos, es preferible que este tipo de inversión se reduzca al mínimo. La ventaja de las inversiones extranjeras estriba en que la mayor parte de ellas sea del tipo de las que permiten sustituir importaciones o fomentar exportaciones.

En cierto modo, pues, el problema de las inversiones está ligado al de la diversificación de la economía que tanto puede ayudar a México a resistir las crisis originadas en el exterior, y, de hecho, si la política que se sigue en materia de inversiones es prudente, éstas pueden ser un importante vehículo para alcanzar la diversificación y preparar la solución del problema de la balanza de pagos. En la medida en que esto ocurra —y requeriría un esfuerzo muy grande por parte de México— se aleja la probabilidad de que llegue a depreciarse más nuestro tipo de cambio. Pero no se hace desaparecer, porque es bastante aleatorio el que se cumplan las consecuencias favorables que se señalan. Además, dada la elevada

## LA POSTGUERRA

propensión marginal a importar y la reducida propensión marginal al ahorro, como es el caso de México, existiría siempre el riesgo de que se presente una escasez de divisas, tanto a la corta como a la larga. A la corta, porque es mucho más fácil importar que exportar; a la larga, porque no se tiene la seguridad de que Estados Unidos llegue a hacer lo que está de su parte: crear en su balanza de pagos el saldo adverso en cuenta corriente que debería tener todo país acreedor en gran escala.

La cuestión del tipo de cambio reviste interés porque la estabilización monetaria internacional es otra de las medidas hoy en boga propuesta como solución a los problemas económicos. Merece, pues, que se examine, aun cuando sea brevemente.

### 5. *"El rábano por las hojas"*

El tipo de cambio es en el fondo el resultado de todas las fuerzas que influyen en la composición de la balanza de pagos. Pero, a su vez, influye en la magnitud de estos elementos; es decir, el tipo de cambio y la oferta y demanda internacionales de mercancías y servicios, así como los movimientos de capitales, se determinan mutuamente. En el pasado, el dilema se ha planteado como sigue: mantener constante el tipo de cambio y, dado el mecanismo del patrón oro, resignarse a fluctuaciones de los precios internos, o bien dejarlo libre y procurar la estabilidad interna. En ningún caso se conseguía estabilidad completa. El patrón oro, por diversos motivos, llegó a ser insostenible y se optó por dejar libres los cambios en una época en que la preocupación principal era estabilizar la actividad interna y reducir la desocupación. Mas las fluctuaciones de los tipos de cambio originadas por movimientos de capital fugitivo a corto plazo, y la libertad de los países para depreciar unilateralmente sus monedas con fines de competencia, patentizaron bien pronto los inconvenientes de esta situación. A partir de 1932 se idearon diversos mecanismos para reducir las fluctuaciones

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

de los cambios mediante fondos de estabilización y se llegó gradualmente a una etapa de cierta cooperación internacional basada en el Convenio Monetario Tripartito de 1936. De la experiencia obtenida en el manejo de estos fondos y del deseo de lograr una regulación ordenada de las monedas sin implantar el control de cambios ni sus concomitantes, han surgido diversas sugerencias para que en la postguerra el problema monetario internacional estorbe lo menos posible la solución de los demás. Se han dado ya a conocer varias proposiciones concretas,<sup>26</sup> entre ellas las de los gobiernos inglés y norteamericano.<sup>27</sup> No es éste el sitio para examinar o comentar los diversos proyectos;<sup>28</sup> más bien se trata de evaluar en qué medida la estabilidad monetaria —esto es, la fijación más o menos rígida de los tipos de cambio— puede contribuir a resolver los problemas señalados antes.

Una relativa estabilidad es en sí deseable, porque las fluctuaciones

<sup>26</sup> KINDLEBERGER, en *Postwar Economic Problems*, pp. 375-95, describe algunas de ellas y expone admirablemente bien los problemas inherentes a la estabilización. Ver también "Postwar Currency Plans", *The Economist*, marzo 13, 1943 (reproducido en *Revista de Economía*, abril, p. 25), y H. D. WHITE, "Postwar Currency Stabilization", *American Economic Review*, Suplemento, marzo, 1943, pp. 382-87.

<sup>27</sup> El proyecto norteamericano de crear un Fondo de Estabilización de las Naciones Unidas y Asociadas se publicó en el *New York Times* de abril 7, 1943, y en el *Commercial and Financial Chronicle*, Nueva York, abril 8, p. 1300. El proyecto inglés de una Unión Internacional de Compensación es una publicación oficial del gobierno inglés titulada *Proposals for an International Clearing Union* (His Majesty's Stationery Office, Cmd. 6437), abril de 1943; hay un resumen de él en el *New York Times* de abril 8, y en el *Commercial and Financial Chronicle* de abril 15, p. 1388. Ambos proyectos han sido publicados también en el *Federal Reserve Bulletin*, junio de 1943, pp. 501-521. Posteriormente, se dió a conocer un proyecto francés en el *New York Times* de mayo 9, p. 5. [Los proyectos inglés y norteamericano aparecen traducidos en este número del *Trimestre Económico*.]

<sup>28</sup> Ver el artículo del profesor WILLIAMS, "Currency Stabilization: the Keynes and the White Plans", *Foreign Affairs*, julio de 1943, pp. 645-58.; también, *The Economist*: "Economic Equipose", abril 10, 1943, p. 452 y "The Currency Plans", mayo 1, p. 556.

## LA POSTGUERRA

de los cambios no sólo afectan los pagos mismos sino que influyen, creando incertidumbre, en las perspectivas económicas generales;<sup>29</sup> es decir, tienen un efecto psicológico adverso a la posibilidad de alcanzar cierta estabilidad interna. En realidad, el dilema de la estabilidad interna frente a la externa deja de serlo en cuanto se reconoce que no es a través de los cambios como se llega a una estabilidad general, sino creando las condiciones que permitan mantenerlos estables. Si éstas no existen, las paridades fijas se van por la borda, o se sostienen sólo “a través de la cortés ficción de un control de cambios.”<sup>30</sup> Claro que una relativa estabilidad cambiaria contribuye a crear esas condiciones, como también puede contribuir la liberalización del comercio; pero no es la pieza esencial del mecanismo. Lo fundamental es que los países que han tendido a depreciar sus monedas puedan ajustar sus economías; que los países de mayores recursos, particularmente los acreedores, compren más de lo que vendan; que el peso de las deudas internacionales no estorbe el desarrollo económico normal y que exista un deseo de mayor cooperación internacional. Entre los países deudores, los de producción más especializada serán los que tengan mayores dificultades para ajustar su economía, y, por consiguiente, los que más propenderán a depreciar su moneda. México, en la medida en que diversifique su economía y se industrialice, verá disminuir su problema cambiario; pero como no todo depende de lo que haga México sino también de lo que hagan otros países, principalmente Estados Unidos, la estabilidad cambiaria no debería significar el sacrificio de otras finalidades. Aunque la depreciación no estimula las ex-

<sup>29</sup> Royal Institute of International Affairs, *The Future of Monetary Policy*, Oxford, 1935, p. 121. No es posible ponderar bastante la claridad con que se plantea en este libro el problema de la estabilización monetaria internacional; ver especialmente los capítulos ix-xviii. Ver también J. H. WILLIAMS, “The Adequacy of Existing Currency Mechanisms under Varying Circumstances”, *American Economic Review*, Suplemento, marzo, 1937, p. 151.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 117.



## EL TRIMESTRE ECONOMICO

portaciones mexicanas, dadas las condiciones peculiares de nuestros mercados externos,<sup>31</sup> sí puede detener ligeramente las importaciones y en esa medida procurar algún alivio. Y si una política intensa de promoción económica exige una expansión monetaria que haga difícil el sostenimiento de determinado tipo de cambio, parece más importante modificar éste, si aquélla contribuye a crear las condiciones que darían al país más medios de resistir una posible depresión cíclica en el futuro. No hay que perder de vista que la estabilización de los tipos de cambio no es más que una de tantas medidas para mejorar las relaciones económicas internacionales y que su alcance, como medio de crear prosperidad en todas partes, es necesariamente limitado.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> *El Trimestre Económico*, vol. ix, nº 1, pp. 70-74.

<sup>32</sup> H. D. WHITE, *loc. cit.*, p. 387, considera la estabilización sólo como un medio de contribuir a crear ocupación plena y un nivel de vida más alto.