

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO: PROBLEMAS Y SOLUCIONES¹

VÍCTOR L. URQUIDI
Escuela Nacional de Economía

I

HOY en día se habla mucho de industrialización, y hasta de industrialización como medio único de elevar el nivel de vida de los mexicanos; hace cien años también se hablaba de industrialización. Hace una generación, es probable que más bien se hablara de reforma agraria y obras de riego como medios de hacer progresar económicamente a los habitantes que constituyen la gran masa de la población. También se oye hablar en la actualidad de inversiones de capital extranjero como factor auxiliar en nuestro progreso; y es posible que esto provoque sonrisas irónicas en quienes hayan vivido el ambiente de fines del siglo pasado y de principios del presente. Por otro lado, a partir de 1936 se puso en boga en México la idea de que una política monetaria de expansión deliberada del circulante era la mejor forma de acelerar el desarrollo económico; y hoy que vivimos en medio de una inflación como las que sufren los países que han sido teatro de la guerra, hay algunos escépticos.²

Ante cierta tendencia que existe actualmente a simplificar con demasía los problemas económicos y sociales, acentuando tal o

¹ Este artículo se basa en tres conferencias que, con el mismo título, se dieron en los Cursos de Invierno de la Escuela Nacional de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, febrero de 1946.

² Naturalmente que también han influido en la situación mexicana algunos factores externos incontrolables; permítaseme referir al lector a un trabajo titulado "Tres lustros de experiencia monetaria en México: algunas enseñanzas", que aparece en la *Memoria del Segundo Congreso Mexicano de Ciencias Sociales*, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1946, vol. II, pp. 423-473.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

cual aspecto de los mismos, es oportuno plantear el problema general del desarrollo de México, como seguramente se habrá hecho tantas veces antes en la historia de nuestro país. Al hacer este planteamiento, sin embargo, no se pretende que sea fruto de largos años de estudio y meditación; en realidad, es muy discutible la validez de un trabajo como éste, que no es la culminación de incontables lecturas ni de extensos viajes por nuestro territorio. Pero cabe insistir en que estamos en un momento en que semejante examen general de los problemas no podía ser más oportuno y en que la falta de documentación pueda quizá excusarse si se compensa por un intento de hacer un análisis sereno y lo más completo posible, aunque necesariamente un tanto teórico.

Al afirmar que el momento actual es de gran significación, se quiere decir, por una parte, que las épocas de gran agitación social como la que atraviesa actualmente el mundo, y las condiciones de gran expansión monetaria como la que padece hoy México, constituyen un ambiente propicio a la especulación, y no sólo a la especulación con dinero, sino también con el destino del pueblo. Las perturbaciones económicas de los últimos años, particularmente en una economía sujeta a pocas medidas de control, como la de México, han deformado el orden social (y el ingreso nacional) a favor de ciertos sectores económicos para quienes el porvenir se presenta muy fácil o que se interesan en prolongar lo más posible el ambiente expansionista sin parar mientes en los demás grupos de la población. Algo de eso ocurre hoy día, cuando la palabra mágica "industrialización" adquiere significados que jamás podrá tener y cuando casi se la representa como sinónimo de "panacea".

Por otro lado, la guerra ha terminado en el mundo y es de suponer que todos los pueblos, más o menos consciente y racionalmente, desde el soviético hasta el indonesio, anhelan dedicar sus esfuerzos al fin tan proclamado de elevar su nivel de vida. Habrá sin duda un período de transición y un lapso de simple reconstrucción. Pero tan pronto como se pueda, se determinará, por procedi-

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

mientos democráticos o no, la manera de aumentar el bienestar económico. Ante todo, esto significa cambiar de psicología. Lo que durante el período bélico pudo estar muy justificado, no por fuerza lo está ahora; la política económica debe hoy partir de una base distinta a la de los últimos seis años. Esto, por desgracia, no se aprecia en todos lados; no lo aprecian quienes se han beneficiado con la situación acarreada por la guerra. Cabe repetirlo: la guerra ha terminado y el esfuerzo humano debe ahora convertirse, no en pertrechos, sino en todo aquello que sirva para elevar progresivamente los niveles de vida. Si México no aprovecha esta nueva oportunidad que se le presenta, si no actúa con sentido, con calma y a la vez con decisión, su progreso a la larga será inferior al de los países que sí actúen en esa forma.

El objeto de este trabajo no es, pues, otro que el de llamar la atención sobre el problema —que lo es— del progreso económico, tratar de demostrar en qué consiste y señalar cuáles pueden ser sus soluciones y cómo pueden coordinarse. Aunque el tratamiento del tema se mantiene en un terreno más bien teórico, está pensado en función de las condiciones de México. Su justificación sólo la dará la medida en que incite a otros estudiosos a meditar sobre el mismo asunto.

II

Si se va a escribir sobre progreso económico, lo primero que conviene hacer, aun cuando entrañe repetir una serie de perogrulladas, es definir lo que se entiende por ese término.

Hagamos a un lado desde luego un problema que quizá tenga un gran contenido filosófico, pero que exigiría una digresión interminable: el de ¿qué es progreso? No sería remoto que la población del mundo pudiera dividirse por partes iguales, independientemente de sexo, edad, raza, etc., en creyentes y no creyentes en el progreso; en quienes prefieren pasarse el resto de la vida saboreando frutas tropicales a la sombra de una palmera y quienes aspiran

EL TRIMESTRE ECONOMICO

a poseer algún día un aparato telefónico que opere a base de energía atómica. Es, a no dudar, cuestión de fe.

Lo que sí puede discutirse es el uso del vocablo "económico". Según el profesor Pigou, "el bienestar económico es aquella parte del bienestar total que puede medirse, directa o indirectamente, en dinero".³ Esto no quiere decir que un bien sólo es económico cuando se *cambia* por dinero, sino que basta que sea susceptible de evaluarse, aun cuando sea comparativamente, en dinero. Ahora bien, la contrapartida del bienestar económico medido en dinero es un conglomerado de cosas reales, tangibles o intangibles, o sea la suma total de bienes y servicios de que dispone de un modo inmediato la totalidad de la población. Es también el "disfrute total" que semejante suma de bienes y servicios origina. Otro modo de denominarlo consiste en llamar a esa suma el ingreso real de la comunidad.

La justificación para definir bienestar e ingreso económicos en la forma mencionada estriba en que de otra manera no se podrían cuantificar, caso en el cual no se podría comparar el ingreso de una comunidad con el de otras, ni el de una misma a través del tiempo. Esto no significa negar que ciertos acontecimientos no computados en el ingreso real no aumenten el bienestar colectivo, ni que deba excluirse del problema la dirección del esfuerzo humano hacia el logro de ese tipo de sucesos; pero no hay manera de valorizarlos objetivamente, en forma cuantitativa. Por ejemplo, el bienestar de un país puede mejorar cuando la población aprenda a leer y escribir y se adapte a normas científicas de alimentación e higiene. Mas no sería posible cuantificar, sobre una base comparable con la producción de bienes y servicios, el efecto que este tipo de progreso (social) pueda tener en la productividad futura de la población ni en el valor corriente de la misma, no obstante que a la larga tenga repercusiones que, a través de mayor productividad, se consideren de carácter económico. O bien, la generalización de mé-

³ A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, p. 31.

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

todos más democráticos de gobierno, la sistematización del sufragio libre, una mayor tolerancia ideológica, son factores que pueden tener un efecto profundo en la productividad de la población, pero son tipos de progreso (político) cuya repercusión económica no es posible cuantificar. Así pues, no puede decirse que en México, en 1945, haya representado progreso *económico*, en el sentido que aquí se da al término, el hecho de que una parte de la población haya enseñado a la otra a leer; ni que en Brasil o Perú lo hayan significado las elecciones más libres; ni que en Argentina haya habido *retroceso* económico porque se estableciera una dictadura.

El progreso económico es, en resumen, una parte del progreso general, y para determinar si existe o no es preciso reducirse a tomar una medida total de los actos de una comunidad que, en un período dado de tiempo, puedan expresarse directa o indirectamente en dinero, y comparar esa medida a través del tiempo en términos reales, es decir, haciendo abstracción de los cambios en el valor del dinero; en otros términos, es necesario sumar el valor de la producción de bienes y servicios y compararlo en diversas fechas excluyendo de él las fluctuaciones generales de los precios.

Mas semejante definición deja aún mucho que desear, y debe refinarse y concretarse de diversas maneras. Sin desviarse uno hacia la discusión de qué bienes y qué servicios incluir o no en el cómputo, pues eso conduciría al terreno todavía muy tormentoso de la metodología de los cálculos del ingreso y el producto nacionales, puede hacerse una serie de aproximaciones que, sin ser muy exactas, sirvan para tener un concepto útil y práctico de lo que es progreso económico referido a un país de la naturaleza de México.

1) Es evidente que si la producción total aumenta, se progresa económicamente. Pero debe tenerse en cuenta el número de personas a que dicha producción se refiere y que son capaces de disfrutar de ella. En consecuencia, la primera aproximación sería hablar de ingreso real *per capita*.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

2) Mas no todo el mundo trabaja, por razones de edad, de sexo, de incapacidad o por características sociales de la economía. Si de un año a otro, el ingreso real total aumentara 5 por ciento, pero la parte de la población que trabaja tuviera un incremento de 10 por ciento, la producción por habitante ocupado económicamente sería menor y no se podría hablar de progreso económico.

3) Más aún, si la producción y la población ocupada aumentan en igual proporción, pero el número de horas trabajadas aumenta en proporción más grande, no se ha progresado, porque el ingreso real por habitante ocupado por hora es más bajo.

4) Entonces, la mejor señal de progreso económico es un aumento de la productividad media por habitante ocupado por hora (desde el punto de vista del consumo, del ingreso real medio por habitante ocupado). El ideal sería que se obtuviera el mayor ingreso real posible con el trabajo de la menor proporción posible de la población y en el menor tiempo posible; en estas circunstancias estarían quizá de acuerdo quienes prefieren desde ahora reposar bajo las palmeras y quienes aspiran a hacerlo cuando la energía atómica sustituya a la humana.

5) Aun así, sin embargo, tenemos apenas un concepto burdo. Hay dos categorías principales de bienes y servicios: los de producción y los de consumo (omitiendo subcategorías, tales como bienes de consumo duraderos y semiduraderos, etc.). Para simplificar, se les puede llamar arados y pan. El fin último de la actividad económica es producir bienes de consumo (pan). Pero es obvio que si en un año todo el esfuerzo de la población ocupada se dedicara a producir pan y ninguno a producir arados, no sería posible aumentar la producción y consumo totales en años sucesivos (dados los conocimientos técnicos). La única forma de aumentarlos sería distrayendo parte del esfuerzo humano para producir arados, con menor producción transitoria de pan, y con aumento de la proporción de la población ocupada o mayor número de horas de trabajo, o

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

ambas cosas.⁴ Con el tiempo, se producirá más pan gracias a la mayor producción de arados, y se obtendrá un total más grande de ambos. Sin profundizar más, basta señalar por ahora que esto quiere decir que a los refinamientos anteriores es preciso añadir éste: la proporción que, a través del tiempo, representa, dentro de la producción total de bienes, la de bienes de producción. Si el consumo de un país es manifiestamente bajo, sólo podrá aumentar si esa proporción crece, y cuanto mayor sea ésta, mayor será el progreso y mayor el nivel de consumo ulterior.⁵

6) Otra aproximación al concepto de progreso económico la da la consideración de lo que un autor llama la “morfología de la evolución económica”.⁶ La actividad económica puede dividirse burdamente en tres categorías: *a*) la primaria, que comprende agricultura, silvicultura, ganadería, caza y pesca; *b*) la secundaria, que abarca la industria de transformación, las construcciones, las obras públicas, la minería y la generación de energía; y *c*) la terciaria, que comprende comercio y distribución, transporte, servicios domésticos, personales y profesionales y administración pública. Está demostrado⁷ que el ingreso real por habitante ocupado es alto en los países en que es elevada la proporción de la población activa que trabaja en actividades terciarias. En Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelandia, la proporción es alrededor del 50 por ciento. En cambio, el ingreso real es bajo en aquellos en

⁴ En Benham, *Curso Superior de Economía*, pp. 130-132, se encuentra un ejemplo admirablemente sencillo de este proceso de acumulación de capital real.

⁵ La producción de bienes de producción puede también llamarse “inversión”, “formación de capital” o “capitalización” (o “acumulación de capital real”). Los bienes de producción pueden igualmente llamarse “bienes de inversión” o de “capital”. Más adelante se vuelve a considerar la capitalización, junto con el hecho de que los países no viven como comunidades aisladas, sino que exportan e importan bienes de producción y de consumo.

⁶ Colin Clark, *The Conditions of Economic Progress*, pp. 337-344.

⁷ *Ibid.*, p. 182.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

que una gran proporción de la población ocupada trabaja en actividades primarias; por ejemplo, en la mayor parte de Asia, del sudeste de Europa y de América Latina fluctúa alrededor del 70 por ciento (en México, fué de 60 por ciento en 1940, según datos del censo de población). Se ha demostrado también que en los países de más alto ingreso real por habitante ocupado, el aumento del ingreso ha marchado parejo con un desplazamiento de la población de las actividades primarias a las secundarias y de éstas a las terciarias.⁸ En consecuencia, debe tenerse también en cuenta, además de la productividad de cada tipo de actividad, la proporción de la población activa que hay en ella y la dinámica de dicha población.

7) Un factor adicional que debe considerarse es que, en la industria de transformación, puede haber mucha o poca especialización entre diversas empresas de una misma industria. Esta especialización intraindustrial ha sido en el pasado uno de los principales factores de progreso económico en los países hoy industrializados.⁹

8) No puede dejar de mencionarse el problema de la calidad de la mano de obra, que tiene su contrapartida en la calidad del equipo técnico. Elementos tales como una baja proporción de mano de obra calificada de determinadas clases necesarias para actividades de fomento de la economía, la distribución por edades, las condiciones de salud, el nivel de educación y los conocimientos técnicos, influyen en el ritmo del progreso económico. La posibilidad de aplicar mejoras técnicas —la utilización de métodos más eficientes de combinar el trabajo y el capital— es de igual importancia. Asimismo lo es el grado en que se prevenga la depreciación del equipo

⁸ Según Clark, *op. cit.*, "el concomitante más importante del progreso económico [es] el movimiento de la población ocupada de la agricultura a la manufactura y de ésta al comercio y los servicios" (p. 176).

⁹ *Ibid.*, p. 11.

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

productor del país, o sea la medida en que se mantenga, se repare y se sustituya el capital real.¹⁰

9) Por último, importa considerar si un país es deudor o acreedor, es decir, si el capital extranjero invertido en él es superior al nacional invertido en otros países, o viceversa. Si una parte de la producción anual tiene que destinarse al pago de servicios de capital extranjero prestados anteriormente, ese hecho retrasa el progreso económico si los servicios prestados no fueron de tal naturaleza que, sin ellos, el progreso habría sido más lento. El mero hecho de que exista una deuda externa no es un factor desventajoso, sino que debe conocerse en qué se empleó el capital externo y qué resultados ha dado.

Las consideraciones anteriores han servido para puntualizar un poco mejor lo que se entiende por progreso económico.¹¹ En lo que sigue se parte del supuesto de que México es capaz de progresar en mayor medida que antes y de que todos los mexicanos así lo desean. No obstante la evolución de los últimos cien años, y sobre todo de los últimos veinte, la productividad y el ingreso real son aún extraordinariamente bajos, y puede y debe lograrse un nivel más elevado. ¿Qué caminos pueden o deben seguirse? ¿Qué con-

¹⁰ El deterioro del capital real puede, a la corta, permitir un mayor nivel de consumo y también una mayor producción de bienes de inversión; pero, a la larga, el no mantener intacto dicho capital significa un retroceso. Durante la guerra, los principales países industriales, sobre todo Inglaterra, han sacrificado el mantenimiento de su capital para obtener una mayor producción transitoria; pero han tenido plena conciencia de lo que significaría en el porvenir. En México, desde antes de la guerra, se ha deteriorado considerablemente una parte del equipo productor del país, sin plena conciencia de ello, por ejemplo, el de los ferrocarriles, el de la industria textil, etc. Es notorio que en México las construcciones públicas y privadas, a más de parecer hechas para una duración máxima de 15 a 20 años, sufren un deterioro neto anual no compensado.

¹¹ Para mayores pormenores sobre el concepto de progreso económico pueden consultarse la obra de Colin Clark, *The Conditions of Economic Progress*, Londres, 1940, y la de J. R. Hicks, *The Social Framework*, Oxford, 1942.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

diciones favorables o desfavorables al progreso económico rápido presenta la economía mexicana? A continuación se señalan algunos de los factores que limitan o condicionan el progreso económico en México, y más adelante se plantean las posibles soluciones que pueden darse, así como algunos de los principales problemas que entrañan.

III

El progreso económico no puede ser de iguales características en todos los países, ni puede llevar, sin duda, el mismo ritmo. En el caso particular de México existe una serie de elementos que lo condicionan; en ellos se puede hacer mayor o menor hincapié del que aquí se hace, pero de todos modos no pueden pasarse por alto. Sin entrar en muchos pormenores, ni hacer acopio de datos estadísticos, se señalarán en seguida los más importantes.

Lo primero que hay que tener en cuenta es la relación del progreso de México al del resto del mundo. Existe un pequeño grupo de naciones de muy elevado ingreso real por habitante ocupado¹² y la mayor parte de la población del mundo tiene un nivel de vida inferior al necesario para su subsistencia.¹³ En consecuencia, no siendo México el único país atrasado y de baja productividad e ingreso, su progreso está en cierta medida ligado al de otros países y al de las mismas naciones de ingreso elevado. Esto es cierto porque el volumen de comercio exterior es un elemento conducente al progreso y México necesitará sin duda de él, y éste a su vez dependerá del progreso de otras regiones del mundo.

En segundo lugar, hay que hacer notar la forma que ha se-

¹² Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania disfrutaron, en 1925-1934, de casi la mitad del ingreso real del mundo, aunque su población era igual a sólo el 13 por ciento de la total. Junto con otros cuatro países acreedores (Canadá, Países Bajos, Suiza e Irlanda), su participación en el ingreso mundial pasaba del 50 por ciento. Clark, *op. cit.*, pp. 56-7.

¹³ *Ibid.*, p. 53.

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

guido el desarrollo económico anterior de México, que ha sido unilateral (no diversificado) y en función de las necesidades de los países industriales, sobre todo Estados Unidos. Así, México ha sido abastecedor de determinadas materias primas, lo cual ha dado a su economía un carácter especial, llamado "semicolonial" o "dependiente", tanto para la exportación como para la importación. Sin embargo, se ha adelantado mucho con respecto a la situación en el siglo XIX (y desde luego con relación a la dependencia colonial de la metrópoli española), aunque una parte de la diversificación reciente de la economía, la originada por la guerra, es precaria. De cualquier modo, las fluctuaciones cíclicas de los países industriales y nuestra vulnerabilidad a ellas a través del comercio son factores ineludibles. La condición de dependencia tiene este otro sentido: que si los países de alto ingreso no continúan su progreso y no facilitan a los de bajo ingreso sus ahorros y su técnica, el progreso de las naciones deudoras será más lento.¹⁴

México, por la evolución que ha tenido hasta ahora y por una serie de factores que en seguida se apuntan, se encuentra en un estado general de baja productividad, tanto en su agricultura, en sus transportes y en su industria, como en su administración pública.¹⁵ Las excepciones no hacen sino confirmar la regla, pues el origen de ellas ha sido la situación especial creada por la guerra.

Además de los elementos ya indicados, influyen factores naturales como la situación geográfica, el clima, la conformación orográfica y geológica, la calidad de las tierras y, en general, la pobreza de recursos inmediatamente disponibles.¹⁶ Pero influye enorme-

¹⁴ La dependencia técnica parece ser definitiva: cuando México haga pleno uso de su carbón, su fierro y su petróleo, las grandes naciones industriales habrán amestrado con éxito la energía atómica.

¹⁵ La reciente obra de Soule, Efrón y Ness, *Latin America in the Future World*, demuestra, con un alud de datos, que se trata de una condición general de los países hispanoamericanos. Véanse sobre todo los capítulos 1 a 8.

¹⁶ Lo anterior se refiere, vale recalcarlo, a los recursos inmediatamente disponibles. Hay sin duda muchas posibilidades de utilizar recursos (tierra,

EL TRIMESTRE ECONOMICO

mente la calidad de la población, así como su composición y su distribución ocupacional. Son hechos de sobra conocidos, pero vale la pena repasar algunos de los más salientes. La población ocupada o económicamente activa es pequeña. Según los datos del censo de población de 1940, alcanzaba un total de 6.382,000 en números redondos,¹⁷ o sea el 32.5 por ciento de la población total.¹⁸ Pero el incremento de la misma entre 1930 y 1940 fué del 10.9 por ciento, y el 31 por ciento de ese incremento correspondió a la población ocupada en actividades primarias. Esto requeriría traslados considerables de población ocupada de las actividades primarias a las secundarias y de éstas a las terciarias para mantener la productividad en las primeras y en las segundas (dado el elevado porcentaje ocupado en actividades primarias). Los desplazamientos realizados han sido pequeños. La población ocupada en actividades primarias fue del 63 por ciento de la población activa total en 1930 y disminuyó apenas al 60 por ciento en 1940; entre 1900 y 1930, aun teniendo en cuenta las deficiencias de los primeros censos, la proporción se había mantenido estacionaria. La proporción de la población en actividades secundarias se ha mantenido más o menos fija, siendo en 1940 de 11.7 por ciento. La que corresponde a actividades terciarias varió de 24.1 por ciento en 1930 a 28.3 en 1940 (fué de 18.8 en 1900); los aumentos más importantes fueron los referentes a los ramos de comercio, comunicaciones y transportes y administración pública.

minerales, campos de pesca, caídas de agua, etc.) hoy no explotados, pero las exploraciones y estudios previos a su utilización consumen mucho más tiempo, dinero y energía de lo que la gente se imagina; y la pequeña escala en que se ha ocupado de ello el estado es nueva prueba de la baja productividad de la administración pública.

¹⁷ Se incluyen en esta cifra las personas ocupadas en trabajos domésticos remunerados, que el censo considera como habitantes inactivos.

¹⁸ Según los censos de población, esta proporción fue menor en 1940 que en cualquier época anterior (37.2 en 1900, 38.0 en 1910, 37.6 en 1921 y 34.8 en 1930, haciendo el ajuste mencionado en la nota anterior); pero es claro que la calidad de los censos ha variado con el tiempo.

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

En resumidas cuentas, ha habido entre 1930 y 1940, para contrarrestar un 10.9 por ciento más de población activa y un aumento absoluto considerable de la ocupada en actividades primarias, un desplazamiento de apenas 3 por ciento hacia las actividades secundarias y terciarias, principalmente hacia estas últimas. Con todo y eso, la distribución es semejante a la de países como Polonia, Lituania, Turquía e India antes de la pasada guerra,¹⁹ países todos ellos de notoria baja productividad en general.

Respecto a si hay en México cantidades considerables de mano de obra calificada, no puede llegarse a ninguna conclusión cuantitativa exacta, pues no se dispone de estadística que permita calcular el dato, pero si la distribución de la población por tipos de salario pudiera considerarse como índice aproximado, la conclusión sería que la mano de obra calificada es una proporción mínima. Por ejemplo, apenas el 0.3 por ciento de los obreros ocupados en las industrias de transformación en 1934 ganaba más de 3 pesos diarios (cuando el salario mínimo era de 1.50); en la industria extractiva, incluyendo la petrolera, la proporción fué del 14.7 por ciento. En números absolutos significaban en total menos de 15,000 obreros de ambos sexos.²⁰ Incluyendo la mano de obra calificada de otras actividades, difícilmente pasa en su conjunto de unos 100,000 (sin incluir artesanos), o sea menos del 2 por ciento de la población ocupada.

Sobre movilidad de la mano de obra es difícil hablar, pues tampoco se dispone de datos, pero por lo que hace a movilidad ocupacional, la información antes mencionada sobre los cambios en la distribución por actividades parece indicar que es insuficiente.

Otro aspecto interesante se refiere a la posible reserva de mano

¹⁹ La distribución en India es la más parecida a la de México: en 1931, el 62.4 en actividades primarias, el 14.4 en secundarias y el 23.2 en terciarias; en México, en 1930, el 63.0 en las primeras, el 12.9 en las segundas y el 24.1 en las terceras. Para los datos de la India, véase Clark, *op. cit.*, p. 179.

²⁰ Datos del censo industrial de 1935.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

de obra. De la población económicamente inactiva, quizá no más de 1.5 millones es población apta para el trabajo, pero desde luego una proporción muy pequeña querría en efecto ocuparse. Más bien es preciso hablar de reservas para cada categoría de actividades, y sobre ello no es posible cuantificar, sino sólo señalar que existen limitaciones de orden sociológico e institucional, así como de orden educativo.²¹

Son también factores que condicionan el progreso económico de México el estado de los transportes y su estructura. Por una parte, las vías de comunicación tradicionales de México están orientadas casi exclusivamente hacia las actividades de exportación; por otro lado, el equipo, no obstante mejoras recientes, manifiesta obsolescencia. Los caminos, a pesar del programa de construcciones de los últimos años, van apenas en una etapa primitiva de desarrollo, e igualmente ocurre con el transporte fluvial y de cabotaje.

El estado de la técnica adquiere particular importancia. La industria mexicana es todavía esencialmente atécnica; apenas en la actualidad se aprecia el significado de lo que la industria de otros países gasta en investigaciones y en adiestramiento de personal. La agricultura adolece en general del mismo rasgo.

Un elemento al que se ha prestado poca atención hasta ahora en México es el de los altos costos de la distribución en términos reales, incluyendo el transporte; es decir, la elevada proporción de esfuerzo que se utiliza, la ineficacia del comercio al mayoreo y al menudeo, de los servicios públicos, de las comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas, de los servicios bancarios, etc. La ineficacia de estas actividades, o su eficacia apenas moderada, tiene por fuerza que ejercer un efecto deprimente en el ingreso real. Aun en países muy desarrollados es éste un factor de retraso; en Gran Bretaña, por ejemplo, con un sistema de distribución más eficaz se podría reducir a la mitad el costo actual de ésta, y se estima que

²¹ Lo anterior omite el factor inmigración.

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

en un gran número de países podrían lograrse economías semejantes.²²

Por último, pueden mencionarse los factores no económicos, que son los más sujetos a discusión, pero que no pueden pasarse por alto: los inherentes a la transformación social incompleta que representa la revolución mexicana en sus muchos aspectos de incertidumbre, inestabilidad política, improvisación, espíritu inmoderado y mal orientado de lucro, inseguridad del ahorro, etc. Después de veinticinco años de época revolucionaria, puede decirse que, no obstante los factores positivos de progreso que representa, existen todavía muchos elementos de lastre que seguirán influyendo. Sin duda muchos existían antes de 1910; por otro lado, muchos de los adelantos de los últimos años habrían ocurrido de todas maneras, como se han presentado en otros países de América Latina en donde no ha habido semejante fenómeno social. Pero sean o no producto exclusivo de la revolución, los factores limitativos deben tenerse en cuenta.

Si se atienden las observaciones que preceden y se reconoce el bajo nivel medio de vida que prevalece en México, se puede pasar con un sentido un poco más realista al examen de los caminos disponibles para aumentarlo. Ya sea que el ingreso real por habitante signifique "un nivel de miseria"²³ o un "nivel asiático" semejante al de India, China, Indonesia, la mayor parte de Africa, Turquía, el sudeste de Europa y América Latina,²⁴ el problema es que es sumamente bajo y que se precisa aumentarlo con rapidez. A continuación se intenta sugerir las formas de hacerlo.

²² Clark, *op. cit.*, pp. 327-8.

²³ E. Alanís Patiño, "Planeación", *Irrigación en México*, Vol. 25, n. 3, julio-septiembre de 1944, pp. 105-106. Este autor señala la reducción de pérdidas agrícolas, hidráulicas, ganaderas, etc., como factor importante para salir del nivel de miseria.

²⁴ Véase la comparación internacional de niveles de vida que hace Clark, *op. cit.*, cap. 11, esp. p. 54. Sobre la condición de América Latina también tiene gran interés la obra de Soule, Efrón y Ness citada en la nota 15.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

IV

El problema, en sus lineamientos teóricos, consiste en aumentar el volumen anual de inversión real y capitalización durante veinte o veinticinco años cuando menos, hasta alcanzar un monto bastante por encima del actual.

En una comunidad cerrada, como se vió páginas atrás, la inversión sólo puede aumentar a expensas del consumo (ejemplo de los arados y el pan). El consumo global tiene que reducirse transitoriamente. Reducir el consumo, sin embargo, es aumentar el ahorro (el no consumo). Como el ahorro y la inversión dependen de factores y decisiones distintos, a menos que el estado se encargue de convertir el ahorro global en capitalización, hay que idear métodos de lograrlo en la mayor medida posible. Son dos, entonces, los aspectos del problema: utilizar al máximo el ahorro global y aumentar éste.

Si se pasa al análisis del problema en una comunidad abierta en que se importan y exportan bienes y servicios de producción y de consumo y se pueden importar y exportar ahorros o capitales, se advierte un tercer aspecto que consiste, por una parte, en convertir la mayor parte posible del producto de la exportación y de los ahorros importados en bienes de producción importados y, por otra, en aumentar el volumen de la exportación y, hasta cierto punto, la importación de capitales.

El primer aspecto, el de que hay que convertir la mayor parte del producto de la exportación y de los ahorros importados en importación de bienes de consumo, se basa en la idea de que la exportación no representa estímulo para la economía salvo en la medida en que no figuren en ella bienes indispensables para mantener el nivel de vida y en la medida en que se obtengan a cambio de la exportación y del ingreso de capitales bienes de producción

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

de otros países y no bienes de consumo.²⁵ Es decir, no puede considerarse que toda exportación sea benéfica para el progreso económico sin indagar qué tipo de bienes se exportan y qué clase de artículos se consiguen a cambio de ellos; igualmente, la importación de capitales no es en sí ventajosa, sino que depende de la forma en que se utilice.

Para tomar un ejemplo extremo, si toda la exportación se convirtiera en importación de bienes de capital, equivaldría a que todo el ingreso de origen exterior (que puede considerarse, en un análisis dinámico, como un ahorro) se convirtiera íntegramente en inversión real, siendo así un estimulante del progreso económico. Suponiendo que en la exportación no figuran más que arados no consumibles en el país y que se convierten por completo en importación de maquinaria, la capitalización del país aumenta en virtud del comercio exterior. En cambio, si una parte de los arados se convirtiera en importación de camisas, la formación de capital sería menor en virtud de esta importación de bienes de consumo. Finalmente, si toda la exportación de arados se cambiara por camisas importadas, el comercio exterior no contribuiría nada al progreso económico.²⁶

La importación de capitales (ahorros de otros países) se encuadra en el análisis como un ahorro adicional, una exportación que

²⁵ El razonamiento teórico en que se basa lo anterior y lo que sigue, por ser un poco largo y complejo, no tiene cabida en el presente artículo, pero procuraré exponerlo próximamente, en un trabajo de naturaleza teórica únicamente.

²⁶ Un aumento de la proporción de bienes de consumo importados no por fuerza es elemento negativo si permite, en el interior del país, un aumento relativo de la producción de bienes de capital, y si se compensa con exceso. Si una mayor producción de arados lleva consigo menor producción relativa de pan, y un aumento de la importación de pan con relación a la de maquinaria, hay ventaja (capitalización) mientras el pan importado sea menor en cantidad que el que se dejó de producir internamente. A la larga, claro está, la restricción transitoria del consumo redundará en mayor cantidad tanto de arados y maquinaria como de pan.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

puede cambiarse por bienes de importación que se distingue de la exportación común y corriente en el hecho de que cuesta, es decir, exige el empleo futuro de una parte del ingreso de la comunidad para pagar el servicio de amortización e intereses. Los ahorros importados son un estímulo al progreso económico si se convierten en importaciones de bienes de producción, se gastan en producir bienes de capital para consumo interno o se utilizan en producir artículos tanto de producción como de consumo destinados a la exportación. En cambio, son elemento negativo si se gastan en importar bienes de consumo —por ejemplo, si se contratara un empréstito externo a largo plazo para importar camisas— o en producir artículos de consumo para consumo interno (esto último porque los ahorros importados entrañan un costo real de consideración, y más vale emplearlos en producir bienes de producción, que es lo que se necesita para acelerar el progreso económico, o artículos para la exportación).

En lo anterior se supone que la balanza de pagos se halla en equilibrio. Si da un saldo positivo, la diferencia puede considerarse como un ahorro aun no convertido en inversión ni en consumo, es decir, un atesoramiento. En esta categoría quedan los saldos de oro y divisas acumulados durante la guerra. Si la diferencia es negativa, es evidente que para saldarla se tienen que usar recursos de la reserva monetaria que representan atesoramientos anteriores. De donde puede deducirse que una balanza de pagos positiva es favorable al desarrollo económico, *caeteris paribus*, siempre y cuando no se atesoren por largo tiempo los saldos activos.

En resumen, puede decirse que para un país como México el problema, planteado teóricamente, es aumentar la disponibilidad de bienes de producción, lo cual se puede lograr *a)* utilizando plenamente los ahorros disponibles, *b)* aumentando el ahorro nacional, y *c)* utilizando los ahorros de otros países. Evidentemente, ninguna de estas soluciones excluye a las demás. Antes bien, se complementan, aunque la primera sí tiene el carácter de indispen-

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

sable desde muchos puntos de vista, pues sería poco racional intentar la segunda y la tercera sin ensayar aquélla antes o al mismo tiempo. La solución segunda entraña, desde luego, un menor consumo global; la primera supone cuando menos que no se aumentará por lo pronto el consumo de la comunidad (es decir, que el ahorro nacional no será proporcionalmente menor). En todas las soluciones, sin embargo, incluso la tercera, existe la necesidad de una abstención transitoria del consumo, para más tarde, con mayor equipo de capital real, consumir más.

En lo que sigue se examinan más detenidamente cada una de las tres soluciones, así como algunos de los problemas a que dan lugar.

V

La primera se refiere, como ya se indicó, al uso pleno del ahorro nacional disponible, y supone dadas las proporciones entre el ahorro y el ingreso nacionales y la exportación de bienes y servicios y el ingreso nacional.

El problema consiste, en primer lugar, en *aumentar* el uso de los ahorros. La parte de la población que ahorra, en lugar de mantener sus ahorros en forma líquida, debe invertirlos directamente o ponerlos a disposición de quienes puedan invertirlos, inclusive el estado. Es preciso, entonces, estimular las inversiones en general, con carácter firme y no especulativo, y esto exige una serie de condiciones relativas al ambiente político, el programa económico del estado, la actitud de los capitalistas y emprendedores, etc. Debe también hacerse más por que el público suscriba bonos del estado, obligaciones de empresas semiestatales y privadas y otros títulos representativos de aumentos en el equipo de capital de la nación. Habría que hacer un examen de todas las clases de títulos de crédito existentes actualmente en México para ver si son adecuados a la psicología del inversionista; modificar los sistemas de amortización, de pago de intereses, etc., si hiciese falta; educar tanto al

EL TRIMESTRE ECONOMICO

público como a los agentes bancarios y de bolsa de que éste se vale para colocar sus capitales; y muchas otras cosas. En la medida en que la capitalización del país pueda realizarse con el ahorro nacional voluntario, se reduce la necesidad del estado de recurrir a fuentes de financiamiento inflacionarias y, además, se crea un mercado de capitales.

Aparte de aumentar, es importante *orientar* el uso de los ahorros disponibles. Entre otras cosas, significa lo siguiente: *a*) lograr que las inversiones en bonos y acciones sean en firme, por ganar el interés o el dividendo, y no con propósitos de especulación; *b*) que el estado debe controlar las tendencias del mercado de capitales, impidiendo inversiones excesivas en ciertos renglones de actividad, obligando a los inversionistas a aplazarlas en ciertos otros, estimulándolas en determinados sentidos, evitando la compra de títulos emitidos en el extranjero, etc.;²⁷ *c*) definir campos de inversión estatales, mixtos y privados (está claro en el caso de la construcción de caminos, en la irrigación y otros, pero no en el de la energía eléctrica, la industria pesada, los transportes, etc.); *d*) canalizar los ahorros no invertidos hacia inversiones públicas por medio de impuestos sobre la renta más progresivos;²⁸ y *e*) hacer buen uso de los fondos recaudados por el Instituto del Seguro Social y otras organizaciones que realizan ahorros institucionales, tales como los fondos en fideicomiso, las compañías de seguros y de fianzas, los bancos de ahorro y otros.

²⁷ Actualmente se debate en Inglaterra un proyecto de ley sobre el control del mercado de capitales que prohíbe a cualquier persona pedir prestado y a cualquier empresa emitir acciones u obligaciones sin permiso de la Tesorería, excepto en determinados casos: *Investment (Control and Guarantees) Bill*, Cmd. 6726, H. M. Stationery Office, enero de 1946.

²⁸ Un autor propone suscripciones obligatorias de bonos públicos, pero me parece una solución equivocada si se quiere crear un mercado de capitales firme y en que reine la confianza (véase A. Servín, "La ocupación plena, la política fiscal y las inversiones públicas", *El Trimestre Económico*, vol. XII, n. 4, pp. 669-670).

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

Cabe señalar que el estado puede incrementar el uso del ahorro nacional no sólo mediante emisión de bonos, sino también creando empresas estatales o semiestatales, ya sea para demostrar al capital privado que determinado campo de inversiones es lucrativo o con el objeto más concreto de traspasar a inversionistas privados la empresa ya puesta en marcha. Podría objetarse que, ya que las empresas estatales resulten lucrativas, sería preferible que el estado las conservara, pero esta objeción olvida las mil y una cosas más importantes a las que el estado debe prestar su atención y su financiamiento.

Por último, si, como se ha sostenido antes, la exportación constituye un ahorro convertible en inversión, el progreso económico del país podría acelerarse si se pudiera actuar sobre las importaciones, directa e indirectamente, para aumentar en ellas la proporción de bienes de inversión. La acción directa sería mediante restricciones cambiarias, arancelarias o contingentes sobre ciertos artículos de consumo considerados no indispensables o de lujo. La indirecta sería por intermedio de impuestos internos que discriminaran contra los productos de importación indeseable, impuestos sobre la renta diferenciales para las actividades del comercio de importación de dichos productos, restricciones crediticias, aumento de tarifas de transporte, etc. Es importante advertir que no se trata de una reducción *absoluta* de las importaciones de bienes de consumo, sino *relativa*, y que, si las exportaciones aumentaran con el tiempo, el monto absoluto de la importación de artículos que no contribuyen directamente al progreso económico incluso podría ser mayor en muchos casos. Las posibilidades de tomar medidas directas de restricción están limitadas en gran medida por algunos de los compromisos internacionales de México, tales como su adhesión al Fondo Monetario Internacional, que no permitirá imponer restricciones cambiarias sobre importaciones de mercancías salvo en casos de emergencia, los tratados comerciales vigentes y otros convenios que se suscriban en el futuro, entre ellos el relativo a la

EL TRIMESTRE ECONOMICO

propuesta Organización de Comercio Mundial de las Naciones Unidas. Pero más significativo aún es que la mera restricción o desaliento de importaciones de bienes de consumo no provoca *ipso facto* importaciones de bienes de producción. A este respecto, la insistencia de tantos países de América Latina en restringir el uso de las reservas monetarias que han acumulado en los últimos años no pasa de ser una buena intención mientras no existan planes concretos, elaborados con gran anticipación, para importar equipo de capital, pues la importación de este tipo de bienes no se improvisa.²⁹

VI

La segunda solución apuntada es, según se vió, la de incrementar el ahorro disponible para inversión, o sea aumentar la proporción entre el ahorro y el ingreso nacionales y la que existe entre la exportación y el ingreso nacional.

El problema de aumentar el ahorro nacional no es fácil, pues puede alegarse que la mayoría de la población no ahorra. Pero sin duda existen sectores de ingreso mediano que podrían abstenerse de cierta medida de consumo sin hacer descender apreciablemente su nivel de vida. Semejantes ahorros, si se realizaran, aunque pequeños en lo individual, significarían en su conjunto un incremento de consideración al ahorro total. Sería preciso, pues, mediante campañas educativas y otros medios, fomentar tales ahorros y estimular el ahorro en instituciones que tienen ese fin.³⁰

²⁹ Mientras se elaboran los planes, un gasto prudente de las reservas monetarias en bienes de consumo no obtenibles durante la guerra y en almacenar materia prima contrarrestaría las tendencias inflacionarias que actualmente son un obstáculo al progreso económico y a la reanudación de las exportaciones.

³⁰ En México, las cuentas de ahorro en los bancos privados han representado, en promedio, alrededor del 9 por ciento de los depósitos totales, entre 1936 y 1945. En Argentina, la proporción, de 1940 a 1945, ha sido del 40 por ciento.

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

Este problema se distingue de otro, que es el del ahorro institucional. Seguramente, puede y debe incrementarse éste, pero más importante aún es la inversión del que hay disponible, cosa ya en sí difícil. Es bien sabida la poca inclinación de las sociedades anónimas, los bancos, las compañías de seguros, etc., a invertir en bonos de renta fija más allá del mínimo que la ley les exige.

Ahora bien, fomentar el ahorro es reducir relativamente el consumo. Pero ¿de qué sectores de la población? Probablemente más del 70 por ciento de la población es incapaz de ahorrar, o sea que la distribución del ingreso nacional es muy desigual. Entonces, el único camino viable es restringir el consumo del 30 por ciento restante, mediante impuestos y otras medidas tendientes a redistribuir el ingreso nacional en favor de grupos de ingresos más bajos. Como política de largo plazo, sería preciso que el gobierno siguiera una política fiscal y presupuestal redistributiva y que no condujera a la inflación, y que la tendencia al aumento de los salarios continuara a la par que aumente la productividad, pues el alza secular de los salarios tiene también efectos de redistribución.

La menor disponibilidad relativa de bienes de consumo, no obstante una política fiscal y presupuestal sana, puede, sobre todo si se elevan los salarios, provocar un alza de las subsistencias que sería difícil evitar. Sería preciso, sin duda, mantener a toda costa la producción de los artículos más necesarios y destinar parte de la formación de capital a aumentar aquélla en primer término; también podrían importarse, transitoriamente, los productos de primera necesidad que fueran más baratos en el extranjero; y se deberían tomar medidas directas e indirectas de estímulo a la producción alimenticia básica, a la vez que se redujeran los costos de distribución, etc. La abstención por parte del estado de seguir una política inflacionaria sería la mejor garantía de que las subsistencias no se encarecieran.

En relación con el aumento del ahorro nacional, se plantea el problema de la política de inflación *versus* una que se base en el uso

EL TRIMESTRE ECONOMICO

y fomento del ahorro voluntario, y es oportuno hacer algunos comentarios sobre ello. Existe en forma muy extendida la teoría —a veces teoría *a posteriori* para justificar la falta de una política clara— de que la expansión del medio circulante por acción deliberada del estado, generalmente con crédito del banco central, provoca ahorros e induce inversiones, puesto que aumenta los ingresos. Probablemente muy pocas personas nieguen que el estado debe seguir una política de déficit en ciertas condiciones de depresión o emergencia; incluso no es fácil evitarlo. Pero a medida que la situación cíclica mejora, debe variarse la política. Debe haber una política monetaria, presupuestal y fiscal anticíclica y de largo plazo. La expansión monetaria, pasado cierto punto, trae inconvenientes si no se toman otras medidas.

El primero de estos inconvenientes es que altera la distribución del ingreso nacional en contra de los sectores de ingreso que más necesitan progresar y de los cuales, como consumidores ulteriores, depende el progreso. El alterar en esa forma la distribución de los ingresos y elevar el nivel de precios da lugar a ahorros involuntarios por parte de los sectores de bajo ingreso, pues reduce su ingreso real y, por tanto, su consumo; en cambio, aumenta el ingreso real y los ahorros de los sectores cuyo ingreso y ahorro es ya sobradamente suficiente y que, por añadidura, no suelen aprovechar sus ahorros para realizar con ellos inversiones ni suelen invertirlos en valores de renta fija en la forma más conveniente. El ahorro involuntario provocado por la inflación es enteramente contrario a la creación de verdaderos ahorros, y la reducción del consumo global recae sobre los grupos sociales que materialmente no pueden reducir su consumo. Esta ha sido la experiencia de México a partir de 1936, y de varios otros países latinoamericanos, entre ellos Chile y Bolivia (aunque en todos los casos han intervenido otros factores). En México, el salario real del jornalero del campo ha descendido considerablemente a partir de 1935; con base 100 en 1929, disminuyó de 119 en 1934 y 116 en 1935, a 97 en 1936,

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

76 en 1937, 79 en 1940 y 62 en 1944.³¹ El descenso en el salario real en el conjunto de actividades no agrícolas es, para el período 1940-1944, un poco mayor, no obstante los aumentos de salario nominal.³² En la industria de transformación, el índice del salario real ha descendido de 1936 a 1944 en cerca del 20 %.³³ De 1944 a la fecha no ha habido mejoría en ninguna actividad. Cabe preguntarse si no es demasiado alto el precio que se ha pagado por el progreso por medio de una política inflacionista, dado que diez años después de iniciada ésta, los salarios reales, que para la mayor parte de la población son el ingreso real, han descendido del 20 al 40 por ciento.³⁴

El otro inconveniente de la política de expansión monetaria es su repercusión en la balanza de pagos, la cual pone en desequilibrio después de cierto tiempo, obligando así al país a gastar parte de la reserva monetaria —ahorro previo de la nación— en la importación de artículos de consumo que de otro modo no se habrían traído al país. El alza de los precios internos con relación a los externos desalienta las exportaciones y fomenta las importaciones, de tal manera que no se reequilibra la balanza de pagos. Si el desequilibrio es fuerte y su causa evidentemente interna, puede motivar también una fuga de capitales (exportación de ahorros). El reequilibrio se logra mediante depreciación del cambio, que no es una solución definitiva, pues no hace bajar el nivel de precios interno, sobre todo si la política de expansión continúa. Hoy día, en

³¹ Véase R. Fernández y Fernández, "Los salarios agrícolas en 1944", *Boletín Mensual de la Dirección de Economía Rural*, n. 236, enero de 1946, pp. 1239-1241. Estos datos no tienen en cuenta los días no trabajados; es decir, es un salario real por día de trabajo, no un salario medio real anual, el cual sería aún menor.

³² *Ibid.*, p. 1241.

³³ Índice del salario nominal dividido por el costo de la vida: 1936 = 100; 1944 = 81.52 (datos de la Secretaría de la Economía Nacional).

³⁴ En el trabajo citado en la nota 2 se hacen extensas consideraciones sobre la política monetaria de los últimos diez años.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

vista del Convenio sobre el Fondo Monetario Internacional, la depreciación es un arma de uso limitado. El control de cambios queda igualmente proscrito y su uso en forma selectiva (para no lesionar las importaciones esenciales) también va en contra de lo acordado en Bretton Woods, aunque existe la posibilidad de que se permita en épocas de depresión cíclica.³⁵ Pero no coinciden éstas con los auges inflacionarios.

La discusión entre los inflacionistas y los partidarios de usar los ahorros voluntarios es vieja y seguramente se prolongará durante varias generaciones, y no es el propósito de este artículo entrar en ella pormenorizadamente, sino sólo señalarla en relación con las diversas formas de fomentar el progreso económico. Lo que importa es recalcar que, junto con alguna capitalización (que tal vez habría ocurrido de todos modos), la política inflacionaria deja una estela de repercusiones contrarias al progreso firme que bien valdría tener en cuenta para cualquier política futura. Está aún por demostrarse que a la larga el ahorro involuntario sea preferible al voluntario.³⁶

³⁵ El profesor Alvin H. Hansen aboga por que el Fondo Monetario Internacional no adopte un punto de vista doctrinario sobre el control de cambios en los países exportadores de productos primarios, y cree que en algunos países es no sólo legítimo sino necesario para el desarrollo (*America's Role in the World Economy*, p. 185). Robert Triffin también sostiene que el control de cambios no debe juzgarse dogmáticamente en América Latina (véase su capítulo titulado "La banca central y la regulación monetaria en América Latina", en Harris, *Problemas Económicos de América Latina*, México, 1945, pp. 125-126).

³⁶ En reciente publicación en español de una importante obra del profesor Alvin H. Hansen, *Política Fiscal y Ciclo Económico*, aparecen en un prólogo especial para esta edición las siguientes palabras significativas, a las que me adhiero plenamente: "Como estos países [América Latina] son pobres en capital, necesitan fondos para desarrollar sus recursos y para abastecerlos con el equipo productivo necesario. Parecería política cuerda, en general, proveer los fondos necesarios a la inversión, hasta donde sea posible, con ahorros del propio país, utilizando empréstitos exteriores lo menos posible. Me parece que deberían promoverse arreglos institucionales que au-

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

Otra forma más de poner a disposición de México un mayor volumen de ahorros que convertir en inversión es, como puede deducirse del análisis de páginas anteriores, aumentando el volumen de exportación, para financiar con el producto de ésta una cantidad mayor de importaciones de bienes de capital. Se trata, sin duda alguna, de una solución a largo plazo, pues aumentar la exportación, aun en un por ciento moderado, es problema a su vez muy difícil. Requiere una serie de condiciones nada fáciles de definir y que no pueden tratarse en la corta extensión de este artículo. Unas son de carácter externo, sobre las que la influencia de México es escasa: la conocida proposición de que la exportación mexicana aumentará y se sostendrá en niveles elevados si los países industriales del mundo, sobre todo Estados Unidos y Gran Bretaña, mantienen altos niveles de ocupación, rebajan sus aranceles en cierta medida y siguen políticas económicas conducentes a niveles de vida cada vez mayores. Pero las otras son de carácter interno, y en relación con ellas hay mucho que México puede hacer: desarrollar nuevos productos, mejorar la calidad de los existentes, realizar reformas fiscales que favorezcan a los exportadores (entre ellas reconsiderar el impuesto del aforo), promover nuevos convenios, como se ha hecho últimamente con Canadá y Costa Rica, etc. Desde luego que la política de inflación lesiona seriamente la actividad exportadora. El estímulo del turismo extranjero es también una fuente de ingresos convertibles en inversión. Pero sobre todo hace falta una condición indispensable: que exista una política de comercio exterior.³⁷

mentaran la corriente de ahorros y encauzaran los recursos de capital y crédito hacia las ocupaciones productivas... Al elevarse la producción nacional total por medio de la diversificación agrícola, industrialización y proyectos de fomento básico, puede ampliarse el margen entre producción y consumo de modo que se alcance un volumen mayor de ahorros" (pp. 9-10). No recomienda Hansen la política de inflación.

³⁷ En una serie de artículos titulados "El futuro de nuestro comercio exterior", *Revista de Economía*, marzo a junio de 1944, se encuentra un

EL TRIMESTRE ECONOMICO

VII

La tercera solución que se ha señalado, y que debe complementar a las otras dos, es el uso de los ahorros de otros países. En cierto modo equivale a la segunda, pues en definitiva significa poner a disposición del país un mayor volumen de ahorros; pero conviene examinarla aparte debido a los problemas especiales que suscita.

Lo primero que hay que considerar es si el capital extranjero viene en forma líquida o en bienes de inversión. De adoptar la forma de fondos en efectivo, puede destinarse a un mal uso o puede promover una tendencia inflacionaria, salvo que existan medios de orientarlo debidamente ya ingresado al país o los bancos se abstengan de expandir su crédito basado en ellos hasta que dichos fondos den muestras de radicarse en el país e invertirse. Por otra parte, si el capital viene traducido de antemano en bienes de producción, el problema para el país consiste en preparar a largo plazo dicha inmigración de capitales, con todo el detalle necesario a la inversión. Una gran parte de la crítica hecha a las inversiones internacionales en el siglo XIX y aun a muchas de los primeros treinta años del siglo actual tuvo su origen en el hecho de que se prestaban fondos sin tomar suficientes precauciones sobre su uso y sobre la capacidad de pago del prestatario. Poco se reconoció, como se reconoce ahora, que si el capital prestado no fomenta la economía del país que lo recibe, tampoco puede esperarse una recupe-

examen general del problema de la exportación, la importación y los renglones invisibles. Afirma el articulista que lo que hace falta es "planear, dirigir u orientar nuestra exportación... y no intervenir en ella a tontas y a locas, sin plan, sin una visión de conjunto, sin una política económica general" (*loc. cit.*, junio de 1944, p. 23). No sería desatinada la creación de un Instituto de Exportación, con representación oficial y privada, encargado de promover las exportaciones en forma análoga a como ha funcionado la Corporación para la Promoción del Intercambio en Argentina y el Institute of Export inglés.

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

ración completa, ni siquiera un servicio ininterrumpido. Hoy en día, uno de los organismos inversionistas más importantes de Estados Unidos, el Banco de Exportación e Importación, sólo facilita crédito a largo plazo en forma de bienes y para proyectos concretos y productivos que fomenten las economías nacionales.³⁸ Igual política seguirá el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Es, desde luego, una ventaja que los ahorros extranjeros vengan en esta forma.

Mientras en el caso de las inversiones hechas por intermedio de instituciones como las acabadas de mencionar puede confiarse en que se tendrá en primer lugar el desarrollo económico consciente, no es así en el caso de las inversiones privadas, participen o no con capital nacional; su influencia en la estructura económica es difícil de prever e incluso pueden aumentar la dependencia del extranjero por la creación de nuevas plantas de ensamble y acabado. Sería preciso que existiera un plan nacional orgánico de inversiones en que se adjudicara su lugar al capital extranjero privado, para evitar que compita con el nacional en las mismas actividades, para orientarlo hacia la actividad primaria, secundaria o terciaria, según el caso, para dedicarlo a producir artículos de exportación, etc. Se requeriría examinar el problema del uso de patentes y establecer una política al respecto.

El uso de ahorros extranjeros entraña, naturalmente, un costo, no sólo en dinero, sino también real; esto último porque en el futuro habrá que dedicar una parte del ahorro y de la producción nacionales a crear exportaciones con qué hacer frente a los pagos de amortización e intereses, exportaciones cuyo producto no se podrá ya convertir en bienes de capital importados o bienes de consumo necesarios. Se crea, en suma, un problema de balanza de pagos cuya solución no puede improvisarse, sino que exige pla-

³⁸ "Política general del Banco de Exportaciones e Importaciones de Wáshington", *El Trimestre Económico*, vol. xii, n. 4, pp. 722-724.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

nearse desde el momento en que principien las inversiones extranjeras. De ahí la importancia de orientar las inversiones hechas con ahorros externos según su efecto en el comercio exterior futuro: hay la posibilidad tanto de que la importación aumente como de que disminuya, según la categoría de artículos de que se trate, y lo mismo ocurre con la exportación. Las nuevas instituciones prestamistas dan atención a la capacidad futura de pago del prestatario y a la probable situación de su balanza de pagos antes de otorgar el crédito solicitado.³⁹ El país prestatario, tal vez con más razón, debe hacer lo mismo.

Al aceptar la nueva inversión de capitales extranjeros para su desarrollo económico, México necesita tener en cuenta los problemas apuntados y otros más.⁴⁰ En el siglo XIX se creyó en México que la única forma de progresar era con la ayuda de capital de otros países y todavía en 1918 se publicó una obra⁴¹ sosteniendo esa tesis en contra de la idea entonces naciente de promover el desarrollo con medios nacionales. Si se apreciaban debidamente todas las dificultades que entra el uso de ahorros extranjeros y todos los problemas futuros, hoy imprevisibles con exactitud, a que dan lugar, muchos de los que hoy ven con gran entusiasmo la venida de ese capital quizá moderarían un poco su actitud. El costo del capital extranjero no puede medirse exclusivamente por el interés que cause o la tasa de dividendos que gane, sino más bien por su contribución al progreso económico de México. Si existe en México una política económica encaminada a acelerar el progreso, sólo en

³⁹ *Ibid.*, p. 727 y Convenio sobre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

⁴⁰ Es de suma importancia conocer el monto anual de las nuevas inversiones y compenetrarse de su naturaleza con gran detalle, a fin de ir adquiriendo una idea del compromiso futuro de pagos que representan. La nación, como cualquier empresa privada, debe constituir dentro de su reserva monetaria un fondo contable de amortización, intereses y dividendos.

⁴¹ Carlos Díaz Dufoo, *México y los Capitales Extranjeros*, México, 1918.

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

esos términos puede contestarse la pregunta: ¿vale el capital extranjero el precio que se paga por él? ⁴²

VIII

En las páginas anteriores se plantea el problema del progreso económico en general y se examinan posibles soluciones relacionadas todas ellas con la disponibilidad y el uso del volumen de ahorros. Es evidente que existen otros problemas y soluciones, independientes, en cierto modo, de la proporción entre el ahorro y el producto nacionales. Dos son los principales, pero no cabe aquí sino mencionarlos muy brevemente.

El primero se refiere a la técnica, en el sentido más amplio del término. Cualquiera que sea el nivel de ingreso real en un momento dado, las posibilidades de incrementarlo no son muchas si al mismo tiempo no se mejora la técnica aplicada a la agricultura, a la minería, a la industria, a los transportes, al comercio y las finanzas e incluso a la administración pública. El uso de nuevos bienes de capital supone ya una mejoría técnica, pero ésta se refiere también a la forma en que se combinan el capital y la mano de obra, el uso que se hace de los nuevos descubrimientos, el impulso que se da a la investigación, etc.

El adelanto técnico está íntimamente ligado al segundo problema, relativo a la educación en su sentido amplio de mera enseñanza de las letras y en el más restringido de educación técnica,

⁴² No se pretende en estas últimas páginas haber tratado la cuestión del capital extranjero en forma cabal, sino considerarla en relación con las otras dos soluciones apuntadas. Puede el lector remitirse al amplio estudio sobre el tema, referido a toda América Latina, que hace Javier Márquez en *Inversiones Internacionales en América Latina* (Informaciones Económicas del Banco de México, S. A., n. 3, 1945). El profesor Hansen, en el prólogo citado en la nota 36, se demuestra partidario de un uso moderado de capitales extranjeros y recomienda se recurra sobre todo a los nuevos organismos internacionales creados para ese fin.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

que tenga por objeto mejorar la calidad de la mano de obra y permitir un mejor aprovechamiento de los adelantos de la ciencia. Surgen también cuestiones de ambiente y de psicología. Se ha dicho que la U.R.S.S. fué capaz de grandes progresos en su capacidad industrial y productiva en general cuando logró que la población rural adquiriera una mentalidad favorable al uso de máquinas y equipos mecánicos. Si, como se asegura, el campesino y el obrero mexicanos poseen especial aptitud para los trabajos mecánicos, la reserva de mano de obra calificada es mayor de lo que normalmente se supone. Finalmente, un mayor progreso político ha de redundar también en un progreso económico más rápido.

Otros temas a los que no se ha hecho mención concreta son los de planeación económica, intervención del estado, protección, etc. Desde luego, no se ha pretendido más que hacer un planteamiento general del problema del progreso económico; no se ha esbozado una política a seguir. Pero como es frecuente que el progreso se plantee en términos de socialización *vs.* iniciativa privada, o de proteccionismo *vs.* librecambio, o de industrialización *vs.* colonización, no está por demás puntualizar un poco el alcance que puede darse a estos términos aparentemente antagónicos. En primer lugar, semejantes extremos no pueden producirse en México en las condiciones hoy previsibles. En segundo lugar, es evidente que el planteamiento general del problema del progreso sugiere soluciones eclécticas. Sin que signifique el fin de la iniciativa privada, cualquier política encaminada a efectuar un pleno uso del ahorro nacional o un aumento de éste entrañará ciertas restricciones a la libre empresa, ya sea en ciertos sectores de la economía o en determinadas épocas. Hasta cierto punto, iniciativa privada es un término un poco místico, pues algunos sectores de empresa privada son precisamente los que reclaman la intervención del estado a su favor y en detrimento de otros grupos. ¡La iniciativa privada clama por la protección arancelaria y la exención fiscal como condición para industrializar el país! La cuestión, claro está, se reduce

EL PROGRESO ECONOMICO DE MEXICO

a si ha de haber planeación racional o no. Planeación la hay de todos modos, pues la empresa privada también planea; mas no siempre de la manera más útil al país en general y en forma armónica con los planes del estado o de otros grupos particulares. Planeación también ha venido a ser un término algo místico y muchos se olvidan que no quiere decir que todo lo debe hacer el estado; tiene cabida en ella la planeación privada. Pero la existencia de planes parciales sin un plan general, financiero y económico en general, significa para el país un rompecabezas de planes que, al juntarse, no forman un todo armónico. Por ello, es necesario tratar de tener una visión de conjunto del problema del progreso económico y no considerar un solo aspecto aisladamente, sea el de fomento agrícola, el de industrialización, el de la inversión de capitales extranjeros, el de la protección arancelaria o cualquier otro.