

Capítulo I

Desempeño Histórico 1914-2004

Lic. Gerardo Cruz Vasconcelos
Cemex México
Director de Estudios Económicos

Introducción: La Gran Guerra y América Latina

Como lo señala Víctor Bulmer-Thomas,¹ cuando estalló la Primera Guerra Mundial, el 2 de agosto de 1914, se inició el eclipse del “viejo orden internacional”. Ese orden se caracterizaba por:

- Una casi completa movilidad de capitales y de mano de obra entre las fronteras internacionales; y
- La vigencia del “Patrón Oro” como mecanismo de pagos internacionales.

En esa época, las naciones consideraban prioritario el equilibrio externo, subordinando el pleno empleo y la estabilidad de precios a este objetivo, por lo que los ajustes ante choques económicos adversos propiciaban deflación y desempleo. En el caso de América Latina, nuestros países se caracterizaban por ser exportadores de productos primarios, por recibir flujos de capital externo y, en el caso de Argentina, Brasil y Uruguay, por ser el destino de importantes migraciones europeas.

La guerra trastocó el Patrón Oro y terminó con la libre movilidad de capitales. Las monedas dejaron de ser convertibles entre los países beligerantes, se cancelaron las nuevas emisiones internacionales de capitales y quedaron suspendidos los créditos externos --otorgados a los países emergentes--. También llegó a su término la inversión extranjera directa realizada en países como Argentina, Brasil y México, proveniente de diversos países europeos. En síntesis, el comercio y las finanzas, que eran los motores de la economía internacional, se colapsaron.

¿Cuáles eran las debilidades que enfrentaron los países de América Latina en el contexto de la Primera Guerra Mundial? Bulmer-Thomas, en su excelente obra citada, identifica cuatro problemas:

- La inestabilidad de corto plazo de los precios de los *commodities*, que esconde las tendencias relevantes de largo plazo. De hecho, antes y después de la

¹ Bulmer-Thomas, Víctor; *The Economic History of Latin America since Independence*; Cambridge University Press, 2003. (Hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica).

guerra, ésta ha sido el problema primordial de los países exportadores de productos primarios.

- La demanda “estratégica” de minerales, que continuó después de la guerra, con el afán de las potencias de controlar la oferta de materiales clave como el petróleo, el cobre y el aluminio, pero que no reflejaba una tendencia de largo plazo.
- La manipulación de los precios en diversos mercados clave dominados por cárteles, por ejemplo, el mercado brasileño del café. Esa manipulación de precios ha dado lugar --a lo largo de la historia-- a periodos de saturación, con la consiguiente caída de los precios.
- La debilidad de los sectores no exportadores en la mayoría de las economías de América Latina.

No está de más reflexionar sobre las debilidades expuestas. De hecho, continúan caracterizando a diversos países de la región.

A pesar de la debilidad de los sectores no exportadores, hacia 1920 la mayoría de los países de América Latina habían hecho sólo tímidos avances en materia de industrialización. Es más, fue necesaria la Gran Depresión de 1929 --que forzó caídas dramáticas de precios en los mercados de productos primarios-- lo que finalmente dio impulso a la industrialización de la región. México no fue la excepción en el proceso aludido.

Sin embargo, antes de concluir este apartado, conviene señalar la evolución del PIB (Producto Interno Bruto) en América Latina. El **Cuadro 1** muestra la evolución del crecimiento durante el siglo XX, por periodos, para los principales países de la región.

Cuadro 1									
Tasas de Crecimiento del PIB, por Periodo									
<i>(en porcentaje)</i>									
	1900-29	1900-13	1913-29	1929-45	1945-72	1972-81	1981-96	1900-80	1900-96
Argentina	3.8	6.3	4.1	3.4	3.8	2.5	1.9	3.5	3.3
Brasil	4.2	4.1	5.1	4.4	6.9	6.6	2.4	5.5	5.5
Chile	2.9	3.6	3.7	3.0	4.1	3.6	5.4	3.2	3.3
Colombia	4.5	4.4	4.9	3.8	5.1	5.0	4.0	4.7	4.7
Ecuador		5	4.1	3.3	5.3	7.0	2.6	4.8	4.8
México	3.4	3.4	1.4 a	4.2	6.5	5.5	1.5	5.2	5.0
Perú	4.5	4.5	5.3	2.8	5.3	3.4	0.4	4.2	3.9
Venezuela	5	2.3	9.2	4.2	5.7	4.7	2.2	6.5	5.9
LA-8	3.6	4.3	3.3	3.8	5.6	5.2	2.3	4.3	4.3
Centroamérica			3.8 b	2.9	5.4	3.8	2.7	4.2 b	4.0 b

Latinoamérica	5.3	3.7	2.2	
<i>Nota:</i> LA-8 comprende la lista de países de arriba. Centroamérica incluye Costa Rica, Guatemala Honduras, El Salvador y Nicaragua.				
a) Cifra para México durante este periodo, excluyendo los años de la Revolución (1911-1920).				
b) Los datos comienzan en 1920.				

Fuente: Cuadro 2.1, p. 15 en Thom R. (1998) *Progress, Poverty And Exclusion*. Johns Hopkins University Press

1. México: De la Revolución a la Expropiación Petrolera

1.1 *El periodo revolucionario*

En 1914, al inicio de la Gran Guerra, México se hallaba en pleno proceso revolucionario. De 1910 a 1920 se estima que la Revolución arrasó con 1.5 millones de vidas. Este cruento hecho nos habla, por sí solo, de las enormes pérdidas económicas que significó el proceso aludido. En efecto, la fuerza de trabajo disminuyó abruptamente, como lo refleja la participación de la Población Económicamente Activa (PEA) en el total, que pasó de 35% en 1910 a 31% en 1920. En el periodo señalado se perdieron múltiples cosechas de algodón, café y azúcar, entre otras, debido al abandono de los campos de cultivo por el reclutamiento para la lucha armada. De hecho, a medida que la agricultura y las manufacturas declinaron, los mercados negros de diversos productos florecieron en las ciudades. Por otra parte, el sector minero sufrió enormes pérdidas, ya que la producción de oro cayó 80% entre 1910 y 1916, en tanto que la de plata, como la de cobre, tuvo una disminución de 65% en el periodo mencionado.

El 22 de febrero de 1913 se consumó el asesinato de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez. Victoriano Huerta usurpa el poder desde esa fecha hasta el verano de 1914, cuando las tropas revolucionarias de Francisco Villa, Álvaro Obregón, Venustiano Carranza y Emiliano Zapata hacen huir a Huerta de la Ciudad de México. En agosto de 1914, Carranza se proclama Presidente, no sin enfrentar la oposición armada de Villa y Zapata. Las hostilidades cesaron cuando Villa, Zapata y Obregón se reunieron y designaron Presidente a Eulalio Gutiérrez. Sin embargo, pocos meses después Obregón, aliado de Carranza, derrota a las fuerzas de Villa

--leales a Eulalio Gutiérrez--, lo que le permite a Carranza reclamar nuevamente la Presidencia de la República.

Durante 1915, la pequeña historia recién relatada vuelve a repetirse: Villa y Zapata combaten a Carranza; Obregón lo defiende. Nuevamente acuerdan reunirse Villa, Zapata y Obregón, y vuelven a nombrar Presidente a Eulalio Gutiérrez. Y, nuevamente, Obregón y Carranza derrotan a Villa y a Zapata. Carranza vuelve a

tomar el poder a finales del año citado, y esta vez se consolida en el Ejecutivo, extendiéndose su presidencia hasta abril de 1919, cuando el asesinato de Zapata convierte a Carranza en un hombre odiado y Obregón se rebela contra su antiguo jefe. Carranza huye de la Ciudad de México y es asesinado en Tlaxcalantongo. Provisionalmente, Adolfo de la Huerta es designado Presidente. Finalmente, Obregón gana la presidencia en las elecciones de 1920, y este hecho marca la finalización de la lucha armada.

Como lo señala Julio A. Santaella: “La Revolución de 1910 representó un severo trastocamiento para la economía mexicana. La pérdida de vidas humanas y la destrucción del acervo de capital en ciertas áreas, así como la carencia de un orden institucional, provocaron el colapso del crecimiento económico. Fue hasta 1920 cuando la actividad económica y social de México inició el retorno hacia la normalidad...”²

1.2 El periodo 1920-1940

En EUA, los años veinte se caracterizaron por un rápido avance tecnológico en la agricultura, con la mecanización de los cultivos y la introducción de semillas y fertilizantes mejorados, lo que hizo posible incrementar la oferta de productos agrícolas. El incremento de la oferta se reflejó en una caída de los términos de intercambio para buena parte de los países de América Latina, como lo indica el **Cuadro 2**. Cabe enfatizar que el índice de precios de exportación de México pasó de 100 en 1928, a 49 en 1931.

Cuadro 2			
Precios y Cantidades para Exportaciones y Términos Netos de Intercambio			
(1928 = 100)			
a) 1929 = 100 b) 1930 = 100			
País	Precio de Exportaciones	Volumen de Exportación	Términos Netos De Intercambio
Argentina	37	88	68
Bolivia	79 ^a	48 ^a	na
Brasil	43	86	65
Chile	47	31	57
Colombia	48	102	63
Costa Rica	54	81	78
República Dominicana	55 ^b	106 ^b	81 ^b
Ecuador	51	83	74
El Salvador	30	75	52
Guatemala	37	101	54
Haití	49 ^b	104 ^b	na

² Santaella, Julio A., “Economic Growth in México. Searching for Clues to Its Slowdown”; Mimeo, December, 1998.

Honduras	91	101	130
México	49	58	64
Nicaragua	50	78	71
Perú	39	76	62
Venezuela	81	100	101
Latinoamérica	36	78	56

Fuente: Cuadro 4.1, p. 105, en Thorp, R. (1998): *Progress, Poverty And Exclusion*. Johns Hopkins University Press

Al *shock* de los precios agrícolas se agregó el de la Gran Depresión de 1929. El impacto inmediato de este evento fue una súbita reversión de los flujos de capitales, que regresaron a EUA ante las elevadas tasas de interés en el mercado norteamericano. En el corto lapso de tres años (1929-1931), la caída de los precios agrícolas y el repunte de las tasas de interés propiciaron crisis fiscales a lo largo de América Latina: los ingresos derivados de los impuestos al comercio exterior se abatieron, en tanto que el servicio de la deuda externa se incrementó sustancialmente. Sin embargo, diversos estudiosos del periodo coinciden en señalar que lo que perjudicó en mayor medida a América Latina fue el agudo proteccionismo en EUA, derivado de la reacción del Congreso norteamericano (tarifa Smoot-Hawley) ante el desplome económico iniciado en 1929. Durante los años treinta, los mercados internacionales se caracterizaron por cierta volatilidad, que se agudizó en los albores de la Segunda Guerra Mundial (1939). En el contexto internacional, la década estuvo marcada claramente por diversos factores políticos, que predominaron sobre los económicos y desembocaron en la contienda armada. Pero, sin duda, la Gran Depresión generó dos tipos de desequilibrios en los países de América Latina. Por una parte, surgió un desequilibrio externo, como resultado de la caída de los ingresos por exportaciones y la salida de flujos de capital; por otra, hubo desequilibrios internos, causados por la reducción de los ingresos gubernamentales, lo que dio lugar a déficit presupuestarios que no podían ser financiados recurriendo al crédito externo. Al respecto, como lo señala atinadamente Bulmer-Thomas, durante los años veinte la mayoría de los países de América Latina adoptaron el Patrón Cambio-Oro, o retornaron a él, como fue el caso de Argentina. Bajo el Patrón Cambio-Oro, el ajuste de los desequilibrios externos era, teóricamente, automático; en tal sentido, a medida que caían las exportaciones, ocurría un drenaje de oro, o divisas, de los países con déficit externo, lo que disminuía la oferta monetaria y el crédito bancario. Esta contracción monetaria, al reducir el nivel general de precios, permitía que las exportaciones recuperaran competitividad y, a la vez, encarecía las importaciones. De tal manera, había una restauración paulatina del equilibrio externo.

Sin embargo, algunos países --como México-- experimentaron una caída tan severa de los ingresos por exportaciones, aunada a una carga considerable del servicio de la deuda externa, que la teoría del ajuste automático no funcionó y suspendieron el

Patrón Cambio-Oro, adoptando diversas variantes de controles de cambios y de racionamiento de las importaciones. Poco después, la decisión de Estados Unidos y Gran Bretaña de abandonar el Patrón Oro obligó a los países de América Latina a encarar el problema del retorno a la convertibilidad de sus monedas. La solución abrumadora fue vincular las monedas locales al dólar.

Por otra parte, en México, hacia 1933, los efectos de la depresión económica empezaban a ceder. El crédito y el gasto público se reactivaron y mejoraron los términos de intercambio, a pesar de la volatilidad de los precios de las exportaciones agrícolas. Como lo señala Manuel Gollaz:³ “Durante los treinta se aplicó una política que marcaría el estilo del desarrollo económico del país en los años siguientes. (Al respecto) la mayor parte de los países latinoamericanos reaccionaron a las condiciones económicas creadas por la depresión mundial con una política de sustitución de importaciones, mediante el control de divisas, licencias de importación, y medidas para orientar los términos de intercambio internos a favor del sector industrial. En México... () no se siguió esta (última) modalidad. Aunque es cierto que aquí también se puso en marcha un proceso de industrialización orientado hacia la sustitución de importaciones, también lo es que se dio apoyo decidido al desarrollo del sector agrícola”.

Esta importante distinción también la hace Bulmer-Thomas,⁴ al señalar que muchos países de América Latina, en los años veinte, eran importadores de bienes agrícolas que, en principio, podían ser producidos internamente. Por lo tanto, es conveniente reconocer que, en los treinta, también ocurrió una sustitución de importaciones en la agricultura --caso de México-- como parte del proceso de sustitución de importaciones.

Es relevante destacar que la reacción de México y otros países de América Latina ante la Gran Depresión tuvo, como esencia, un cambio en los precios relativos internos, proceso que impulsó la sustitución de importaciones. Pero, además, para recuperar el crecimiento, no sólo fue preciso movilizar el mercado interno hacia la producción manufacturera, sino evitar una caída de las exportaciones que, en el caso de México, estaban constituidas por bienes primarios, el petróleo entre ellos. Fue en los años treinta, en el contexto de la salida de la Gran Depresión, cuando Lázaro Cárdenas (1934-1940) puso el énfasis en el desarrollo social del país, lo que contrastaba con la historia mexicana reciente. Los estudiosos de la realidad mexicana coinciden en que Cárdenas impulsó la creación de infraestructura en el sector agrícola y llevó a cabo programas de reparto agrario. Aspectos tales como

³ Gollaz, Manuel, “México, Crecimiento con Desigualdad y Pobreza”; Mimeo, El Colegio de México, Febrero 2003.

⁴ Ibid, pp 204-205

los créditos selectivos para la agricultura, los precios de garantía y las grandes inversiones en obras de irrigación, fueron características del régimen cardenista. En retrospectiva, el apoyo al campo fue fundamental para impulsar, posteriormente, el despegue industrial del país.

Pero también hay que señalar que, con Cárdenas, se inaugura la época del Estado Protector, que interviene en la actividad económica e impone regulaciones a dicha actividad, en particular a la agricultura en el caso que nos ocupa. A la postre, el reparto de tierras pulverizó la propiedad agrícola, eliminó en amplias zonas del país la posibilidad de generar economías de escala en ese sector e inhibió la inversión privada. Por otra parte, las indemnizaciones derivadas de la expropiación de tierras representaron --en un primer momento-- una carga financiera considerable para el erario público, lo que ensanchó el déficit presupuestal del Gobierno Federal.

La expropiación petrolera es uno de los hitos de nuestra historia económica reciente y, sin duda alguna, es una de las expresiones más vigorosas del llamado nacionalismo mexicano. Los estudiosos coinciden en que, desde los años veinte, durante su estancia en la región de la Huasteca, por exigencia de su carrera militar, Cárdenas se había dado cuenta de la prepotencia de las compañías petroleras extranjeras, que operaban en México desde 1900 y a las que ni la Revolución, ni los saqueos, ni la Constitución de 1917 afectaron en forma alguna.

En 1938, Cárdenas vio la oportunidad de resolver el ya añejo conflicto entre el Estado mexicano y las petroleras con motivo de una serie de movilizaciones del sindicato petrolero, exigiendo mejores sueldos para los trabajadores, jornada de trabajo de acuerdo con la ley y seguridad social. Las autoridades laborales fallaron a favor de los trabajadores, pero las petroleras se negaron a acatar varios fallos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como la resolución que, en definitiva, dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta insubordinación --así lo juzga al menos el historiador Alejandro Rosas--⁵, “fue el pretexto de oro para Cárdenas. La noche del 18 de marzo de 1938, en un mensaje a la Nación, anunció la expropiación de la industria petrolera.”

2. De la Expropiación Petrolera al Desarrollo Estabilizador: 1940-1970

2.1 La estrategia de sustitución de importaciones: Aciertos y desatinos

⁵ Rosas, Alejandro; “El Hombre de Jiquilpan, Lázaro Cárdenas”; en *México: Sabías que...*; Presidencia de la República, Mayo, 2005.

En el caso de México, la industrialización vía sustitución de importaciones (ISI, en adelante) se caracterizó por una producción intensiva en capital y orientada hacia el consumo interno; un esquema altamente proteccionista en materia de comercio exterior y una aguda dependencia de la tecnología y la inversión extranjeras. Este proceso de largo alcance --en vigor desde los años cuarenta hasta los ochenta-- coincide, para todo fin práctico, con el ascenso y el agotamiento del régimen corporativista en México, inaugurado con Lázaro Cárdenas. En forma paralela, a la vez que México se “cerró” al exterior, en aras de defender a la industria nacional bajo el argumento de la “industria naciente”; también se asentó y prosperó un régimen político de partido dominante que, en la práctica, inauguró décadas de autoritarismo en México. Pero el autoritarismo, lejos de reflejarse en un fortalecimiento financiero del sector público, tuvo un vicio de origen: la debilidad estructural de la hacienda pública. Para mostrar este punto, es útil la comparación entre periodos y países, tal como aparece en el **Cuadro 3**.

Cuadro 3

Ingresos y Gastos del Gobierno Federal

(Porcentaje del PIB)

	Gasto Total del Gobierno			Ingreso por Impuestos			Ingresos por impuestos menos el gasto total del gobierno		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970
Argentina	22.5	21.4	25.2	17.0	14.2	15.0	-5.5	-7.2	-10.2
Brasil	17.5	25.3	33.3	16.0	20.1	27.0	-1.5	-5.2	-6.3
Chile	17.0	29.3	34.6	16.7	16.5	21.8	-0.3	-12.8	-12.8
Colombia	13.4	11.2	17.3	12.0	10.4	13.4	-1.4	-0.8	-5.6
México	12.6	10.7	13.5	7.5	7.1	7.9	-5.1	-3.6	-5.6
Perú	13.9	14.6	21.5	14.0	14.9	18.9	0.1	0.3	-2.6
Latinoamérica	na	20.7	25.7	na	14.4	17.2	na	-6.3	-8.5

Fuente: FitzGerald, 1978

Fuente: Cuadro 6.2, p. 170 en Thorp, R. (1998): *Progress, Poverty And Exclusion*. Johns Hopkins University Press.

En cuanto al tema de la ISI, en Latinoamérica el proceso aludido fue, hasta cierto punto, obligado debido a la interrupción de los flujos de comercio normales dada la ocurrencia de dos eventos sucesivos: la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial; en particular, escasearon los bienes de consumo importados, ya que el aparato productivo de las economías en guerra se orientó hacia la producción de armamentos; a la vez que, al abatirse las exportaciones agrícolas y de otros productos primarios que realizaban los países de América Latina, los ingresos de divisas resultaron insuficientes para mantener las importaciones en los niveles

acostumbrados. En tales condiciones, las empresas locales iniciaron la producción de bienes de consumo que tradicionalmente se importaban, aprovechando la protección que les otorgaba la mínima, o nula, competencia de las importaciones.

En el caso de México, cabe señalar que de 1940 a 1970 el PIB real creció a una tasa anual superior al 6% y, en el periodo denominado “desarrollo estabilizador”, al crecimiento del PIB se agregó el control de la inflación, lo que se ha señalado como evidencia de las bondades del modelo ISI. En nuestro país, la ISI tuvo, como principales características:

- Elevado proteccionismo
- Generosidad en los subsidios a la industria
- Importantes concesiones fiscales a la importación de bienes de capital
- Alto contenido importado de la producción manufacturera e incapacidad de la economía para generar divisas suficientes para el crecimiento.

A largo plazo, las características aludidas generaron importantes distorsiones en la economía, de las que nos ocuparemos después. Por lo pronto, conviene señalar que el impulso a la industrialización dio lugar a un proceso de urbanización. Hubo amplias migraciones del campo a la ciudad, que incluso fueron alentadas por las autoridades, ya que hacia la segunda mitad de los años cincuenta, las ideas imperantes en América Latina en materia de desarrollo económico eran afines a las que W. Arthur Lewis racionalizó en su influyente artículo “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor” (1954).

En retrospectiva, es indudable que las ideas que Lewis racionalizó tuvieron un impacto significativo en las ideas sobre el desarrollo de diversos países, México entre ellos, resultando ser un aspecto esencial de las políticas económicas en boga durante 1960-1980. De ahí la conveniencia de aludir, con brevedad, a esas ideas. Lewis observó que las economías en desarrollo típicas eran *dualistas*, no sólo en el sentido de tener dos sectores (agricultura e industria), sino también en el aspecto más fundamental de tener escasa interconexión entre ambos.

El sector rural exhibía baja productividad de la mano de obra, empleaba tecnologías de producción artesanales y concentraba a una parte importante de la población, que consumía buena parte de los bienes agrícolas que producía. La única conexión importante entre este sector y el moderno (industria) era la provisión de mano de obra a la industria, vía la migración del campo a las ciudades. Dado este contexto, Lewis argumentó que era conveniente orientar hacia una mayor industrialización la reinversión de las utilidades generadas en el

sector moderno, pues en esa forma la economía crecería más rápidamente. Por su parte, como lo hemos mencionado, el sector moderno, en el caso de México y América Latina, contaba con un gran proyecto al concluir la Segunda Guerra Mundial: la industrialización vía sustitución de importaciones.

Cabe señalar que estrategias como la ISI requieren la intervención gubernamental o, dicho en forma más general, sólo prosperan mediante la existencia de un aparato de coordinación central, encargado de distribuir los incentivos adecuados para orientar los recursos hacia una finalidad determinada, en este caso, la industrialización. La necesidad de este aparato de coordinación es más clara si consideramos que, en el México de los años treinta (antes de la adopción de la ISI como estrategia de desarrollo), contadas empresas estaban en condiciones de iniciar el proceso de sustitución de importaciones, lo que hicieron en forma poco eficiente en un principio, ya que se encontraban en una clara desventaja competitiva frente a las empresas del exterior.

Las empresas foráneas no sólo producían a costos más bajos, lo que reflejaba su avance en la curva de aprendizaje sino que, por citar otro punto destacado, disponían de financiamiento adecuado para sus operaciones; en cambio en México se carecía de experiencia en la producción de bienes de consumo y el mercado de crédito exhibía la clásica fragmentación concomitante a su escaso desarrollo. Este punto es muy relevante, ya que es una explicación poco citada al abordar el tema de la ISI. Al respecto, Joseph Stiglitz⁶ llama **“inadecuación institucional”** a aquella “falla de mercado” en los mercados financieros, debida al mal funcionamiento de la intermediación financiera o debida a la ausencia de un mercado de capitales. Esta falla de mercado es debida a que los mercados están incompletos,⁷ lo que da lugar a una asignación ineficiente de recursos y a un desempeño económico distante del óptimo posible.

En el caso de México, el mercado de crédito bancario era fragmentario en los años treinta e inicios de los cuarenta. El problema esencial consistía en la carencia de información sobre la solvencia de los solicitantes de crédito. En otras palabras, muchas empresas no tenían historial crediticio, lo que daba lugar a un racionamiento del crédito bancario y, cuando las empresas obtenían recursos, lo hacían a tasas usurarias, que compensaban los altos riesgos crediticios. Para dotar a las empresas de recursos crediticios, fue preciso recurrir a instituciones públicas

⁶ Stiglitz, Joseph, “Alternative tactics and strategies for economic development”, en *New Directions in Development Economics*, University of Notre Dame, USA, 1992.

⁷ Mercados en los que está ausente el suministro de bienes o servicios que pueden producirse en ellos; por ejemplo, un mercado de seguros donde no existen seguros de gastos médicos para los mayores de 65 años; o un mercado financiero donde no existen instrumentos de inversión para plazos mayores a 3 años.

ya existentes en México, como el Banco de México (fundado en 1925) y Nacional Financiera (creada en 1934). Esta última, en particular, se enfocó en los años cuarenta hacia el respaldo financiero de la actividad empresarial. De ahí una de las facetas de la intervención gubernamental en la economía.

Como lo señala Enrique Cárdenas,⁸ desde los años treinta se inicia el proceso de sustitución de importaciones, apoyado por las depreciaciones del tipo de cambio real. Sin embargo, el periodo que nos interesa aquí es el de la industrialización con un Estado activo como trasfondo (ISI), que se implanta hasta los años cuarenta. Al respecto, dice Cárdenas, en la obra citada: “A dos años de iniciada la Segunda Guerra Mundial la economía mexicana entró en un nuevo periodo de expansión. Dicho crecimiento se realizó con un sistema político cada vez más centralizado, autoritario y presidencialista. La noción de que la prosperidad económica iba de la mano con la industrialización y la urbanización se convirtió en la norma de las administraciones post-cardenistas, y la mayoría de los esfuerzos gubernamentales se enfocó a expandir la infraestructura económica en beneficio de la industria, el comercio y las ciudades...”

Continúa Cárdenas: “De 1940 a 1945 las importaciones (mexicanas) en dólares crecieron a un ritmo anual de 22%. De ese incremento, 70-75% era de bienes intermedios y de capital, (lo) que reflejaba un nivel de inversión más alto y, en consecuencia, de crecimiento económico. El PIB creció a una tasa promedio de 5.2% durante la guerra (1939-1945), pero el crecimiento del sector industrial fue mayor (7.6% anual). ¿Cuáles fueron las fuentes de dicho crecimiento? ¿De qué manera fue financiado? ¿Qué participación, si la hubo, (tuvieron) el gobierno y el sector privado? ¿Qué efecto tuvo --el crecimiento industrial-- en la distribución del ingreso?”

Dice Cárdenas que, a diferencia de lo que ocurrió con otras economías de América Latina, “...EUA y México, al ser economías colindantes, no enfrentaron restricciones al comercio bilateral durante la guerra... la expansión de la demanda estadounidense por materias primas mexicanas presentó una tendencia ascendente durante la guerra... (De hecho), las exportaciones modificaron su composición de manera drástica. Históricamente, los minerales, que habían constituido más de 70% de las ventas al exterior, cayeron de modo continuo durante la primera mitad de los cuarenta hasta reducir su participación a poco más de 20%... pero el mayor efecto provino del sector manufacturero. De representar alrededor de 7% del total en 1939, las exportaciones manufactureras se incrementaron sin excepción hasta

⁸ Cárdenas Enrique; “El Proceso de Industrialización Acelerada en México (1929-1982), en *Industrialización y Estado en América Latina*, Lecturas del Trimestre Económico, No. 94; FCE, México, 2003.

1945, cuando alcanzaron casi 38%. Ello implicó un incremento de 850% en el volumen de exportaciones manufactureras durante la guerra.”

Uno de los detonantes de la ISI, y del auge concomitante de las exportaciones manufactureras, fue la inversión pública en infraestructura y la inversión privada. Indica Cárdenas que “...la inversión pública real se incrementó a un ritmo anual de 15% durante la guerra... (y) en combinación con el rápido crecimiento de la inversión privada, se creó una base productiva que permitió la expansión de la producción. La inversión total durante la guerra creció a una tasa real promedio de 13%. A medida que aumentaba la relación capital-trabajo, la producción por trabajador (productividad del trabajo) en el sector industrial también se incrementó, particularmente gracias a la creación de la infraestructura. Además, una ley para estimular a la industria por medio de exenciones fiscales fue aprobada en 1941 y reforzada en 1946, la cual incluía incentivos fiscales y otros apoyos públicos.”

El final de la guerra, punto aparte para dejar en claro la estrecha dependencia norteamericana de la economía nacional, también mostró una clara consecuencia de la sobrevaluación del peso frente al dólar durante el periodo bélico, dado el esquema de paridad fija que lo mantuvo en \$5.40 de 1940 a 1948. En sólo dos años, 1946-1947, el déficit comercial acumulado ascendió a 578 millones de dólares, lo que se reflejó en una persistente pérdida de reservas internacionales del Banco de México. A esto se agregó la llegada a la Presidencia de la República de Miguel Alemán quien, después de implantar diversas medidas de control de importaciones, optó por un corto periodo de flotación cambiaria, que llevó la cotización del peso a \$8.25 por dólar en 1949.

Pero antes de la flotación aludida, dadas las enormes presiones en la balanza comercial, el gobierno de Miguel Alemán decretó una serie de medidas proteccionistas para detener el incremento de las importaciones. En 1947, finalmente, una larga serie de artículos queda sujeta a *cuotas de importación*. Tal fue el comienzo, dice Enrique Cárdenas, “...de una tendencia para proteger a la industria nacional, no tanto como una estrategia de desarrollo basada en el proteccionismo, como sería finalmente el caso, sino como una medida de corto plazo para contener la avalancha de importaciones. Sin embargo, para 1948 la situación era insostenible dado que las reservas (internacionales) habían disminuido 67% comparadas con las de 1945. Las autoridades financieras dejaron flotar el peso en julio, y éste inició una inmediata depreciación. Cuando el tipo de cambio quedó fijo, casi un año más tarde (junio de 1949), el peso se había depreciado casi 80%.”

Si bien el esfuerzo por proteger a la industria nacional fue modesto en un principio, añade Cárdenas, “...a lo largo de los años cincuenta la política de protección prosiguió, ampliando de modo general sus alcances y, finalmente, aplicando el concepto de que una nueva industria que sustituía importaciones se hacía acreedora de manera automática a una protección total de la competencia externa. Con el tiempo, la idea de proteger a la industria nacional se convirtió en una estrategia habitual de desarrollo económico. El objetivo principal era estimular a los productores internos, aislando al mercado nacional y, al mismo tiempo, sustituir importaciones.”

Según cálculos del propio E. Cárdenas, “durante el decenio de los cincuenta, la inversión total real creció a un ritmo promedio anual de 17%, mientras que el PIB lo hacía a una tasa de 6.6%. Así, la inversión, como proporción del PIB, pasó de 14% en 1950 a 17% en 1960”. Por otra parte, recuérdese que instituciones como Nafinsa asumieron la tarea de otorgar financiamiento preferencial a las empresas privadas involucradas en la sustitución de importaciones. Ese financiamiento se orientó, en buena parte, hacia la adquisición de maquinaria y equipo importado, rubro que representó alrededor del 40% del total de la inversión privada durante los cincuenta.

Sin duda, durante el periodo 1940-1960 la estrategia de sustitución de importaciones se reflejó en un avance relevante de la industrialización, fincado en un sostenido repunte de la inversión y en un crecimiento significativo del PIB real. Sin embargo, pocos años después, la estrategia empezaría a dar señales de agotamiento, aunque este proceso no se presentó de inmediato. Sería hasta los años setenta, una vez concluida la etapa del “desarrollo estabilizador”, cuando los costos de la estrategia aludida resultarían notables.

2.2 El Desarrollo Estabilizador ¿La Arcadia Económica Mexicana?

Sobre el desarrollo estabilizador (DE, en adelante) se han escrito largos y diversos ensayos. La gran mayoría de ellos lo pondera desde una perspectiva cercana al ideal en materia de política económica. Y, ciertamente, el desempeño del país en el periodo 1958-1970 se caracterizó por un elevado crecimiento económico, en condiciones de estabilidad de precios, con un tipo de cambio estable (fijo), bajas tasas de interés nominales --*aunque no reales*-- y un déficit fiscal bajo control.

Sobre el tema que nos ocupa, también seguiremos a E. Cárdenas,⁹ que es el historiador más prolífico y actual de la economía mexicana. Para Cárdenas, no es correcto circunscribir el DE al periodo 1958-1970, sino ubicarlo en dos sub periodos, los de 1950-1962 y 1963-1971. Al respecto, dice nuestro autor que, en realidad, en los años cincuenta en su conjunto, a raíz de la devaluación de 1948, la economía nacional mostró un crecimiento vigoroso, que concluyó hasta el final de la década de los sesenta. En ese lapso, habría existido un punto de inflexión –a principios de los sesenta- en que se inicia el debilitamiento del modelo de desarrollo, aspecto que se reflejó, al paso del tiempo, en crecientes presiones inflacionarias durante los setenta.

Pero, aún durante el periodo 1950-1962, es posible distinguir interesantes contrastes. Si bien la economía creció a una tasa promedio anual de 6.2% en términos reales, las trayectorias de importantes variables agregadas mostraron cambios sutiles. Como la indica el **Cuadro 4**, durante 1950-1956 el ahorro interno financió buena parte de la inversión total del país, y el sector público mostró un déficit de 0.05% del PIB, lo que indica un alto financiamiento de la inversión pública con recursos gubernamentales. La brevísima historia descrita contrasta con la del periodo 1957-1962. En este caso, se reduce el ahorro interno y, correlativamente, aumenta la participación del ahorro externo en el financiamiento de la inversión total. El déficit del sector público también se eleva.

Cuadro 4		
Financiamiento de la Economía, 1950-1962		
<i>(porcentaje del PIB)</i>		
	1950-1956	1957-1962
Inversión total	15.16	15.46
Ahorro externo	0.74	1.81
Ahorro interno	14.42	13.65
Sector privado		
Inversión privada	9.73	9.93
Ahorro privado	9.04	8.88
Balance	-0.69	-1.05
Sector Público		

⁹ Cárdenas; Enrique (1996): La Política Económica en México, 1954-1994; Fondo de Cultura Económica; México.

Inversión Pública	5.43	5.53
Ahorro público	5.38	4.77
Balance	-0.05	-0.76

Fuente: Cuadro I.1, p. 27 en Cárdenas, E. (1996): La Política Económica en México, 1950-1994. Fondo de Cultura Económica

Punto aparte de los cambios anotados, el dinamismo de la economía durante 1950-1962 se explica por varios factores citados por Cárdenas. Los dos más relevantes fueron la Guerra de Corea, que impulsó la demanda norteamericana de algunos productos básicos mexicanos, como el algodón; y el gasto gubernamental deficitario, que se orientó hacia la inversión pública en infraestructura básica, colocando el énfasis en la industria petrolera, las carreteras y la dotación de clínicas y escuelas. Por otra parte, en el ritmo de la inversión privada, que se mantuvo, en promedios anuales, cercana al 10% del PIB durante el periodo de análisis, sin duda influyó la rentabilidad del capital, pero el factor más relevante fue el atractivo de mercados cautivos, protegidos de la competencia externa, lo que representó rentas atractivas para el empresariado nacional.

Por otra parte, conviene anotar que la amplia participación del sector financiero en el crecimiento –en particular, la Banca Comercial y la Banca de Desarrollo- fue un aspecto esencial del DE. Uno de los puntos clave en este proceso fue la baja inflación, que permitió estimular la adquisición de instrumentos de renta fija. Algunos comentarios al respecto son pertinentes.

Como lo establecía la Ley General de Instituciones de Crédito de 1941 (vigente hasta 1976), la Banca Comercial manejaba su cartera de crédito en dos niveles: crédito libremente asignado; y crédito dirigido (controles selectivos), tanto por sectores como en materia de tasas de interés activas. Estos controles generaron una asignación ineficiente de los recursos crediticios, ya que la distribución sectorial reflejaba las preferencias gubernamentales y no las necesidades reales de crédito en la economía. Por otra parte, como lo han puesto de manifiesto diversos estudiosos del tema, las tasas subsidiadas a las que se otorgaban estos créditos, hacían más oneroso el crédito libre otorgado al sector privado. Esto se reflejó en un amplio diferencial entre las tasas activas libres y las tasas pasivas que pagaba la Banca. Cabe señalar que éstas últimas eran elevadas en términos reales, como lo muestra el **Cuadro 5**.

Cuadro 5**Tasas de Interés Reales (%) y Activos No Monetarios, 1960-1970**

	Bonos	Activos	Tasa Real	%PIB
	Financieros	No Monetarios 1/	de Crecimiento	
1960	4.0	12.2		7.6
1961	7.3	14.8	19.3	8.5
1962	7.9	18.4	23.0	9.9
1963	8.3	22.7	22.5	10.9
1964	6.8	27.9	20.3	11.4
1965	5.3	34.5	19.4	12.9
1966	4.6	44.4	23.4	14.9
1967	6.0	56.2	23.0	17.3
1968	7.5	67.1	17.8	18.7
1969	5.5	83.3	19.9	20.9
1970	4.2	101.9	16.5	22.9
1971	3.5	118.8	10.6	24.2

1/ Saldos en pesos corrientes

Fuente: Isaac Kats, "El Sistema Financiero Mexicano", Editorial Diana, CIDAC, junio 1990.

En efecto, si tomamos como referencia las tasas pasivas *reales* pagaderas sobre los bonos financieros, éstas promediaron más del 6% anual durante el periodo 1960-1970. Sin duda, los atractivos rendimientos reales ofrecidos fueron un factor decisivo para atraer recursos hacia el sistema financiero. Esto se constata en la última columna del cuadro anterior: los activos no monetarios en poder del público pasaron del 7.6% del PIB en 1960 al 22.9 del PIB en 1970. Lo anterior pone de manifiesto los contrastes que encierra el periodo del DE: A pesar de la imposición de controles selectivos del crédito y de la existencia de tasas de interés subsidiadas, se fortaleció el sistema financiero nacional. Es evidente que la estabilidad de precios jugó un importante papel en este proceso.

Uno de los aspectos que más llaman la atención del DE, fue el hecho de que se mantuvo el crecimiento y la estabilidad de precios a pesar de la devaluación de 1954. Esto merece un breve comentario. La Guerra de Corea se reflejó en un auge exportador para México pero, a la vez, dio lugar a una persistente sobrevaluación del peso frente al dólar en el contexto de una paridad fija entre ambas monedas. Como el ingreso creció continuamente, parte del mismo se volcó hacia mayores importaciones, lo que terminó por generar un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Terminada la Guerra de Corea, cayó la demanda externa, lo que agudizó las presiones sobre la moneda mexicana y, finalmente, el "Sábado de

Gloria” de 1954 ocurrió una devaluación del Peso, que pasó de 8.65 a 12.50 pesos por dólar.

Ante la devaluación, la reacción de la economía fue extraordinaria. Como la indica E. Cárdenas,¹⁰ en 1954 el PIB creció 10% en términos reales y, para el periodo 1954-1957, lo hizo a una tasa anual promedio de 8.2%, aunque a partir de 1956 la caída de los precios agrícolas en los mercados internacionales se reflejó en una desaceleración del crecimiento y en el retorno a un paulatino desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Para evitar una nueva devaluación, el gobierno solicitó un crédito externo por 650 millones de dólares lo que, aunado a una inversión extranjera (1957) de casi 500 millones de dólares, permitió financiar el déficit aludido sin causar una merma considerable de las reservas internacionales del Banco de México.

Cabe señalar que en la década de los sesenta, la economía exhibió el mayor crecimiento económico registrado en su historia reciente. El PIB total tuvo un incremento real del 7.1% anual entre 1963 y 1971, en tanto que para el PIB por habitante fue de 3.6% anual. No obstante, ese crecimiento solo era posible debido a la concurrencia del ahorro externo, que complementó al ahorro interno para financiar la inversión. Al respecto, una de las características de la economía durante el DE y, de hecho, hasta principios de los noventa, fue la incapacidad para generar las divisas necesarias para adquirir en el exterior los bienes intermedios y de capital que requería el aparato productivo para sostener su crecimiento.

Durante el periodo 1963-1971 resultó cada vez más claro que diversos factores apuntaban hacia una fragilidad creciente de la economía. Como lo menciona E. Cárdenas, se hizo precaria la competitividad del aparato productivo en un contexto altamente proteccionista; a la vez que *no* ocurrió una amplia diversificación de las exportaciones, lo que perpetuó nuestra incapacidad para generar las divisas requeridas para nuestro crecimiento: A lo anterior se agregó una creciente recurrencia al gasto gubernamental para mantener las altas tasas de expansión de la economía.

Como lo comenta Jonathan Heath,¹¹ durante el DE se gestó una “debilidad estructural” de la economía. En efecto, el proteccionismo desmedido dio lugar a la existencia de empresas ineficientes, lo que generó una estructura de subsidios para mantener a flote a esas empresas. Esos subsidios crecientes, a su vez, gravitaron sobre las finanzas públicas, presionando al alza el déficit fiscal. Además, la nula (o

¹⁰ E. Cárdenas, op.cit; pp. 47-48

¹¹ Heath, Jonathan; “¿Desarrollo Estabilizador?”; en *Reforma*; 9 de Junio 2005.

escasa) presencia de empresas del exterior se reflejó en mercados poco competidos, lo que otorgó posiciones de privilegio a empresas nacionales carentes de ventajas competitivas que dominaban la actividad económica interna. A lo anterior

--así lo apunta E. Cárdenas--, habría que agregar la “política de mexicanización”, que se tradujo en la proliferación de empresas paraestatales o “mixtas”, localizadas en las ramas de bienes intermedios o de capital.

En retrospectiva, el DE fue una época de claroscuros en materia económica, en la que coexistieron el crecimiento con estabilidad, por una parte; y distorsiones severas en el aparato productivo, por la otra. Esas distorsiones harían insostenible la estrategia de crecimiento durante los años setenta.

3. Las Crisis Recurrentes: 1970-1988

3.1 El Desarrollo Compartido y sus Consecuencias

Comenta Nora Lustig, una de las más lúcidas analistas de la historia económica reciente de nuestro país que, “En los años setenta, la política económica seguida en México implicó un camino de alto riesgo. La aplicación de medidas sobreexpansivas, financiadas con un creciente endeudamiento externo, tuvo consecuencias desastrosas cuando los precios del petróleo bajaron y las tasas de interés mundiales se elevaron...”¹²

Hacia principios de los años setenta el crecimiento se desaceleró, por la cada vez mayor dependencia de las importaciones de bienes intermedios y de capital, aunada a la ya crónica generación insuficiente de divisas. El régimen de Echeverría consideró llegado el momento de impulsar el crecimiento por la vía del mercado interno, para lo que era necesario, según el análisis oficial, expandir el gasto público y acrecentar la participación estatal en la economía. A la preocupación por impulsar el crecimiento, se aunaba el deseo de “repartir el ingreso”. La novedad era “crecer distribuyendo”.

Sin embargo, a diferencia de otros países en desarrollo, como Corea del Sur y Taiwán, México no contaba con un aparato productivo competitivo que sostuviera altas tasas de crecimiento, ni estaba abierto al exterior en el comercio de manufacturas. El **Cuadro 6**, con información tomada del ya citado libro de Lustig,

¹² Lustig, Nora; *México: Hacia la Reconstrucción de una Economía*; Colegio de México /Fondo de Cultura Económica; Segunda Edición; México, D.F.,2002

hace una comparación elocuente de los ritmos de crecimiento de México y los países mencionados, para diferentes etapas históricas.

Cuadro 6

Tasas Medias de Crecimiento Económico Anual y Fuentes de los Cambios ocurridos en el Total de la Producción Manufacturera Bruta en México, Corea y Taiwán, periodos seleccionados, 1950-1975 (a) (Porcentajes)

País Y años	Tasa media de crecimiento anual	Fuentes del Cambio				Cambio de los coeficientes de insumo- producto	Total
		Expansión de la demanda interna	Expansión de las exportaciones	Sustitución De importaciones			
Corea							
1955-1963	10.4	57.3	11.5	42.2	-11	100	
1963-1970	18.9	70.1	30.4	-0.6	0.1	100	
1970-1973	23.8	39.0	61.6	-2.5	1.8	100	
Taiwán							
1956-1961	11.2	34.8	27.5	25.4	12.3	100	
1961-1966	16.6	49.2	44.5	1.7	4.6	100	
1966-1977	21.1	34.9	57.0	3.8	4.3	100	
México (b)							
1950-1960	7.0	71.8	3.0	10.9	14.4	100	
1960-1970	8.6	86.1	4.0	11.0	-1.0	100	
1960-1975	7.2	81.5	7.7	2.6	8.2	100	

Fuente: Kemal Devis, Jaime de Melo y Sherman Robinson, *General Equilibrium Models for Development Policy*, Publicación de Investigación del Banco Mundial, Cambridge University Press, Cambridge, 1982, cuadro 4.3, p.106
(a) Véase en la fuente la descripción de la metodología. Las tasas medias de crecimiento anual de este cuadro difieren de las que aparecen el cuadro i.4, quizá porque los autores presentan estas cifras como preliminares. Las cifras han sido redondeadas b) Resultados preliminares

Fuente: Cuadro 1.1., p. 43 en Lustig, N. (2002): *México, Hacia la Reconstrucción de una Economía*. Fondo de Cultura Económica

El experimento del “desarrollo compartido” fue, a la postre, un rotundo fracaso. Si bien la economía sufrió una leve desaceleración, se desató la inflación. Este último proceso empeoró, en vez de mejorar, la distribución del ingreso nacional. El deterioro de la situación económica tuvo su causa, por una parte, en la expansión del gasto público sin el correspondiente incremento de la recaudación, lo que generó un déficit fiscal creciente cuyo financiamiento inflacionario truncó la estabilidad de precios. Por otra parte, se gestó un creciente antagonismo entre el

Presidente Echeverría y la comunidad empresarial, lo que destruyó la confianza de los inversionistas.

Como lo señala Lustig; “La estrategia de crecimiento basada en la expansión del gasto público se derrumbó en 1976. El sector privado, preocupado por el curso de la política económica y hostigado por el expansionismo estatal y por la retórica y las acciones izquierdizantes de Echeverría (como la expropiación de tierras en el Valle del Yaqui), recurrió a la fuga de capitales para proteger su riqueza contra una probable devaluación del peso y también como un arma política en contra del gobierno... En agosto de 1976, por primera vez en 22 años, se *permitió* la flotación del peso en el mercado de divisas, el peso se devaluó en casi 40%”. Como corolario, el país recurrió al Fondo Monetario Internacional, con el que firmó un “Acuerdo de Facilidad Ampliada”. Cabe agregar que la situación de la economía internacional, caracterizada por una caída de los precios del petróleo y tasas de interés en ascenso, sin duda, agudizó los errores de política económica de Echeverría.

Cuadro 7
Principales Indicadores Económicos. 1956-1976
(porcentajes)

<i>Concepto</i>	<i>1956-1972</i>	<i>1973-1976</i>
Producto Interno Bruto (tasa de crecimiento)	6.7	6.1
Inflación (a)	3.1	16.7
Déficit Público/PIB (b)	2.5	8.0
Cuenta Corriente/PIB	-2.5	-4.1

(a) Cambio porcentual en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, a partir de 1969; para los años anteriores se usó el Índice de Precios al Mayoreo.
(b) La información disponible comienza a partir de 1965

Fuente: Cuadro 1.4, p. 45 en Lustig, N. (2002): *México: Hacia la Reconstrucción de una Economía*, Fondo de Cultura

3.2. *La Abundancia y El Derrumbe*

“Vamos a administrar la abundancia” fue una frase que alcanzó la celebridad durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982). En esa época, el choque petrolero que sacudió a la economía internacional derramó grandes --pero efímeros-- beneficios en la economía mexicana. La abundancia del petróleo, además, propició una persistente apreciación del tipo de cambio real que, a la

postre, condujo a un severo desajuste del tipo de cambio y, en última instancia, a una crisis de pagos internacionales de la economía nacional.

Dice Enrique Krauze: “En 1975, tras el destape, el candidato --sin contrincantes legales-- debió entrar en trance místico. El destino, la historia, el misterio, el cosmos, la Providencia, le convertían en el hombre más poderoso de México. Quizá se sintió un poco más como Quetzatcōatl...”.¹³ En su II Informe de Gobierno, el Presidente, estudioso de nuestro pasado indígena, al hablar del petróleo aludiría al “espejo negro de Tezcatlipoca”, el dios azteca que daba y quitaba la riqueza. Pero también, amargamente, se quejaría en su VI Informe de Gobierno (1982): “Soy responsable del timón, no de la tormenta”, cuando la crisis económica azotaba a la economía nacional. Con eso pensó, equivocadamente, que eludía su enorme responsabilidad histórica.

Con López Portillo el petróleo se convierte en el motor de la economía nacional, proveedor de divisas y piedra angular del crecimiento industrial. Al respecto, Nora Lustig muestra que las reservas probadas de petróleo aumentaron de casi 6,000 millones de barriles en 1975 a 40,000 millones en 1978. Para 1982, las reservas probadas se estimaban en poco más de 70,000 millones de barriles. Durante los cuatro años del auge petrolero la estrategia de crecimiento basada en la expansión del gasto público produjo resultados impresionantes en términos de crecimiento, inversión y empleo. Entre 1978-1981, el PIB real creció a un promedio anual de 8.4%, la inversión total aumentó 16.2% anual y el empleo urbano se expandió al 5.7% anual. En el **Cuadro 8** se detalla la evolución de las principales variables económicas para el periodo aludido.

Sobre las expectativas que generó la riqueza petrolera, conviene señalar que diversos estudios se orientaron a la realización de previsiones sobre la utilización eficiente de la misma. Con la ventaja enorme que siempre otorga la visión retrospectiva, podemos decir hoy que eran cuentas alegres, porque partían de dos premisas equivocadas: suponían que los políticos jamás perseguían intereses propios y que aplicaban criterios económicos --como el “costo de oportunidad”-- en la toma de sus decisiones sobre la utilización de recursos extraordinarios. Nada más alejado de la realidad. Al respecto, las previsiones señalaban que, durante el régimen de López Portillo, la economía nacional debería absorber, cuando menos, el crecimiento de la oferta de mano de obra (840,000 personas por año): y que el excedente generado por las exportaciones petroleras debería transformarse en

¹³ Krauze, Enrique. *El Sexenio de López Portillo*. Editorial Clío, Primera Edición. México, D.F., 1999

“fuentes de ingreso permanente” (inversiones productivas), para así asegurar la transferencia petrolera hacia las generaciones futuras.¹⁴

Cuadro 8									
Principales Indicadores Económicos, 1976-1981									
<i>Concepto</i>	1976	1977	1978	1979	1980	1981	<i>Promedio</i>		
							1976-1977	1978-1981	1976-1981
Producto Interno Bruto (cambio porcentual anual) a/	4.2	3.4	8.2	9.2	8.3	7.9	3.8	8.4	6.9
PIB per cápita (cambio porcentual anual) a/	1.2	0.5	5.2	6.1	5.0	5.5	0.8	5.5	3.9
Inversión Fija Bruta (cambio porcentual anual) b/	0.4	-6.7	15.2	20.2	14.9	14.7	-3.2	16.2	9.4
Tasa del desempleo urbano abierto (porcentaje) c/	6.8	8.1	6.8	5.7	4.6	4.2	7.5	5.3	6
Precios del consumidor (cambio porcentual anual), promedio anual (1978 = 100) d/	15.8	29.1	17.5	18.2	26.3	27.9	22.4	22.5	22.5
Déficit Fiscal (porcentaje del PIB) e/	9.9	6.7	6.7	7.6	7.5	14.1	8.3	9	8.7
Deuda externa total (miles de millones de dólares) f/	27.5	30.9	34.6	40.3	50.7	74.9	29.2	50.1	43.1
Deuda pública total (miles de millones de dólares) g/	20.8	22.9	26.3	29.8	33.8	53	21.9	35.7	31.1
Tasa prima nominal de los Estados Unidos (porcentaje) h/	6.8	6.8	9.1	12.7	15.3	18.9	6.8	14	11.6
Precio promedio del petróleo de exportación (dólares por barril) i/	...	...	13.3	19.6	31.3	33.2	...	24.3	...
Participación de las exportaciones petroleras en el total de las exportaciones (porcentaje) j/	15.4	22.3	30.7	45.1	67.3	72.5	18.9	53.9	42.2
Tipo de cambio real (libre) (1970 = 100) k/	103.3	129.4	124.0	120.5	107.8	90.8	116.4	110.8	112.6
Balanza comercial (miles de millones de dólares) l/	-2.6	-1.1	-1.8	-3.2	-3.4	-3.8	-1.9	-3.0	-2.6
Balanza en cuenta corriente (miles de millones de dólares) m/	-3.7	-1.6	-2.7	-4.9	-10.7	-16.1	-2.6	-8.6	-6.6
Fuga de capitales (miles de millones de dólares) n/	3.0	0.9	0.1	0.2	-0.3	11.6	2.0	2.9	2.6
... No aplicable									

¹⁴ Véase, por ejemplo: Rizzo, Sócrates y Leopoldo Solís. *Opciones de Política Económica*, Documento de Investigación # 12; Banco de México, México, D.F., Septiembre 1979.

a/ Banco de México, *Indicadores Económicos*, México, agosto de 1987, p. II-H-2. Las cifras usadas para calcular la tasa de crecimiento del PIB están en pesos de 1970.

b/ *Ibid.*, cuadro II-H-9, p. II-H-15.

c/ Para 1976 y 1977, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Programa nacional de empleo, 1980-1982*, vol. 1, México, 1982, cuadro 21, p. 65. Para 1978-1981, Jaime Ros, Mexico from the Oil Boom to the Debt Crisis: An Analysis of Policy Responses to External Shocks, 1978-85, en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (comps.), *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, University of Pittsburgh Press, 1987, cuadro 1. Las cifras de 1976 y 1977 son el promedio del periodo 1976-1977.

d/ Para 1976, Banco de México, *Indicadores Económicos*, México, marzo de 1988, cuadro III-2, p. III-2. Para 1977-1981, Banco de México, *Indicadores Económicos: Resumen*, México, febrero de 1992, p.f.

e/ Para 1976-1978, Banco Mundial, *Mexico: Recent Economic Developments and Prospects*, Washington, 1984, cuadro 5.1.1, p. 114. Para 1979-1981, Macro Asesoría Económica, *Realidad Económica de México*, 1999, cuadro 20.1, p. 539. El "déficit fiscal" es el "requerimiento de préstamos del sector público".

f/ Para 1976, E. Zedillo Ponce de Leon, "Mexico's Recent Balance-of-Payments Experience and Prospects for Growth", *World Development*, vol.14, agosto 1986, p. 963. Para 1977-1981, José Ángel Gurría, "La política de deuda externa de México, 1982-1990", México, enero de 1991, anexo1, p. 26.

g/ Para 1976, E. Zedillo Ponce de León, "Mexico's Recent Balance-of-Payments Experience", cuadro 3, p. 967. Para 1977-1981, José Ángel Gurría, en *Ibid.*

h/ Robert Devlin, *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton University, Princeton, 1989, p 50.

i/ Macro Asesoría Económica, *Realidad Económica de México, 1991*, cuadro 21.1, p 555. La cifra para 1988 se calculó como la razón del valor de las exportaciones petroleras (1774 millones de dólares), tomado de PEMEX, Anuario Estadístico 1987, Instituto Mexicano del Petróleo, México, p. 117, al número de barriles (133 247 000) tomado de DIEMEX-WHARTON, Mexican Project, vol.2, July 1982, Wharton Econometrics Forecasting Associates, junio 1982, cuadro 5.01, p.7 del apéndice de Estadísticas Históricas.

j/ Banco de México, *Indicadores económicos*, agosto de 1987, cuadro IV-H-5, p. IV-H-45.

k/ Banco de México, *Indicadores económicos*, febrero 1992, cuadro IV-17, p. IV-22.

l/ Banco de México, *Indicadores económicos*, agosto 1987, cuadro IV-H-45.

m/ *Ibid.*, pp. IV-H-27 a IV-H-32.

n/ José Ángel Gurría y Sergio Fadl, "Efectos de la política económica en la fuga de capitales: La experiencia de México, 1970-1989", ensayo inédito, cuadro 1.

Fuente: Cuadro 1.5, p. 50-51 en Lustig, N. (2002): *México: Hacia la Reconstrucción de una Economía*, Fondo de Cultura Económica

Esa visión razonada sobre el futuro promisorio de la abundancia contrastaría, cuando cayeron los precios del petróleo en 1981, con los “golpes de timón” del régimen. Hay que resaltar que el petróleo se convirtió en una “garantía” para la contratación de crédito externo, proceso del que se abusó en 1981-82 ante el cambio de condiciones en la economía global. Conviene mencionar que, en 1981, las exportaciones petroleras habían alcanzado el 72.5% de las exportaciones totales de bienes y servicios, de ahí la enorme fragilidad de nuestros ingresos de divisas frente a los vaivenes del mercado petrolero. Al mismo tiempo, las tasas de interés internacionales se elevaron en forma persistente. En este contexto, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzó un monto sin precedente: 16,100 millones de dólares, financiado en gran parte con endeudamiento externo (Véase **Cuadro 8**).

El año de 1982 se caracterizó por las grandes devaluaciones del peso y una desaceleración pronunciada de la actividad económica. Basta señalar que la inflación se elevó a 98.8% y que las reservas internacionales del Banco Central se abatieron a 1,800 millones de dólares. Pero, más que relatar la debacle --lo que ha

sido objeto de diversos estudios--, resulta oportuno el comentario. La opinión general, con la que coincidimos, es que el régimen de López Portillo, ante la riqueza petrolera, optó por hacer de la expansión del gasto público el instrumento por excelencia para impulsar el desarrollo del país. A esto se agregó la cada vez mayor recurrencia al endeudamiento externo para mantener a flote a la economía, ante el compás de indecisión que se abrió dentro del gabinete presidencial, profundamente dividido en cuanto a qué camino seguir ante la caída en los ingresos de divisas derivados del petróleo. Eran los tiempos en que la gran disyuntiva era abrir la economía al exterior o mantener a toda costa la protección de la planta industrial. En retrospectiva, el triunfo de los proteccionistas fue pírrico.

Pero el evento que a la postre marcaría la culminación de la crisis económica, a la vez que la sima más honda del juicio presidencial, fue la “nacionalización de la Banca” que, a la luz de la opinión pública, fue una “estatización bancaria” porque, en efecto, la Banca --y sus dueños-- eran nacionales. La “nacionalización”, anunciada en el Sexto Informe de Gobierno el 1º de septiembre de 1982, fue el cenit del autoritarismo mexicano, de la Presidencia omnipotente que no comete errores y, por lo mismo, no admite interlocutores. Este evento de antología, a su vez, contribuyó a clausurar el crecimiento de la economía nacional.

3.3. La Cancelación del Crecimiento

Durante el régimen de Miguel de la Madrid (1982-1988), la economía mexicana enfrentó la clausura de los mercados internacionales de capitales, como resultado de la suspensión en el pago de la deuda externa declarada por el gobierno al cierre del sexenio de López Portillo. Con tino, muchos comentaristas han llamado la “década perdida” al decenio de los ochenta para México en particular y América Latina en general. Esto contrasta con lo ocurrido con Argentina en 2003-2005, que después de una suspensión de pagos externos y de decidir unilateralmente devolver alrededor de 25 centavos por cada dólar invertido en sus bonos soberanos, ha regresado con comparativa rapidez a los mercados internacionales de capitales.

La importante transferencia de recursos hacia el exterior, realizada durante el sexenio de Miguel de la Madrid, se reflejó, en esencia, en la persistente disminución de la inversión en México. Otro aspecto relevante de este sexenio fue la instauración, a partir de diciembre de 1987, de los “Pactos de Solidaridad Económica”, que tuvieron como propósito alinear expectativas económicas entre los empresarios, los trabajadores y el gobierno, para acelerar el proceso de estabilización. Adicionalmente, se dio paso a una liberalización comercial acelerada (reducción de aranceles frente a terceros países en el seno del GATT) y se

procedió a la liberalización financiera (1988), permitiendo que las tasas de interés fueran fijadas por el mercado; además, se procedió a la eliminación del encaje legal y también de los “cajones selectivos de crédito”, que distorsionaban y encarecían el crédito de la Banca Comercial.

El sexenio que nos ocupa no sólo heredó la pesada carga de la deuda externa de finales del sexenio de López Portillo; también enfrentó los grandes daños causados a la Ciudad de México por el terremoto de 1985 y, un año después, por la nueva caída de los precios del petróleo, que comprometió los esfuerzos de estabilización que venía realizando el régimen desde sus inicios (Ver **Cuadro 9**). De hecho, México inició 1986 con una crisis de balanza de pagos, suspensión de la asistencia financiera derivada del Acuerdo *stand-by* con el FMI y con el impacto de las pérdidas económicas del terremoto de septiembre de 1985. Para completar el cuadro crítico, entre febrero y marzo de 1986 el precio del barril de petróleo cayó de 25 a 10 dólares por barril, lo que el Banco de México equiparó con una pérdida de ingresos del orden del 6.7% del PIB (8,500 millones de dólares).

A pesar de que en el sexenio de La Madrid prácticamente se canceló el crecimiento, conviene reiterar que a partir de la segunda crisis del petróleo se adoptaron diversas medidas de amplia trascendencia, en particular la reforma financiera y la opción de acelerar la apertura externa. Esta apertura, que formó parte del Pacto de Solidaridad Económica, fue su aspecto más controvertido por la rapidez que se le imprimió al proceso, ya que el arancel máximo se redujo de 40 a 20%, se eliminaron los precios oficiales de las importaciones, así como los permisos de importación para casi todos los productos

La crisis de la deuda externa de los ochenta no fue exclusiva de México, ya que afectó a América Latina, como lo muestra el **Cuadro 10**, con la caída del PIB *per cápita*, el consumo y la inversión en relación con sus niveles de 1980-81. El origen de esta crisis, cabe aclararlo, se gestó años antes, durante el debilitamiento de los precios de los *commodities* de 1976-78, evento que fue enfrentado con la contratación de crédito externo por los países de América Latina. Estos créditos bancarios, en dólares y a tasas flotantes y carentes de una adecuada supervisión, estuvieron plagados de problemas de selección adversa y riesgo moral. El ascenso de las tasas de interés internacionales se reflejó, a partir de 1981, en moratorias sobre el servicio de la deuda externa.

El ajuste económico en México –y en el resto de América Latina-- recayó no sólo sobre las empresas, sino también sobre el mercado de trabajo. El hecho más relevante fue la desorbitada expansión de la economía informal, a la que no sólo se

trasladó la fuerza de trabajo convencional, sino en particular las mujeres y los jóvenes que se incorporaban al mercado.

Cuadro 9				
Metas y Resultados del Primer Programa de Estabilización, 1983-1985				
<i>Concepto</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>
<i>Inflación (diciembre a diciembre, precios al consumidor) (porcentaje)</i>				
Proyecciones originales del FMI ^{a/}	...	55.0	30.0	18.0
Metas revisadas (gobierno) ^{b/}	...	...	40.0	35.0
Cifras observadas	98.8	80.8	59.2	63.7
<i>RFSP ^{c/} (porcentaje del PIB)</i>				
Proyecciones originales del FMI ^{a/}	...	8.5	5.5	3.5
Metas revisadas (gobierno) ^{b/}	...	8.5	5.5-6.5	5.1-5.6
Cifras observadas	16.9	8.6	8.5	9.6
<i>Balanza en cuenta corriente</i>				
Proyecciones originales del FMI (porcentaje del PIB) ^{a/}	...	-2.2	-1.8	-1.2
Cifras observadas (porcentaje del PIB)	-3.6	3.6	2.4	0.7
Metas revisadas (gobierno) (miles de millones de dólares) ^{b/}	...	...	0.0-0.5	1.0-2.0
Cifras observadas (miles de millones de dólares)	-6.2	5.4	4.2	1.2
<i>Crecimiento real del PIB (porcentaje)</i>				
Proyecciones originales del FMI ^{a/}	...	0.0	3.0	6.0
Metas revisadas (gobierno) ^{b/}	...	...	0.0-1.0	3.0-4.0
Cifras observadas	-0.6	-4.2	3.6	2.6
Fuente: Las metas del FMI y del gobierno son proyecciones originales; véase Nora Lustig y Jaime Ros, México, Estudio 7 de Países del World Institute for Development Economics Research (WIDER) de la Universidad de las Naciones Unidas, Helsinki, marzo de 1987, cuadro 3, p. 67. Las cifras observadas provienen de los cuadros II.1, II.4.				
... No aplicable				
A/ Fines de 1982				
B/ Las cifras revisadas provienen de Presidencia de la República, "Criterios generales de la política económica", 1983				
C/ Requerimientos financieros del sector público				

Fuente: Cuadro II.3, p. 66 en Lustig, N. (2002): *México: Hacia la Reconstrucción de una Economía*, Fondo de Cultura Económica

Cuadro 10
PIB per cápita y el Sector Externo en América Latina
(Porcentaje de 1980-81 del PIB)

	1980-81	1982	1983	1984	1985	1986-90 (promedio)
PIB	100.0	95.6	91.3	92.2	92.7	94.1
Consumo	77.0	74.0	70.3	70.4	69.9	71.6
Inversión	24.4	19.6	14.9	15.2	16.1	15.9
Cuenta corriente no financiera						
Bienes						
Exportaciones	12.5	12.6	13.6	14.5	14.2	15.2
Importaciones	-12.3	-9.7	-7.5	-8.0	-7.9	-9.2
Servicios						
Exportaciones	2.0	2.1	2.0	2.0	2.1	2.5
Importaciones	-3.6	-2.9	-2.0	-1.8	-1.7	-1.9

Fuente: Devlin y French-Davis, 1995; actualizados para 1994-95 basado en ECLAC, *Descripción Preliminar*, 1996. Rosemary Thorp, *Progres, Poverty and Exclusion*, tabla 7.2, p. 220

Fuente: Cuadro 10, p. 220 en Thorp, R. (1998). *Progress, Poverty and Exclusion*_Fondo de Cultura Económica

En general, la década de los ochenta fue un periodo de ajuste económico permanente, enfocado al cumplimiento a corto plazo de los compromisos financieros, en un contexto de continuas renegociaciones de la deuda externa y de un esfuerzo de estabilización que sólo empezó a rendir frutos hacia finales del decenio aludido. Los viejos esquemas de desarrollo en México se habían agotado y se abría la ruta hacia la plena liberalización comercial y las privatizaciones.

4. Viraje Estratégico y la Renovación de la Política: 1988-2004

4.1 La Orientación al Exterior y las Reformas de Primera Generación

La segunda mitad de los años 80 y una vez que era evidente que la excesiva intervención del gobierno en la economía había llevado al país a finanzas públicas endebles, tasas de inflación elevadas y nulo crecimiento, las autoridades reconsideraron su estrategia económica. En esas condiciones, se puso de nuevo sobre la mesa la consideración de que el sector externo jugara un papel de mayor peso en el desarrollo económico del país.

Así, con la mira puesta en reducir los costos a las empresas, fomentar la eficiencia y apoyar el proceso de inserción de nuestra economía en los mercados internacionales, en 1985 se puso en marcha un proceso de apertura comercial unilateral, que consistió en a) suprimir los permisos previos de importación sobre casi el 80% de las fracciones arancelarias sujetas a restricciones cuantitativas y (b), iniciar las negociaciones para el ingreso de México al GATT.¹⁵ Más adelante y ante la necesidad de reducir la inflación, las autoridades acelerarían el proceso de apertura comercial al bajar, entre diciembre de 1987 y diciembre de 1988, el arancel máximo de 100 a 20%, en tanto que el número de artículos sujetos a restricciones cuantitativas se redujo de 1,200 a 325 (aproximadamente 21.2% de las importaciones totales).¹⁶

El proceso de apertura comercial unilateral se complementaría con una estrategia de negociación de acuerdos de libre comercio. En este contexto, México suscribiría con el gobierno de Chile, en septiembre de 1991, su primer Tratado de Libre Comercio. Ese mismo año se iniciarían también los trabajos para negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, mismos que culminarían con la entrada en vigor del TLCAN el 1º de enero de 1994.¹⁷

A la fecha, y como resultado de dicha estrategia, nuestro país tiene hoy suscritos 12 tratados de libre comercio con 43 países de América, Europa y Asia, los que en conjunto representan dos terceras partes de las importaciones mundiales y tres cuartas partes del PIB mundial. En este marco, entre 1990 y 2004 nuestro país ha conseguido incrementar el valor de sus exportaciones totales en casi 400% (de 38.4 mmd en 1990, a 189.2 mmd en 2004), mientras que las exportaciones no petroleras se han multiplicado por un factor de 2.3 en los últimos 10 años.

Hacia delante, no obstante, es necesario considerar que la apertura comercial no garantiza, ni con mucho, un crecimiento económico sustentable. En primer lugar, porque nuestra dependencia de EUA (90% del total de nuestro comercio es con ese país) nos hace vulnerables a sus ciclos económicos.¹⁸ En segundo lugar, porque es claro que nuestras ventajas arancelarias se están evaporando en virtud de que nuestros principales socios comerciales continúan negociando

¹⁵ Las negociaciones iniciaron en noviembre de 1985, y el ingreso oficial se daría en julio de 1986.

¹⁶ Pedro Aspe (1993), p. 137.

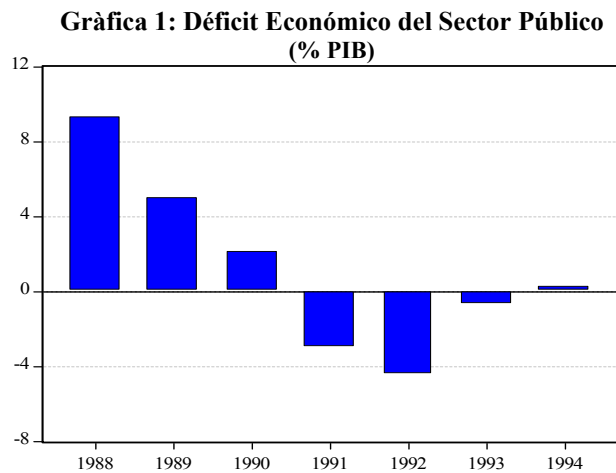
¹⁷ El Senado de México aprobó el Tratado el 22 de noviembre de 1993. Por su parte, el Senado y la Cámara de los Comunes de Canadá lo aprobaron el 27 de mayo y el 23 de junio de 1993; mientras que la Cámara de Representantes y el Senado de EUA lo aprobaron el 17 y 20 de noviembre de 1993, respectivamente.

¹⁸ A esto debemos agregar que aproximadamente el 90% de las exportaciones manufactureras de México se concentran en tan sólo 12 empresas, la mayoría extranjeras.

tratados de libre comercio con otros países que compiten con nuestros productos (EUA, por ejemplo, ha negociado tratados de libre comercio con Chile, Centroamérica, Tailandia, etc.). Finalmente, porque en los mercados mundiales de bienes enfrentamos una competencia cada vez más fuerte y dinámica proveniente de países como China, Corea del Sur, Taiwán, Malasia, Singapur, Brasil, Hong Kong, etc., al tiempo que hemos sido incapaces de continuar promoviendo los cambios estructurales necesarios para elevar nuestra productividad y competitividad.

4.2. La Primera Crisis del Siglo XXI y sus Secuelas

El cambio estructural iniciado en México a mediados de los años 80, con la apertura comercial unilateral, fue reforzado durante la administración del Presidente Salinas con políticas encaminadas a fortalecer la posición financiera del sector público y liberalizar la economía. Así, entre 1988 y 1994, los esfuerzos del gobierno federal por equilibrar su presupuesto (reduciendo gastos, vendiendo empresas públicas, elevando la recaudación, etc.) resultaron en una reducción del déficit público de casi 10 puntos porcentuales del PIB y, por ende, en una reducción en su demanda de recursos prestables. (**Gráfica 1**).



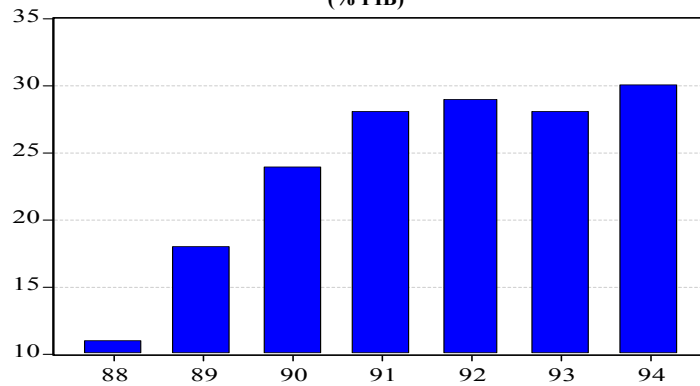
Fuentes: INEGI y SHCP

De manera paralela a este esfuerzo, se promovieron y adoptaron diversos cambios legales y operativos en el sistema financiero nacional. En particular, entre 1988 y 1989 las tasas de interés fueron liberadas, en tanto que los cajones selectivos de crédito (mecanismo utilizado por el gobierno para asignar recursos entre sectores específicos) y los requerimientos legales de reservas (instrumento por el cual el gobierno extraía recursos de los bancos comerciales a fin de financiar su déficit) fueron eliminados.

También, en 1989, las autoridades alcanzaron un acuerdo con los acreedores externos para renegociar la deuda externa del país, lo que resultó en nuestra reinserción a los mercados financieros internacionales. Posteriormente, entre 1991 y 1992, las autoridades reprivatizaron 18 instituciones bancarias, permitieron la creación de nuevos bancos y autorizaron a bancos extranjeros abrir sucursales en territorio nacional.

Estos eventos, en combinación con menores restricciones a los movimientos internacionales de capital, y dado el significativo diferencial entre las tasas de interés locales y externas, se tradujeron en un incremento simultáneo de la profundización financiera y de las entradas de capital (**Gráficas 2 y 3**).

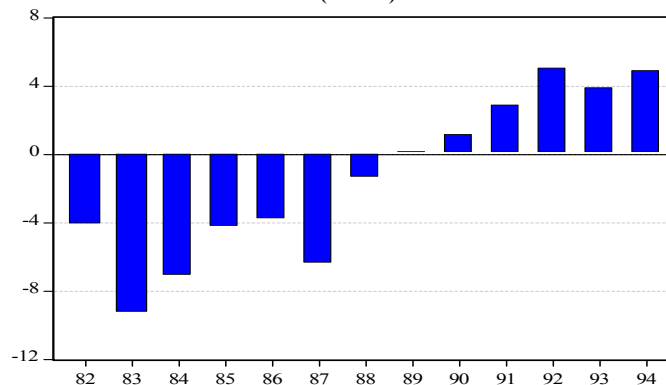
Gráfica 2: Profundización Financiera*
(% PIB)



* Profundización Financiera: M2 como % del PIB.

Fuentes: Banco de México e INEGI.

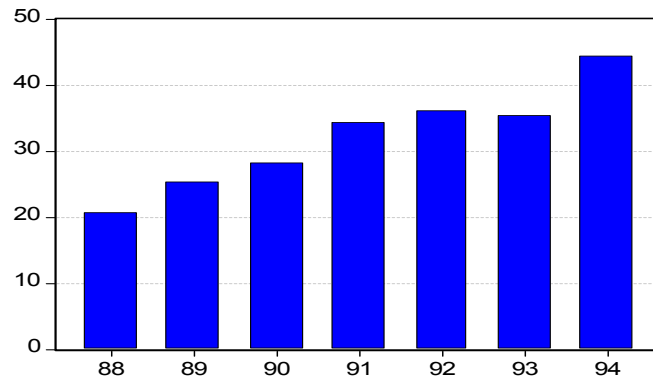
Gráfica 3: Transferencia neta de recursos al país
(% PIB)



Fuentes: Banco de México e INEGI

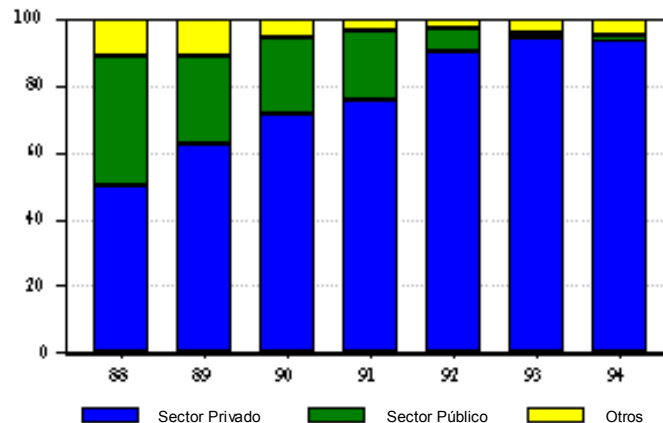
Ello significó, a su vez, una mayor disponibilidad de recursos financieros para expandir el crédito interno. El crédito bancario se elevaría de alrededor de 14% del PIB en 1988, a más de 45% en 1994, recursos que en su mayoría habrían de ser canalizados al sector privado (**Gráficas 4 y 5**).

Gráfica 4: Crédito de la Banca Comercial (% PIB)



Fuentes: Banco de México e INEGI.

Gráfica 5: Orientación del Crédito Bancario (% Total)



Fuente: Banco de México

La disponibilidad de recursos prestables fue acompañada también por un aumento sustancial en la demanda de dichos fondos, que a su vez estaba siendo alimentado por una sustancial mejora en las expectativas de empresarios, campesinos y trabajadores respecto al futuro de la economía mexicana (**Cuadro 11**). Los resultados macroeconómicos en el periodo 1988-1992 (menor inflación, entradas de capital, apreciación de la moneda, menores tasas de interés y mayor crecimiento económico), contribuirían a mantener dicho optimismo.

Cuadro 11
La Opinión Pública y el Pacto
 (porcentaje de respuestas)

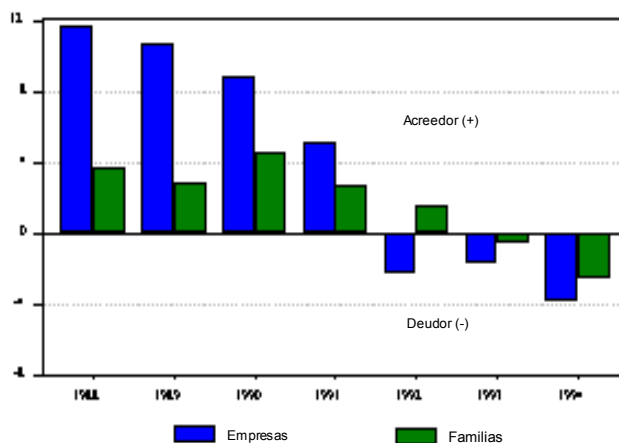
	Primera Fase Dic 1987- Feb 1988	Segunda Fase Marzo 1988	Tercera Fase Abr 1988-May 1988
Sector Privado:			
Incertidumbre	47.2	28.6	5.9
Reproches al gobierno ¹	11.1	7.14	0.0
Optimismo	41.7	64.3	94.1
Campesinos y Trabajadores:			
Incertidumbre	71.9	22.2	17.4
Reproches al gobierno	18.8	11.1	21.7
Optimismo	9.4	66.7	60.9

Elaborado a partir de una muestra aleatoria de 131 artículos publicados en los diarios nacionales, de diciembre de 1987 a mayo de 1988. 1 Opiniones sobre si el Pacto sería apoyado adecuadamente por una política fiscal consistente.

Fuente: Aspe (1993), Cuadro I.17, p. 55.

En este entorno, las familias demandaron más recursos para la adquisición de vivienda y de bienes de consumo (duraderos y no duraderos); en tanto que las empresas demandaron recursos para renovar sus instalaciones y equipos, así como para financiar nuevos proyectos de inversión. La **gráfica 6** muestra que entre 1988 y 1992 las familias y empresas pasaron de acreedores a deudores netos del sistema bancario. En este periodo, el cambio en la posición acreedora de familias y empresas fue superior a los 16 puntos del PIB.

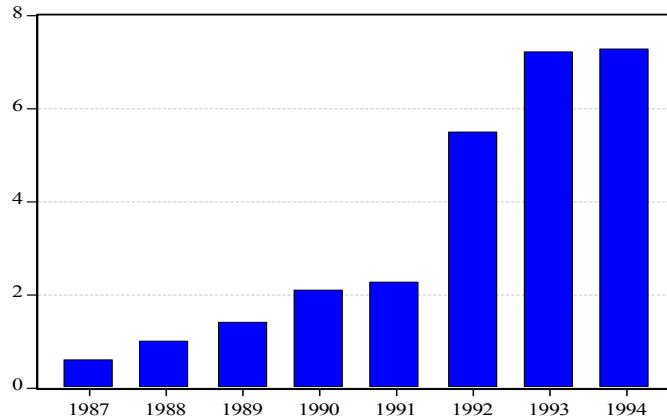
Gráfica 6: Posición acreedora (+) o deudora (-) de familias y empresas (% PIB)



Fuente: Banco de México

Con la liberalización financiera y la reprivatización del sector bancario se esperaba una mayor eficiencia en la captación y asignación de los recursos prestables. No obstante, en lugar de mayor fortaleza financiera y crecimiento, la expansión crediticia del periodo 1988-1994 se acompañó de una creciente vulnerabilidad de la banca, misma que se reflejó en un incremento en su cartera vencida (**Gráfica 7**). Los factores que contribuyeron a este debilitamiento de la banca mexicana a lo largo de la expansión crediticia de 1988-1994 son diversos, destacándose la falta de personal capacitado para administrar la banca después de la liberalización financiera, deficiencias en la supervisión y regulación del sector, la ausencia de burós de crédito y el daño moral derivado de un seguro implícito total para los depósitos.

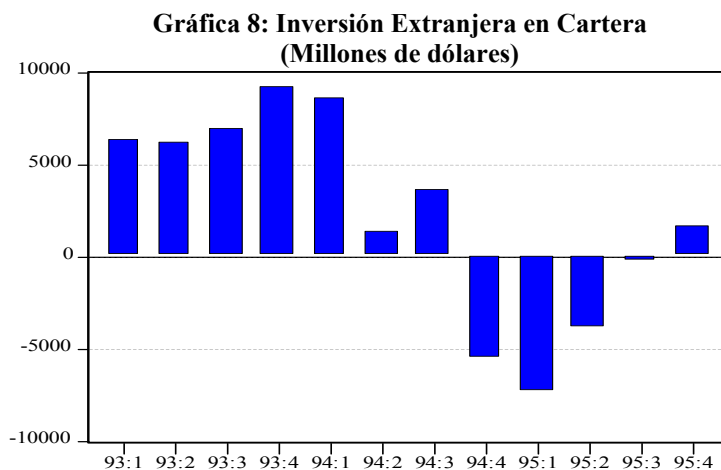
Gráfica 7: Índice de Morosidad
(Cartera vencida como % de la cartera total)



Fuente: CNBV

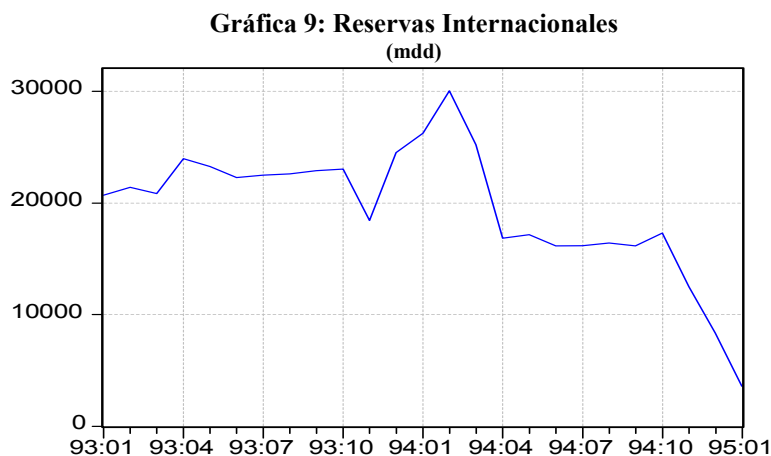
El deterioro del balance de los bancos, a su vez, se exacerbó con la aparición de eventos económicos y políticos adversos durante 1994 y se hizo evidente cuando estalló la crisis cambiaria de diciembre de ese año.

En 1994, no obstante que hubo un crecimiento aceptable del PIB (4.5%), la aparición de grupos armados en Chiapas, el asesinato del candidato a la Presidencia del Partido Revolucionario Institucional, un elevado déficit en cuenta corriente (7% del PIB), así como un repunte en las tasas de interés internacionales, elevaron la incertidumbre y redujeron el atractivo de invertir en la economía mexicana. Esta combinación de eventos se reflejó en una reducción en el flujo de capitales de corto plazo hacia México, el cual pasó de 8.6 mmd en el primer trimestre, a tan solo 1.4 mmd en el segundo trimestre (**Gráfica 8**).



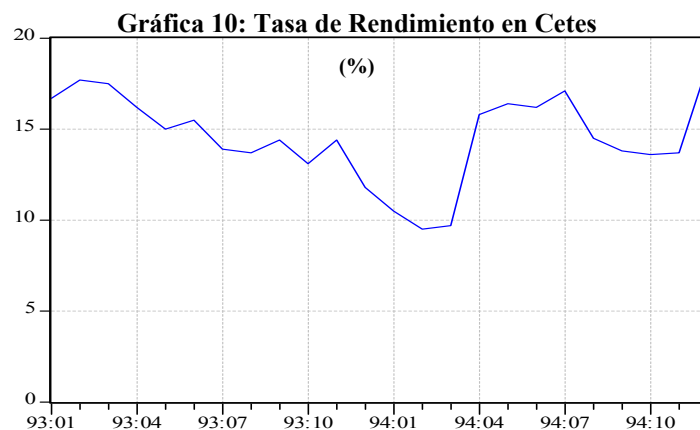
Fuente: Banco de México

Las reservas internacionales, esenciales para la continuación del régimen cambiario de bandas vigente, registraron también una reducción notable durante los primeros seis meses de 1994, pasando de 26.3 mmd en enero, a 16.1 mmd en junio (**Gráfica 9**).



Fuente: Banco de México

Al tiempo que las entradas de capital y las reservas internacionales caían, las tasas de interés experimentaron un repunte significativo, al pasar de 9.7% en marzo, a 15.8% en abril. (**Gráfica 10**).



Fuente: Banco de México

La caída en las entradas de capital, la presión sobre las reservas internacionales y el incremento en los intereses, representaron una seria preocupación para el gobierno. Primero, porque la caída en las reservas ponía en riesgo la viabilidad del régimen cambiario y, segundo, porque el incremento en las tasas de interés aumentaba la vulnerabilidad de un sistema bancario que registraba ya un nivel elevado de cartera vencida. Las autoridades consideraron, o al menos así lo aparentaron, que esta situación sería transitoria y que modificar el régimen cambiario en ese momento habría causado una crisis sistémica en la banca. En consecuencia, decidieron colocar, a partir de mayo de 1994, una fuerte cantidad de bonos denominados en dólares (Tesobonos), estrategia a la que los inversionistas, mexicanos y extranjeros, respondieron vendiendo sus posiciones en Cetes.

La emisión de Tesobonos detuvo temporalmente la salida de capitales y la tendencia ascendente en las tasas de interés (**Gráficas 9 y 10**). Sin embargo, en el segundo semestre de 1994, eventos políticos, así como errores económicos, afectaron negativamente la confianza de los inversionistas y, con ello, la capacidad del gobierno para hacer frente a sus compromisos de corto plazo en Tesobonos. Esto aumentó la especulación contra el peso y contrajo sustancialmente las reservas internacionales del Banco de México (que cayeron esta vez de 16.1 mmd en septiembre, a 8.3 mmd en diciembre). En estas condiciones, el peso debió devaluarse el 20 de diciembre de 1994.

En ese contexto, la incertidumbre respecto a la capacidad del gobierno para cumplir con la amortización de Tesobonos y los problemas de algunos bancos para fondear y recuperar sus créditos en dólares, complicaron la renovación de muchas líneas de crédito y la colocación de certificados de depósito denominados en moneda extranjera (**Cuadro 12**). Esto se tradujo en un severo

problema de liquidez en dólares que obligó al gobierno, a través del Banco de México, a otorgar préstamos de emergencia a las instituciones que tenían amortizaciones pendientes en dicha moneda

Cuadro 12
Obligaciones sujetas a renovación al 31 de diciembre de 1994
(millones de dólares)

	Ene-95	Feb-95	Mar-95	Abr-Dic-95	Más de 1 año	Total
Certificados de Depósito	1,307	1,132	1,388	1,511	287	5,625
Líneas de Crédito	2,524	2,732	1,249	3,808	1,809	12,121
Papel Comercial	185	83	0	50	468	787
Eurobonos	30	12	36	380	1,778	2,236
Total	4,046	3,959	2,673	5,749	4,342	20,769

Fuente: Merrill-Lynch (1998).

Durante los primeros meses de 1995, la depreciación del peso, la contracción económica, la mayor inflación y el repunte en las tasas de interés reales y nominales, provocaron un incremento en la cartera vencida de los bancos (de acuerdo con la contabilidad de esa época, el índice de morosidad pasó de 7.3% en diciembre de 1994 a 9.5% en marzo de 1995).

Los incrementos del valor en pesos de los pasivos denominados en dólares de los bancos (producto de la devaluación); el aumento en la cartera vencida y las pérdidas en su cartera de activos, obligaban a las instituciones bancarias a incrementar, de manera simultánea, el capital y las provisiones preventivas; para lo cual se requerían recursos adicionales. Sin embargo, en plena crisis, no había quienes estuvieran dispuestos a arriesgar sus recursos en un sector que estaba prácticamente al borde del colapso. En consecuencia, muchos bancos no pudieron cumplir con los requerimientos de capitalización.¹⁹

Con un nivel creciente de cartera vencida y el bajo nivel de capitalización de los bancos en los primeros meses de 1995, el sistema bancario mexicano enfrentó un serio problema de solvencia. En esas condiciones y dada la magnitud de la crisis financiera que se evidenció con el abandono del régimen cambiario de bandas el 22 de diciembre de 1994, en enero de 1995 las autoridades se vieron forzadas a instrumentar un programa de rescate bancario orientado a atacar los

¹⁹ En diciembre de 1994 sólo Mercantil Probusa mostraba un nivel de capitalización inferior al 8% requerido; pero en febrero de 1995, observadores del sector concluían que más de la mitad de las instituciones bancarias fueron incapaces de cumplir con dicho requerimiento. Ver Merry Lynch, 1998, p. 28.

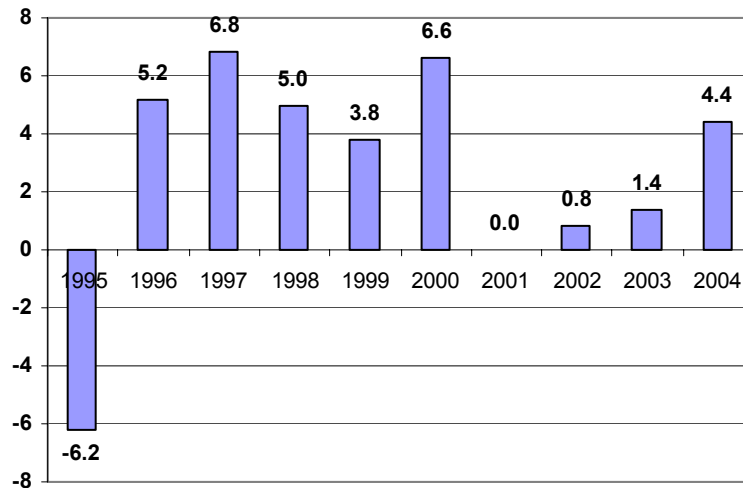
problemas de falta de liquidez, deterioro en la calidad de los activos, y baja capitalización de los bancos.²⁰

4.3 La Transición sin Reformas Clave

Gracias al --ahora polémico-- programa de rescate bancario, los ahorradores no perdieron sus recursos y ninguna obligación de las instituciones dejó de cumplirse, con lo cual se evitó una corrida bancaria, el colapso de nuestro sistema de pagos y una crisis económica de mayor duración e impacto que la finalmente observada.

En efecto, la rapidez con la que se actuó para enfrentar la crisis bancaria, así como un aparato productivo mejor preparado para aprovechar los mercados internacionales --gracias a la estrategia de apertura iniciada en los años 80--, dieron a la economía mexicana la flexibilidad suficiente para revertir la contracción de 1995. Así, después de la fuerte caída del PIB en ese año (6.2%), el crecimiento del PIB se recuperó de manera significativa en los siguientes 5 años (**Gráfica 11**).

Gráfica 11: PIB México 1995-2004
Crecimiento Anual (%)



Fuente: INEGI.

²⁰ En 1998, el actual Secretario de Hacienda de México escribía que “[e]l pecado original que llevó a la crisis mexicana de 1994-1995 se encuentra en la expropiación de los bancos comerciales que los debilitó y los entregó para que se convirtieran en un conducto frágil para la privatización y la expansión del crédito. Adicionalmente, (1) un régimen cambiario semi-fijo; (2) un considerable déficit en cuenta corriente producto de una formidable expansión del crédito, (3) un aumento sustancial en las tasas de interés en EUA y (4) un disparador, que fueron las tensiones políticas acumuladas durante 1994, un hecho rara vez incorporado por la mayoría de los analistas.” Vea Gil Díaz, F. (1998), 311-12.

En esta recuperación las exportaciones no petroleras se expandieron a una tasa promedio anual de 19% en el periodo 1995-2000, ligeramente arriba del crecimiento total de las exportaciones, que lo hicieron a una tasa de 18.4% (Cuadro 13).

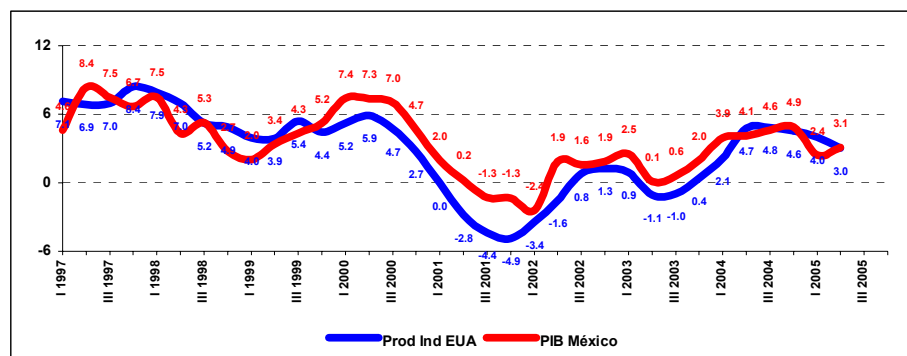
Cuadro 13: Exportaciones de México 1992-2004

	Crecimiento Anual (%)		
	Totales	Petroleras	No Petroleras
1992	8.2	1.7	9.8
1993	12.3	-7.4	16.6
1994	17.3	-0.8	20.5
1995	30.6	13.8	33.1
1996	20.7	36.4	18.8
1997	15.0	-3.1	17.6
1998	6.4	-36.3	11.4
1999	16.0	36.5	14.7
2000	21.8	61.8	18.7
2001	-4.4	-18.2	-2.9
2002	1.4	12.4	0.4
2003	2.3	25.4	0.0
2004	14.1	27.2	12.4
1992-1994	12.6	-2.2	15.6
1995-2000	18.4	18.2	19.0
2001-2004	3.4	11.7	2.5

Fuente: INEGI

No obstante, debemos destacar que, si bien el acceso preferencial al mercado estadounidense resultó de gran ayuda para salir de la crisis, también es cierto que este vínculo comercial ha redundado en una creciente dependencia de nuestra actividad económica al ciclo económico de nuestro vecino del Norte y, en particular, al crecimiento de su producción industrial (Gráfica 12).

Gráfica 12: PIB México y Producción Industrial EUA: 1997-2005
(Crecimiento Anual %, Información Trimestral)



Fuente: INEGI y Federal Reserve Bank of Saint Louis,

En estas condiciones, por tanto, no sorprende que ante la recesión económica registrada en EUA en el periodo 2001-2002, el crecimiento del PIB en México también haya resultado muy pobre.

En retrospectiva, la evidencia indica que la crisis cambiaria-financiera de 1994-1995 distrajo todo tipo de recursos, al tiempo que destruyó buena parte del capital político del gobierno federal, necesarios para continuar promoviendo los cambios estructurales indispensables para elevar la productividad y el crecimiento del país.

Y si bien en los últimos 10 años hemos atestiguado avances importantes en el área macroeconómica²¹ y del marco legal,²² también es cierto que continúan pendientes reformas estructurales clave como la energética, la laboral, la hacendaria, de telecomunicaciones, etc.; así como la necesidad de continuar con el proceso de mejora regulatoria²³ y el fortalecimiento de la gobernabilidad y el estado de derecho.

¿Cuáles son las grandes enseñanzas de la historia económica de México en el siglo XX?

- La fundamental es que durante buena parte de la centuria brillaron por su ausencia las instituciones que fortalecen el mercado.
- Una economía cerrada, con monopolios gubernamentales sobre la riqueza (industria petrolera), es un caldo de cultivo para el autoritarismo y la discrecionalidad en materia de política económica.
- La riqueza petrolera ha cerrado las puertas a las reformas y distorsionado la sana conducción de la política económica.

²¹ Por ejemplo, la reducción en la tasa de inflación a niveles de un solo dígito, tasas de interés reales y nominales más bajas, menor riesgo país, equilibrio en cuentas externas, déficit público cercano a cero; reservas internacionales en niveles récord, etc.

²² Entre ellos, la reforma al sistema de pensiones (1997-2004), la introducción de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (1999), la Ley de Concursos Mercantiles (2000), la Ley del Mercado de Valores (2001), así como diversas iniciativas encaminadas a fortalecer el sistema financiero (2001-2004).

²³ De acuerdo con el Instituto Mexicano de la Competitividad, “actualmente los costos de transacción en términos de días y número de trámites (oportunidades para la corrupción) son muy superiores a los observados en economías desarrolladas y son sólo comparables o bien a economías centralmente planificadas como China, u otras como Alemania, donde a pesar de la orientación de mercado de la economía, la carga regulatoria responde a estrictas regulaciones que atienden a estándares superiores de planeación urbana, ecología, infraestructura, apoyos y subsidios...Los beneficios potenciales de la corrección de una carga regulatoria excesiva son más que sustanciales y se miden en puntos del PIB.” López Silanes (2001) concluye, por ejemplo, que el costo de la regulación en México, tanto por costos de transacción como por inversión no realizada, asciende a 15% del PIB.

- El abatimiento del déficit fiscal, el combate a la inflación y la reforma financiera (tasas de interés determinadas por el mercado y Banco Central autónomo), son pilares de la estabilidad macroeconómica.
- Las crisis recurrentes de la economía nacional han estado asociadas a un bajo nivel de ahorro interno.
- Durante buena parte del siglo XX, hasta antes del inicio de la vigencia del TLCAN, fue patente la incapacidad de la economía para generar las divisas necesarias para sostener el crecimiento económico. Las devaluaciones de la primera mitad del siglo XX estuvieron especialmente ligadas a esta “falla estructural”.
- Históricamente (1921-1996), México mostró, en promedio, un crecimiento real anual de 5%, sin embargo, en la última etapa, a partir de los ochenta, el crecimiento anual apenas supera el 1.5%.
- A raíz de la crisis de 1982, la destrucción de activos, la quiebra de empresas, la carga del pago de la deuda externa y la caída de la formación bruta de capital fijo, fueron determinantes en la pérdida de la capacidad de crecimiento económico. ***Esa desventaja no la hemos podido recuperar.***
- Por otra parte, a raíz del TLCAN hubo un cambio en la dinámica de crecimiento de la economía nacional: los avances en la competitividad de nuestras empresas exportadoras son cruciales para sostener el crecimiento económico. Pero estamos perdiendo la competencia con empresas de otros países en el mercado norteamericano. Corregir esta nueva “falla estructural” será crucial para mejorar nuestra capacidad de crecimiento económico en el futuro.