

*José Antonio Romero Tellaeche**
*Gaspar Núñez***

La economía mexicana: pasado, presente y la necesidad de un cambio estructural

SUMARIO: I. Introducción II. El Estado Desarrollador III. El Porfiriato IV. El Milagro Mexicano (1940-1970) V. El periodo estatista y el fin del milagro mexicano VI. Corolario VII. Bibliografía

I. Introducción

La intención de este capítulo es mostrar que existe una alternativa viable al estancamiento económico que ha vivido país en los últimos 35 años, cuando se abandonó la estrategia económica dirigida por el Estado y se adoptó el liberalismo económico.

A partir del 1° de diciembre de 1982 comenzó el proceso de apertura comercial unilateral y se afianzó ingresando primero al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) -actual Organización Mundial del Comercio, (OMC)- y posteriormente firmando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este tratado no se pactó con el fin de reducir los aranceles en ambas economías. En los EUA, los aranceles eran muy bajos y en especial para la mayor parte de los productos que exportaba México, los cuales entraban a ese país bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (Clinton, 1997). También en México, los aranceles eran ya muy bajos y las barreras no arancela-

* Director del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México (COLMEX).

** Investigador del Programa de Análisis Económico de México del Centro de Estudios Económicos (COLMEX).

rias se habían casi eliminado después de las sucesivas rondas unilaterales de apertura comercial iniciadas en 1982 y consolidadas con la entrada de México al GATT. La razón de fondo de haber establecido el TLCAN consistía en dar certeza a la inversión extranjera para que invirtiera en México. El tratado brindaba certeza a los inversionistas extranjeros (de cualquier parte del mundo) para instalarse en México, aprovechar la mano de obra barata y, una vez cumplido con las reglas de origen del tratado, exportar a los EUA y Canadá. Este tratado (o acuerdo para los EUA) sería respaldado por los congresos de México y los EUA, así como por el parlamento canadiense.

Después de casi 35 años de que se inició el llamado “cambio estructural” (eufemismo para designar la apertura comercial y de capitales), y a 24 años de haberse iniciado el TLCAN, México se ha convertido en un gran país maquilador, con exportaciones con gran contenido importado y bajo valor agregado. La consecuencia de esto ha sido un estancamiento secular del conjunto de la economía. La tasa de crecimiento del ingreso por habitante de 1983 a 2017 fue de 1.01% y desde que entró en vigor el TLCAN (1994-2017) ha sido de 1.26%. En tanto que en las dos etapas en que hubo en México una intervención inteligente del Estado en la economía, el crecimiento fue varias veces mayor que el actual. Así, por ejemplo, durante el Porfiriato (1876-1910) la tasa anual de crecimiento del ingreso por habitante fue 2.71%, mientras que durante la etapa del “milagro mexicano” (1934-1970) fue de 2.8 por ciento.

Gran parte de la responsabilidad del estancamiento económico de México recae primero en las obligaciones aceptadas por México en el convenio de “adhesión” a la OMC, y posteriormente en las condiciones que ofrecieron los “negociadores” mexicanos, o bien, que nos impusieron los EUA para aceptar el “acuerdo”. En el mismo, México ni siquiera consideró proponer que se tomara en cuenta el grado de asimetría existente entre los tres países, por temor a ser rechazado por los EUA, de forma que las condiciones aceptadas por la administración de Salinas de Gortari impusieron una verdadera camisa de fuerza para el futuro desarrollo de México.

La apertura comercial y de capitales, los acuerdos firmados ante la OMC y el TLCAN y la cláusula de “trato nacional” nos impiden tener una política de desarrollo industrial de carácter vertical, puesto que cualquier apoyo que se dé y que origine exportaciones es considerado como prácticas desleales de comercio. Tampoco se puede favorecer con apoyos exclusivos para apoyar el desarrollo de empresas mexicanas, debido a que la inversión extranjera directa (IED), con la cláusula de “trato nacional”, no puede ser excluida de estos beneficios y, por lo tanto, debe de gozar de los mismos apoyos que reciben las empresas mexicanas sin sufrir ninguna discriminación.

La apertura comercial también ha vuelto ineficaz el papel del gasto público como estabilizador de la economía, debido a la alta propensión a importar (0.41 según cálculos de Romero [2014]), esto hace que una buena parte del gasto se filtre hacia el exterior presionando la balanza comercial y con poco efecto sobre la

demanda de productos nacionales. Por otra parte, la apertura al mercado de capitales impide utilizar a la política monetaria como instrumento de desarrollo económico; las tasas de interés no son utilizadas para estimular o inhibir la inversión y el consumo, sino como instrumento regulador del mercado de divisas para mantener el tipo de cambio estable y, en consecuencia, el nivel de precios. De la misma manera, la apertura comercial hace imposible utilizar el tipo de cambio real como instrumento de desarrollo. Como hemos observado en los últimos meses, la devaluación nominal pronto se traspasa a los precios minando los posibles efectos positivos en cuanto a una mejora en la competitividad de los productos nacionales. En suma, no existe ningún instrumento de política que haga posible una mayor tasa de crecimiento de la economía, de manera que quedamos totalmente dependientes de lo que sucede en la economía de los EUA.¹

Estas reflexiones resultan pertinentes ante la eminente renegociación del TLCAN puesto que, de aprobarse la propuesta de los EUA presentada el 17 de julio de 2017, México quedaría aún más atado y sin libertad para establecer la estrategia de crecimiento que más conviniera a sus intereses.

Por ejemplo, los EUA plantean aumentar los requisitos de “contenido regional”, con lo que se reduciría el contenido de importaciones de Asia en favor de las estadounidenses, en las exportaciones originadas en México que realizan las empresas extranjeras a los EUA. De la misma manera se plantea lograr un acuerdo energético en el que el petróleo, excluido en el TLCAN, formaría parte central del mismo y quedaría bajo el absoluto control de los EUA. Asimismo, las soluciones de controversias en el acuerdo quedarían en manos de un “panel independiente” supranacional dominado fundamentalmente por los EUA y fuera de la jurisdicción mexicana. También se plantea la liberación del mercado “por internet” dominado por empresas de los EUA. Finalmente, pero no menos importante, se extenderían y se ampliarían los derechos de propiedad intelectual de las empresas estadounidenses, con efectos dañinos para muchas industrias, pero en especial para la farmacéutica.

Ante la actual situación de estancamiento que vive el país y ante una posible renegociación del TLCAN que no cambiaría en nada las perspectivas de crecimiento de México, y que más aún parecen empeorarlas, conviene preguntarnos si existen estrategias alternativas de crecimiento.

II. El Estado Desarrollador²

El Estado desarrollador -que ha sido utilizado por Japón, Corea del Sur, Taiwán, China y más recientemente por Vietnam- no se originó en Japón, sino en Prusia

¹ La elasticidad del crecimiento del PIB mexicano con relación al crecimiento del PIB de EUA es de 0.92. véase Romero (2014).

² El término fue acuñado por Johnson (1982).

durante el siglo XIX para alcanzar la supremacía militar; y fue perfeccionado por el Imperio Alemán para alcanzar económicamente a las potencias mundiales del momento. El proceso de industrialización en Alemania no fue espontáneo, sino que fue deliberado con propósitos de seguridad nacional para engrandecer a la patria.

El Estado desarrollador puede definirse como un Estado que busca el desarrollo capitalista, pero que planifica mediante un plan racional consensuado que conjunta la propiedad privada con la dirección del Estado (Woo-Cummings, 1999).

Los “ingredientes estilizados” del Estado desarrollador son: a) un estado absolutista fuerte, con legitimidad dentro de su pueblo; b) un nacionalismo arraigado, capaz de llevar a un pueblo a aceptar sacrificios presentes en aras de alcanzar la grandeza futura de su nación; c) una burocracia eficiente, apta para guiar y acompañar a las empresas privadas, para que éstas desarrollen una economía fuerte y capaz de generar los objetivos estratégicos deseados; c) un sistema bancario eficiente, que pueda canalizar recursos hacia los sectores escogidos por la burocracia para acelerar el desarrollo económico y estratégico del país; d) una política industrial selectiva, basada en apoyar sectores clave que presenten rendimientos crecientes a escala, que requieran grandes capitales, que presenten economías de aprendizaje y que generen conocimiento; e) una economía organizada en carteles respaldados por el Estado, en sectores considerados como estratégicos; e) una política educativa congruente con el desarrollo planeado; f) y una política social que genere confianza en la política económica. En esta estrategia ningún elemento tiene sentido en forma aislada, sino que tienen que verse como partes de un mecanismo. En suma, toda la política económica está encaminada a la futura grandeza del país.

Además de las experiencias de Estado desarrollador aplicadas por países como Alemania, Japón y los países del este de Asia, también hubo intentos de aplicar esta estrategia en otros países del mundo, incluido México, las cuales fueron muy exitosas. A continuación, hacemos un breve relato de la política económica aplicada durante el Porfiriato y la etapa del llamado “milagro mexicano”.

III. El Porfiriato³

El período que inició con la Guerra de Independencia en 1810, y que terminó con la Intervención Francesa en 1866, se caracterizó por un estancamiento económico general. El producto por hombre ocupado decreció a una tasa de 0.1% en promedio entre 1800 y 1860. Gran parte del estancamiento se debió a la inestabilidad política del período. Durante los primeros cincuenta años de vida in-

³ Esta sección está basada en Romero (1999).

dependiente hubo cincuenta gobiernos y treinta presidentes. En un periodo de quince años, dieciséis hombres encabezaron dieciséis gobiernos. Con frecuencia aparecían dos gobiernos simultáneos que daban origen a rebeliones y golpes de estado. Además de las luchas internas, dos guerras con Francia y una con los EUA se agregaron a la caótica vida política de la época (Cumberland, 1968). En esas condiciones era inevitable que la influencia del sistema político sobre el crecimiento económico fuera negativa. No existían condiciones para el proceso de acumulación de capital. El país estaba dividido en pequeños enclaves autosuficientes y ningún gobierno pudo proporcionar la paz interna para integrar al país y estimular las inversiones. Los diferentes gobiernos, agobiados por problemas de endeudamiento, no estaban en condiciones de financiar las mejoras internas en infraestructura que eran indispensables.

De 1867 a 1910, México tuvo sólo cuatro presidentes: Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz y Manuel González. Con sus matices, todos ellos fueron defensores del proyecto liberal. Este proyecto, llamado “liberal” como sinónimo de modernizador, en realidad no fue un proyecto económico liberal, sino un proyecto liderado por el Estado. Con el proyecto de modernización se inició un largo período de expansión económica que duró más de cuarenta años y que terminó abruptamente con el proceso revolucionario de 1910. Entre 1860 y 1910, el producto per cápita aumentó 168%, al pasar de 39.36 en 1860 a 105,37 en 1910, esto significa una tasa de crecimiento del ingreso per cápita de 2.0 % promedio anual, durante cincuenta años (2% por arriba del crecimiento de la población).

Con la Restauración de la República, el gobierno de Juárez logró reducir la deuda pública en 79%, al pasar de 454 millones a 97.4. Después de estos acontecimientos, los resultados fueron realmente milagrosos. En pocos años, por primera vez en nuestra historia independiente, los gobiernos que siguieron obtuvieron superávits fiscales. Con esta medida no solo se resolvió el problema de la deuda de manera definitiva, sino que para 1900 el país obtuvo una calificación crediticia al nivel de país desarrollado.

En 1876, cuando Porfirio Díaz llegó al poder, la economía de México era predominantemente agraria, con unidades productivas autosuficientes y pocas señales de industrialización. En el ámbito internacional, ese año correspondió a la época de un enorme crecimiento industrial en los países del Atlántico Norte. Esto generó un rápido crecimiento en la demanda de materias primas provenientes de países menos desarrollados. También fue la época en que el capital internacional comenzó a fluir en grandes cantidades hacia países menos desarrollados.

Con Porfirio Díaz, el país se estabilizó políticamente. Entre 1876 y 1911 sólo dos hombres ocuparon la presidencia: Manuel González durante un período presidencial (1880-84) y Porfirio Díaz el resto (1876-80, 1884-1911). Con la estabilidad vino la pacificación y más tarde la paz. El país se tranquilizó y la delincuencia disminuyó. La inversión extranjera empezó a fluir en volúmenes sin precedente y gran parte de ella, dirigida por el Estado, se destinó a la construc-

ción de ferrocarriles. Éstos, a su vez, integraron al país y lo comunicaron con el resto del mundo. Con los ferrocarriles y los telégrafos se eliminaron las barreras naturales al comercio y esto ejerció presión para que se eliminaran las demás barreras. Porfirio Díaz, al contar con un gobierno central fuerte, tuvo más éxito que Juárez para lograr un mercado nacional. En 1896 se abolieron formalmente las alcabalas, lográndose con el tiempo un comercio interno libre de gravámenes.

El gobierno de Díaz fue el primer gobierno mexicano con una estrategia dirigida a lograr el desarrollo económico. “De hecho, el proyecto político-económico del régimen de Díaz fue crear las condiciones y los incentivos necesarios para que las empresas capitalistas se asentaran definitivamente en México. Como lo expresa Clifton Kroeber para él [Díaz] y sus seguidores, lo urgente era generar riqueza. Lo demás -un pueblo alfabetizado, una política democrática y una nación tan civilizada como las europeas- vendría luego de manera inevitable, con la aparición de la prosperidad y la abundancia.” (Haber, 1992).

Los logros económicos del período de Díaz fueron espectaculares, lo que hace muy difícil explicar su caída. Todos los indicadores describían una economía muy sólida. Las finanzas públicas estaban en orden y se servía puntualmente la deuda pública. En 1895, México registró por primera vez en la historia un superávit en sus finanzas públicas y continuó teniéndolos en casi todos los años hasta 1910. La reputación crediticia de México llegó a ser tan buena que los bonos mexicanos se vendían con un sobreprecio en el mercado mundial; se pagaban tasas de interés comparables a los que pagaban los gobiernos más estables del mundo.

Uno de los logros más importantes de la política económica del Porfiriato fue sin duda el crecimiento del comercio internacional. El volumen de comercio internacional creció nueve veces entre 1877 y 1910, y se incrementó cuatro veces en los últimos veinte años de la dictadura. En 1910, las exportaciones representaban el 18% del PIB⁷. De los treinta y tres años que duró el régimen, en solo dos las exportaciones resultaron menores a las del año anterior. Las importaciones, aunque más erráticas, seguían muy de cerca la evolución de las exportaciones y prácticamente durante todos estos años se registró un saldo favorable en la Balanza Comercial. Nunca se detuvo el crecimiento por un “estrangulamiento externo”.

El auge de las exportaciones y de la atracción de la inversión extranjera generaron una gran demanda de materias primas y materiales. En muchos casos, se justificó la producción nacional de una gran cantidad de productos. Se fundó la primera planta siderúrgica en Monterrey⁴ en 1910 y ésta mostró una velocidad de crecimiento impresionante. Marcas igualmente impresionantes fueron logradas por plantas generadoras de energía eléctrica y fábricas de papel, cemento, vidrio y explosivos. En total, se estima que el Producto Nacional Bruto de México creció 37% en la primera década del nuevo siglo; una propor-

⁴ Hasta después de la Segunda Guerra Mundial esta planta fue la única siderúrgica en la América Latina.

ción equivalente al 23% en términos per cápita. Para 1910 se comenzaba a vislumbrar la posibilidad de que México surgiera eventualmente como un Estado industrial moderno.

La productividad en la agricultura se incrementó 20.1% entre 1877 y 1895, y 57% entre 1895 y 1910 (Coatsworth, 1990). Por su parte, la productividad en la ganadería se incrementó en 100% entre 1877 y 1895, y permaneció estable entre 1895 y 1910 (Coatsworth, 1990). La producción de materias primas destinadas al mercado externo fue sin duda la que más creció, en segundo lugar estuvo la producción de materias primas destinadas al mercado interno y en último la producción de alimentos y bebidas para el mercado interno.

Existen diferentes explicaciones sobre el origen de la caída del régimen de Díaz, quizás, una de las más interesantes es la que argumenta que el régimen de Díaz cayó porque no se gastó lo suficiente en programas sociales que eran indispensables para relajar las tensiones sociales que una economía en crecimiento necesariamente genera. En Alemania en 1870 se tomaron medidas para ganarse a la clase obrera mediante la construcción de un sistema de seguridad social.⁵ Sin embargo en México “el porcentaje de los recursos de la nación que el sector público obtenía para gastos gubernamentales declinó constantemente llegando a su punto más bajo en 1900. Sin el control de los recursos requeridos, el gobierno carecía de la capacidad para responder al creciente desorden social y los recursos necesarios para hacerla factible. En vez de esto, el régimen recurrió a la represión. El ejército, después de todo, era un costo fijo” (Pierenkemper y Tilly 2004). Nunca sabremos si una menor concentración de la tierra, una mayor participación del Estado en gasto social y una transición política negociada hubieran evitado la revolución.

IV. El Milagro Mexicano (1940-1970)⁶

Durante la época de Cárdenas, se dio en México un auge económico alimentado por la prosperidad en los EUA, mismo que permitió el desarrollo de pequeños industriales, los cuales, junto con los grandes industriales que habían sobrevivido a la Revolución, conformaron la industria manufacturera nacional. La Segunda Guerra Mundial dio un impulso definitivo a ambos tipos de industriales, pero sobre todo a los pequeños, los cuales se organizaron en lo que Mosk denominó el “Nuevo Grupo” (Mosk, 1954, p. 21), quienes -operando a través de CANA-CINTRA- delinearon un programa de desarrollo basado en la industrialización a principios de los años cuarenta.

⁵ En 1870 el estado prusiano inició los esfuerzos para crear un sistema de seguridad social motivado por el deseo de ganarse la lealtad de la clase obrera [Pierenkemper y Tilly (2004)].

⁶ Esta sección está basada en Romero (2003a, 2003b y 2014).

Los resultados de este programa fueron sorprendentes. De 1940 a 1970, el Producto Interno Bruto (PIB) en México creció a una tasa anual del 6.41% en términos reales. La población lo hizo al 3.0%; en 1940, México tenía 19.6 millones de habitantes y en 1970 había 48.2 millones. El PIB per cápita se elevó 2.79 veces, lo que implicó una tasa de crecimiento promedio anual del 3.42%. Durante el mismo periodo, el PIB real de los Estados Unidos creció al 3.79% y el PIB per cápita al 2.36%. Véase Cuadro 1.

Cuadro 1
Estados Unidos y México: Producto Interno Bruto (PIB),
Población e Ingreso por Habitante. 1940-1982

Año	PIB EU*	Población EU**	Ingreso por habitante***	PIB México*	Población México**	Ingreso por habitante***
1940	1,098.84	132.16	8.31	25.79	19.65	1.31
1945		141.42	13.64	32.96	22.51	1.46
1950		151.32	11.29	44.67	25.79	1.73
1955		164.73	12.86	56.60	30.01	1.89
1960		179.32	13.12	79.36	34.92	2.27
1965		190.93	15.59	119.05	41.03	2.90
1970		203.30	16.85	176.36	48.22	3.66
Tasa de crecimiento promedio anual (1940-1982)						
1940-1982	3.79%	1.44%	2.36%	6.41%	2.99%	3.42%

* Miles de millones de dólares del 2000.

** Millones de personas.

*** Miles de dólares.

Fuente: INEGI (1985), Estadísticas Históricas de México; Nacional Financiera (1990), La Economía Mexicana en Cifras; FMI, Estadísticas financieras internacionales (varios años).

Entre 1940 y 1970, la producción manufacturera se incrementó en aproximadamente 6.61% al año, en tanto que la agropecuaria lo hizo en 3.5%. En 1940, el sector primario generaba el 25.8% del PIB y absorbía al 67.2% de la población ocupada, en tanto que el sector secundario producía el 14.6% del PIB y empleaba al 10.9% de la fuerza de trabajo. Véanse Cuadros 2 y 3. Para 1970, el sector primario generaba el 10.0% del PIB y absorbía al 40.9% de la fuerza de trabajo, en tanto que el sector secundario producía el 24.4% del PIB y empleaba al

21.2% de la fuerza de trabajo. En 1940, el 65% de la población vivía en zonas rurales; para 1970 el 59% viva en centros urbanos. Véase Cuadro 7. “Para 1970, México era en gran parte autosuficiente en la producción de comestibles, productos petroleros básicos, acero y la mayor parte de los bienes de consumo”(Hansen, 1976, p. 57).

Cuadro 2
Población ocupada por división de actividad económica

	1940	1950	1960	1970
Primario	67.19%	59.66%	55.66%	40.95%
Secundario	10.91%	14.51%	17.40%	21.23%
Terciario	21.86%	25.81%	26.93%	37.80%

Fuente: INEGI (1999), Estadísticas Históricas de México.

Cuadro 3
Población Urbana y Rural

	1940	1950	1960	1970
Población urbana	35.09%	42.59%	50.70%	58.70%
Población rural	64.91%	57.41%	49.30%	41.30%

Fuente: INEGI (1999), Estadísticas Históricas de México.

La moderna industrialización de México se inició con la administración de Manuel Ávila Camacho (1940-1946). Ávila Camacho llegó al poder el 1° de diciembre de 1940 y hasta ese momento no había formulado ningún programa económico dirigido hacia la industrialización de México. Estudiosos de la época consideran que no tenía un programa económico de gobierno (Mosk, 1954, p.60).⁷ Lo que sí era evidente es que estaba decidido a detener los experimentos sociales de la administración de Cárdenas. Para Ávila Camacho era especialmente importante detener la Reforma Agraria y fue en este contexto que el programa

⁷ Adicionalmente, Mosk señala que Ávila Camacho no sostenía convicciones sólidas que coincidiesen con el curso del desarrollo de la economía establecido por su predecesor.

de industrialización resultaba una alternativa idónea. Además de que las condiciones de guerra favorecían el desarrollo industrial de México.

En su primer año de gobierno, Ávila Camacho promulgó la Ley De Industrias Manufactureras. Para ese entonces era evidente que en los círculos gubernamentales había permeado el concepto industrializador como el mejor camino para México. A partir de ahí el programa de gobierno fue orientándose cada vez más en favor de la industrialización. Para finales de 1946, la industrialización era ya claramente el centro de la política económica. La visión económica de Miguel Alemán (1946-1952), fue una extensión lógica de la de Ávila Camacho. Antes de tomar posesión, Miguel Alemán hizo de la industrialización su eslogan económico de campaña. Además, Alemán fue mucho más lejos y -a diferencia de Ávila Camacho- invitó abiertamente al capital extranjero sin prácticamente alguna restricción, lo que a la larga fue un error (Chang, 2003).⁸

El gobierno de Ávila Camacho fue cordial con el capital foráneo pero muy cuidadoso de realizar mayores acercamientos dados los sentimientos que existían en el país después de la expropiación petrolera. En este aspecto, Alemán tomó una actitud mucho más abierta. Anunció públicamente que su gobierno deseaba que el capital norteamericano participara en el desarrollo económico de México. En este sentido, hubo una gran diferencia entre estas dos administraciones. La administración de Ávila Camacho desarrolló sus programas de industrialización basándose en el capital nacional, compuesto esencialmente de pequeñas y medianas empresas. Mientras que la administración de Miguel Alemán favoreció la entrada de capitales internacionales dirigidos principalmente hacia la gran empresa.

Lo que sí tuvieron en común estas dos administraciones fue que la industrialización se convirtió en el objetivo a lograr y se consideró que el bienestar de la sociedad estaba en transformar a México de un país agrario a un país industrial. Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) continuó con el compromiso adquirido en pro de la industrialización. Para la sexta década del siglo XX, se redujeron los gravámenes para la importación de materias primas y equipos para las empresas manufactureras, en tanto que los permisos para importar los productos terminados con frecuencia implicaban un arancel equivalente superior al 100%. Esto último junto con tasas arancelarias bajas para los insumos implicó tasas de protección efectiva muy elevadas.

Para fines de los cincuenta del siglo XX se había desarrollado un complicado sistema de licencias para la importación. Este control directo sobre las importaciones constituyó hasta principios de los ochenta la principal forma de protección. Dicho programa se inició en la quinta década con el doble objetivo de incrementar el ritmo de la industrialización y de conservar las escasas divisas para la importación

⁸ Básicamente porque permitir la inversión extranjera directa, sin una supervisión estricta de los gobiernos locales termina por inhibir el desarrollo tecnológico propio y perpetua la dependencia tecnológica con el exterior.

de artículos que fueran esenciales. Aproximadamente el 80% de las importaciones mexicanas estuvieron sujetas al requisito de licencias. Bajo este sistema, la simple posibilidad de realizar una producción nacional se consideraba como razón suficiente para suspender la importación de productos importados.

El argumento se basaba en que, una vez decidido que la industrialización era deseable, la protección debía ser extensiva. Nurske (1953) señala que, si bien es cierto que los aranceles y otras medidas proteccionistas hacen rentables ciertas actividades, esto no garantiza que se invierta en ellas. En países en desarrollo existen muy pocos incentivos para invertir capital o introducir métodos de producción en gran escala en industrias individuales que producen bienes para el mercado doméstico, debido a que los mercados para tales industrias son muy pequeños.

Pero dado que la adopción de dichos métodos en determinada industria, incrementa la demanda para los productos de otras industrias, el incentivo para invertir será mayor si se invierte en muchas industrias en forma simultánea. Los proyectos de inversión que no resultan rentables en forma individual, se vuelven rentables considerados en conjunto. Este argumento se conoce como la “doctrina del crecimiento balanceado” (Nurske, 1953), (Rosenstein-Rodan 1943), la cual depende de que la expansión simultánea de varias industrias no eleve el precio de los factores productivos. Si ocurre así, la expansión del conjunto reduce entonces la rentabilidad de cada una, y el efecto se neutraliza. Sin embargo, tal posibilidad queda excluida, ya que en estos países la ilimitada oferta de trabajo impide que se eleven los salarios y por tanto, que baje la rentabilidad del capital (Fleming 1955, p. 145-147). Este es el fundamento teórico que explica porque el proceso de industrialización que se llevó a cabo en América Latina, entre ellos México, no fue selectivo y se trató en forma deliberada de abarcar la más amplia gama de productos. Esto, de acuerdo a la nueva teoría de la organización industrial, constituyó un error porque la estrategia debió basarse en sectores estratégicos con presencia de rendimientos crecientes a escala, altos requerimientos de capital físico, una elevada elasticidad ingreso de la demanda mundial, y con grandes posibilidades de generar economías de conocimiento e innovación, que con el apoyo del Estado pudieron haber alcanzado un nivel de eficiencia de clase mundial y convertirse en grandes exportadores.

A finales de los cincuenta, el Secretario de Industria y Comercio insistía públicamente en que los productores nacionales iban a ser expuestos a la competencia externa si no demostraban que eran capaces de colocar en el mercado nacional sus productos a un precio y un lapso razonable. Esto hubiera sido muy conveniente, pero el Secretario no contaba con el poder político para hacerlo efectiva. Al menos podemos decir que existía conciencia sobre la necesidad de hacer más competitiva la industria nacional. No fue sino hasta los ochenta que se cumplió la amenaza, pero justamente sucedió cuando se abandonó totalmente esta estrategia y se llevó a cabo el llamado “Cambio Estructural” donde se comenzaron a dismantelar todos los proyectos industriales.

Durante la administración de Ruiz Cortines, se suministró una protección adicional con la devaluación monetaria de 1954, que redujo el valor del peso mexicano a 12.5 pesos por dólar, el cual se mantuvo hasta la década de los setenta. La devaluación fue una consecuencia de los aumentos en el gasto público, financiados por el Banco de México para contrarrestar la recesión económica de un año antes.

Los subsidios a la inversión y el tope a las tasas nominales de interés fueron un aliciente adicional para los empresarios mexicanos; como resultado de esta última política el costo real de los créditos llegó a niveles negativos durante los años inflacionarios de fines de la quinta y principios de la sexta décadas.

Ruiz Cortines impulsó en forma decidida la acumulación privada de capital mediante la inversión pública, de cuyo total destinó 38% al fomento industrial. Se creó el Comité de Inversiones que luego se sustituyó por la Comisión de Inversiones, encargada de regular, promover y aprobar las inversiones del Estado. La inversión pública se destinó a los rubros tradicionales de educación, salud, vivienda, comunicaciones y transportes. Para impulsar la industria y la economía en su conjunto, el Estado incrementó su gasto público y recurrió en forma abundante al endeudamiento externo.

Los principales instrumentos utilizados para la industrialización durante estas tres administraciones fueron: a) la ley de exención fiscal; b) aranceles; c) controles directos a la importación; y d) política hacia la inversión extranjera.

Ruiz Cortines facilitó la entrada de inversión extranjera. En su sexenio, el flujo de las inversiones extranjeras directas se dio de manera más o menos constante, aunque a un ritmo algo menor que el alcanzado en el sexenio de Alemán. Por ejemplo; para finales de 1954, las inversiones extranjeras alcanzaron un total de 6,829 millones de pesos, que significaron un incremento de 529 millones con respecto al año anterior. Esta cifra es inferior al promedio del sexenio alemánista en unos 60 millones de pesos (corrientes), pero superior en 67 millones al incremento registrado en 1952, último año de gobierno de Alemán.

En este aspecto muy general, México siguió más o menos el patrón de desarrollo latinoamericano de la época. Se buscaba alcanzar la independencia económica y la construcción de un patrón de desarrollo nacionalista; este patrón debía basarse en la explotación del sistema tradicional de flujos de recursos y comercio, así como la canalización los excedentes de estos sectores, mediante la intervención estatal, hacia el sector industrial de sustitución de importaciones. Este proceso bien conocido de sobrevaluación cambiaria y sustitución de importaciones vía el uso de controles de divisas, de importaciones, de deformación de los términos de intercambio a favor del sector industrial, etc., floreció plenamente en la mayoría del mundo subdesarrollado entre los años cincuenta a setenta. En la mayor parte de América Latina, el proceso comenzó antes, durante los años treinta, ya que gran parte del mundo en desarrollo que había logrado su independencia política antes, luego se vio sujeto a las ondas de choque internacionales de la gran depresión.

Sin embargo, en el caso de México existe una diferencia importante y que explica, en parte, su tasa de crecimiento relativamente superior. Es decir que, mientras la mayoría del resto de los países de la región respondieron a la crisis de la gran depresión de los años treinta con una política de industrialización sustitutiva de importaciones (en ocasiones muy por encima de la capacidad y la dotación de calificación), México se desvió de ese patrón y dio una importante atención a la agricultura; la reforma agraria redistribuyó la riqueza y favoreció la formación de un mercado interno.

El proceso de expansión económica del país fue encabezado por el proceso de crecimiento industrial, el cual se conformó de dos oleadas de sustitución de importaciones. Estas oleadas sumaron nuevas actividades industriales a las que se habían desarrollado durante el Porfiriato y las primeras décadas del siglo XX, y en conjunto conformaron la estructura de la industria mexicana de la década de los setenta (Casar, 1990, p. 10).

Cuadro 4
Índice de sustitución de importaciones
(importaciones/oferta total)

	1939	1950	1958	1969
Bienes de Consumo	22.22	6.90	5.72	4.8
Bienes Intermedios	55.91	41.55	40.35	22.31
Bienes de Capital	90.29	73.57	68.64	49.61
Total de manufacturas	48.56	31.12	31.14	22.58

Fuente: Villarreal (1997), pp. 71 y 82.

La primera de estas grandes oleadas de sustitución de importaciones fue resultado de un conjunto de inversiones realizadas a mediados de los años cincuenta en un grupo de industrias básicas: siderurgia, productos metálicos, papel, hule, maquinaria y aparatos eléctricos y equipo de transporte (sobre todo ferroviario). En todas estas ramas se observan, a lo largo de la década, reducciones importantes en el coeficiente de importación a demanda interna, a pesar de que en todos los casos, a excepción de la industria del papel, la demanda interna por sus productos creció a tasas muy superiores a la media del sector industrial (Casar, 1990, p. 10). En 1958, la participación de las importaciones de bienes de consumo manufacturados en la oferta total de este tipo de bienes era menor al 6%. Véase Cuadro 4. Otro indicador del avance del proceso de sustitución de bienes de consumo fue el comportamiento de las importaciones manufactureras. En 1939, las im-

portaciones de bienes de capital representaban el 50% del total de las importaciones, mientras que las de bienes de consumo e intermedios una cuarta parte respectivamente. Véase Cuadro 8. Para 1958, las importaciones de bienes de consumo representaban ya menos del 9% del total de productos manufacturados importados, en tanto que la de las importaciones de bienes intermedios y de capital se elevaban a 32% y 59% respectivamente. Véase Cuadro 5.

Cuadro 5
Estructura de las Importaciones Manufactureras

	1939	1950	1958	1969
Bienes de Consumo	23.0	11.6	8.9	9.0
Bienes Intermedios	25.3	31.3	32.4	29.2
Bienes de Capital	51.7	57.1	58.7	61.8
Total de manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Villarreal (1997), pp. 74 y 84.

La evolución de la composición del valor agregado manufacturero también indicaba el grado en que se había completado la sustitución de bienes de consumo importados por producción nacional. El valor agregado de los bienes de consumo manufacturero dentro del total del sector manufacturero pasó de 75.9% en 1940 a 66.2% en 1958, lo que indica la reducción relativa de este tipo de bienes y la producción creciente de bienes intermedios y de capital. Véase Cuadro 6.

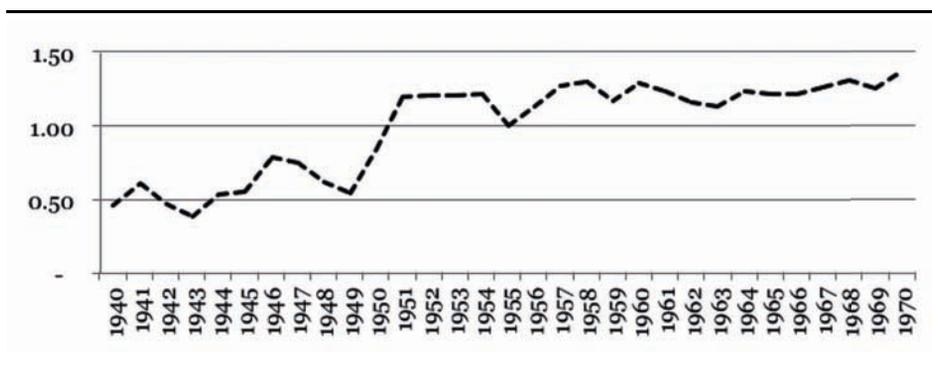
Cuadro 6
Estructura del Valor Agregado Manufacturero

	1939	1950	1958	1969
Bienes de Consumo	75.9	70.8	66.2	52.0
Bienes Intermedios	18.9	19.9	21.7	29.6
Bienes de Capital	5.2	9.3	12.1	18.3
Total de manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Villarreal (1997), pp. 74 y 84.

La inversión pública en obras de infraestructura jugó un papel importante en la promoción del crecimiento en esta primera etapa de industrialización. El período 1950-1958 estuvo caracterizado por una fuerte inestabilidad en el sector externo (déficits y superávits en cuenta corriente, véase Gráfica 1) acompañada de frecuentes devaluaciones y procesos inflacionarios. El índice de precios al consumidor se elevó a una tasa promedio anual de 9.7% entre 1949 y 1958. El precio del dólar en pesos se incrementó en este período a razón de 4.7% anual.

Gráfica 1
Cuenta Corriente (egresos/ingresos)



Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México.

La segunda oleada de industrialización tuvo lugar en el período 1958-1970, durante el cual, la economía mexicana profundizó el proceso de sustitución de importaciones. En este período, la inflación en México fue de 3.6%, es decir, 1.2% mayor que la de los EUA. Asimismo, no hubo devaluación y la tasa de crecimiento fue de 3.2%. Este período económico de México fue bautizado por Antonio Ortiz Mena como “el desarrollo estabilizador”(Ortiz, 1998, p. 9).⁹

Durante esta segunda oleada de industrialización avanzó la sustitución de bienes intermedios y de capital extranjeros por bienes nacionales. Mientras que el índice de sustitución de importaciones para bienes de consumo permaneció prácticamente constante, para los bienes intermedios y de capital disminuyó en casi 20 puntos. En 1958, el índice de importaciones a oferta total para los bienes intermedios era de 40.35%, y para bienes de capital de 68.6%; para 1969, era de 22.3% y 49.6% respectivamente. Véase Cuadro 7. Por otro lado, el crecimiento

⁹ Adicionalmente, Ortiz señala que se otorgó a la estabilidad macroeconómica una mayor importancia que en los gobiernos anteriores no como un fin en sí mismo, sino como una condición indispensable para lograr un desarrollo económico y social sostenido.

de los bienes intermedios y de capital dentro de la estructura del valor agregado manufacturero indicaba el grado de profundización de este proceso. Mientras que en 1958 estos bienes representaban un poco más de la tercera parte del valor agregado total del sector manufacturero, en 1969 llegaron a casi el 50%.

“El gran auge de la inversión que se observa a partir de 1962 en las industrias química, del hule, maquinaria eléctrica, maquinaria no eléctrica y en la industria automotriz, conduce a una reducción sustancial de la participación de las importaciones en la satisfacción de la demanda interna por productos de estas industrias, a pesar, de nueva cuenta, de que son precisamente estas industrias las que mayores ritmos de expansión de la demanda experimentan” (Casar, 1990, p. 10).

Para el período 1940-1970, el índice de producción industrial se multiplicó por once, en tanto que la población se multiplicó por 2.45. Durante el proceso de sustitución de importaciones (1940-1970,) la producción manufacturera mexicana creció a una tasa promedio de 7.9% y se multiplicó por 10 entre 1940 y 1970. En el mismo lapso, la parte de la demanda interna de manufacturas satisfecha con importaciones se redujo de 48.56% en 1939 a poco más de 22% en 1969.

Entre 1940 y 1970, las exportaciones no petroleras crecieron a una tasa promedio anual de 1.6%, en tanto que las manufactureras al 7.3%. En 1940 las exportaciones de manufacturas representaban el 6% de las exportaciones no petroleras, mientras que en 1970 el 35 por ciento.

“El déficit comercial manufacturero se redujo, como proporción del valor de la producción del sector, de un nivel superior a 16% a principios de los años cincuenta a alrededor de 8% a fines de la década de los sesenta. De esta manera, los requerimientos de divisas generados por el proceso de industrialización, si bien aumentaron en términos absolutos, se redujeron considerablemente en términos relativos, configurando así, un esquema financiero sostenible mediante exportaciones de otros sectores y un moderado recurso al crédito externo” (Casar, 1990, p. 11).

Durante la administración de Manuel Ávila Camacho, la protección se dio en forma espontánea como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Terminado el conflicto, Miguel Alemán otorgó protección a prácticamente todas las industrias existentes y a todas las nuevas que aparecieran en México. Para ello, armó un aparato proteccionista basado en aranceles a la importación. En 1947, comenzaron a substituirse los aranceles específicos por ad valorem y se introdujo el concepto de “precio oficial” para evitar la subfacturación (Villareal, 1997, p. 76).

Más tarde, durante el sexenio de Ruiz Cortines, el aparato alemanista fue modificado en forma importante. En 1956, aumentó el impuesto ad valorem en 5.6% para un conjunto de fracciones que representaban el 75% de las importaciones. También durante el sexenio de López Mateos hubo modificaciones, pero de menor importancia. Primero, en 1961, más de 600 fracciones arancelarias fueron revisadas con el objeto de limitar las importaciones de acuerdo con las condiciones internas y de acuerdo con la situación de balanza de pagos; y des-

pués, en 1962, se añadió una sobre tasa de 10% a un grupo de bienes bajo el argumento de que estos recursos serían usados para subsidiar las exportaciones (Villareal, 1997, p. 86).

El sistema de permisos se utilizó inicialmente en la década de los cuarenta con el doble objetivo de asegurar materias primas básicas que eran necesarias para incrementar el ritmo de la industrialización y también para conservar las escasas divisas para la importación de artículos que no fueran de lujo. En 1946, solo el 10% de las importaciones estaba sujeta a permiso (Villareal, 1997, p. 76). En 1947, se creó el Comité Nacional para el Control de Importaciones, con lo que el sistema de licencias comenzó a cobrar importancia (Villareal, 1996, p. 76). Para 1956, el 25% de las importaciones totales requerían permisos previos para la importación; esta cifra aumentó a 68% en 1970. En ese último año, de las 14,000 fracciones arancelarias que existían, entre el 65% y el 70% requería permiso (Villareal, 1997, p. 86). Bajo éste sistema de permisos, la simple posibilidad de poder realizar una producción nacional era considerado, generalmente, como razón suficiente para suspender la importación de productos competidores.

Además de las políticas comerciales, se implementaron otras medidas para estimular a la inversión privada en la industria. A partir de 1941 se concedieron exenciones del pago de los principales impuestos por períodos que variaban de cinco a diez años a las empresas consideradas como “nuevas y necesarias” para el desarrollo industrial de México. También existía “La Regla XIV”¹⁰ que consistía en un programa para reducir los gravámenes para la importación de bienes de capital. Bajo este programa, se amparó el 90% de las importaciones de bienes de capital (Villareal, 1997, p. 87). También el tope a las tasas nominales de interés fue un aliciente adicional para los empresarios mexicanos; como resultado de esta última política, durante los años inflacionarios de fines de la década de los cuarenta y principios de la década de los cincuenta, el costo de los créditos llegó a ser negativo.

Otra forma de protección a los inversionistas nacionales fue el programa de “mexicanización”. Durante las administraciones de Ruiz Cortines y de López Mateos, el sector privado presionó al gobierno para impedir o frenar la inversión extranjera en áreas productivas donde ya estuvieran operando los empresarios nacionales a través de las leyes de “mexicanización” y con el apoyo de la CONACMIN y la CANACINTRA. Mediante estas leyes, también se impedía la entrada de la inversión extranjera en ciertos sectores estratégicos, los cuales quedaban reservados para el Estado.¹¹

¹⁰ La Regla XIV de la Tarifa General de Importación permitía adquirir libres de aranceles las importaciones de maquinaria y equipo.

¹¹ Para una descripción de las principales medidas de “mexicanización” véase Izquierdo (1995).

Durante estos años, se desarrolló un intrincado sistema de controles selectivos del crédito, destinado específicamente a reducir al mínimo los efectos inflacionarios del financiamiento deficitario del sector público y para impulsar el crecimiento en ciertos sectores de la economía. Por medio de las regulaciones sobre la reserva legal y la distribución de la cartera, el sistema bancario privado se vio obligado a adquirir proporciones crecientes de los principales valores del gobierno y otras clases de títulos públicos.

Además de reducir al mínimo los efectos inflacionarios del financiamiento deficitario, los controles selectivos del crédito sirvieron para regular la composición de la cartera de las instituciones financieras privadas, así como para favorecer las inversiones en la agricultura y la industria. El resultado fue que en esos sectores muchas empresas medianas y pequeñas lograron acceso al crédito en cantidades mayores y a tasas de interés más bajas que las que hubieran prevalecido en ausencia de esos controles.

A pesar de que enfrentaba oposición política interna, la inversión extranjera directa (IED) fue aceptada en el nuevo esquema de crecimiento como consecuencia de la escasez de divisas. El debilitamiento del sector agropecuario a partir de 1958, como eje del sector exportador, obligó a recurrir a otras formas de financiamiento de las importaciones, e incluso forzó a limitarlas para evitar un colapso del tipo de cambio. Por ello, la IED y la utilización del crédito externo -que había vuelto a estar disponible a partir realmente de la Segunda Guerra Mundial- se constituyeron en complemento del ahorro interno.

“Este era un tipo de inversión extranjera distinto de aquella que previamente había aparecido en México. En tiempos anteriores, el inversionista extranjero se había consistido básicamente de dos tipos: el inocente comprador de ferrocarriles, electricidad o de bonos del gobierno, que no se percataba de los riesgos de la inversión y que hacía caso a las presiones de su agente de inversiones, y las empresas en busca de materias primas para la exportación, ansiosas de mantener tan poco contacto con la economía mexicana como fuera consistente con la extracción de las materias primas.” (Venon, 1963, p. 103).

La política de desarrollo industrial y las cada vez mayores dimensiones del mercado de consumo mexicano, atrajeron a los inversionistas extranjeros principalmente estadounidenses.¹² “Entre 1950 y 1959, más de las dos terceras partes del total de la inversión directa norteamericana en México se canalizó hacia las actividades manufactureras. En 1950, menos de un tercio de la inversión directa estadounidense en México se destinó al sector manufacturero; en 1959, esa proporción llegó al 47%. Para toda Iberoamérica, la cifra correspondiente fue de

¹² A este tipo de inversión se le conoció en su momento como “fábricas de aranceles”, ya que las empresas extranjeras generalmente invertían en el país protegido para beneficiarse de los incentivos que otorgaba ese país, así como para no perder inversiones pasadas en imagen, publicidad, y cadenas de distribución.

17%. Durante esos años, la inversión directa norteamericana en las manufacturas se elevó de 133 a 355 millones de dólares, el doble de la tasa con que se incrementó en toda América Latina. Esta tendencia que la inversión directa privada de EU siguió en México se sostuvo durante la década de los sesenta; para 1967, la inversión privada estadounidense en el sector manufacturero mexicano había llegado a los 890 millones de dólares, más del doble de 1959, y para 1967 los dos tercios de toda la inversión directa norteamericana en México se hallaba en el sector manufacturero. Se ha estimado que durante los primeros años de la década de los sesenta, las empresas controladas por capital estadounidense contribuían aproximadamente en un sexto del total de la producción manufacturera mexicana” (Hansen, 1976, p. 79).

La inversión extranjera se incrementó a una tasa promedio anual de 8.2% entre 1940 y 1970. En promedio la inversión extranjera representó el 6.6% de la inversión privada anual con una desviación estándar de 5.8 por ciento.

La política fiscal en los años cuarenta y hasta 1958 fue muy cautelosa, por lo que la inflación del período 1940-1958, que fue de 9.5% promedio anual, no puede ser atribuida a los déficits públicos. Los déficits fiscales acumulados del período 1940-1958 alcanzaron solamente el 2.4% del PIB de 1958, lo que representa un 0.24% del PIB en promedio al año.

La causa de la inflación durante esos años hay que buscarla afuera, esto es en factores externos. Durante la Segunda Guerra Mundial, los precios en México habían estado aumentando en forma persistente debido al exceso de demanda mundial que se traducía en un incremento de las reservas internacionales, las cuales, en ausencia de esterilización, aumentaban la oferta monetaria. De 1940 a 1946, el país había acumulado un saldo positivo en la balanza en cuenta corriente por un monto equivalente al 22% de las importaciones totales de 1946 y había acumulado reservas internacionales por un monto equivalente al 75% de las importaciones de ese último año. Durante este período que corresponde a la administración de Ávila Camacho, los precios subieron en promedio 14.5% al año, en tanto que en los EUA lo hicieron a una tasa del 5.43 por ciento.

Los años de 1946, 1947 y 1948 fueron de desaceleración económica en los EUA. Estas situaciones, junto con la depreciación del tipo de cambio real, provocaron fuertes déficits en cuenta corriente y pérdida de reservas durante 1947 y 1948. En esos años, el acceso al crédito internacional estaba prácticamente cerrado, por lo que la única alternativa era el ajuste del tipo de cambio para corregir el desequilibrio. El peso pasó de 4.85 pesos por dólar en 1947 a 5.74 pesos en 1948, y a 8.65 en 1949.

El ajuste en el tipo de cambio, junto con el estallido de la guerra de Corea (1950), produjo superávits en cuenta corriente y en la cuenta de capitales, los cuales incrementaron notablemente las reservas internacionales durante 1949 y 1950.

Las monetizaciones de este incremento de reservas internacionales incrementaron también los precios. El índice de precios subió a razón de 6.25% durante el período 1949-1954, en tanto que el tipo de cambio se mantuvo fijo y el

mismo índice de precios en los EUA solo subió en promedio a una tasa de 1.73% anual durante estos años. Esta situación, junto con el fin de la guerra de Corea (1953) y la desaceleración de la economía de los EUA, trajeron de nueva cuenta déficits en cuenta corriente. A partir de 1950 se registraron fuertes déficits en cuenta corriente que eran compensados en parte con entrada de capitales, pero estas entradas eran insuficientes para mantener constantes las reservas internacionales. De 1950 a 1954, el país perdió reservas equivalentes al 12% de las exportaciones de 1954. Ante esta situación, en 1954 se decidió devaluar el peso; el precio del dólar pasó de 8.65 pesos a 12.50. La reacción de la economía al nuevo tipo de cambio fue sorprendente. En 1954, el PIB creció en 8.5% con respecto a 1953 y a una tasa de 6.8% entre 1954 y 1958. Sin embargo, también hubo costos. El índice de precios en 1958 fue 36% más alto que en 1954 lo que implicó una inflación promedio de 7.6 por ciento.

En todo el país surgieron protestas e inconformidad de parte de los grupos de ingresos medios y bajos, y pareció acabarse la confianza que el sector privado tenía en las políticas de desarrollo establecidas por el gobierno. En ninguna otra época, desde que terminó la Revolución, hubo críticas tan francas y tan severas sobre el sistema político mexicano.¹³

El incremento de los salarios quedó muy por atrás del aumento de los precios, básicamente porque la emigración de las áreas rurales a las urbanas significó para los sectores industrial y de servicios, una oferta de mano de obra infinitamente elástica que mantenía los salarios bajos.

Después de la secuela de la devaluación de 1954, la inflación se detuvo. De 1958 a 1970 los precios se elevaron a menos de 3.6% al año, un récord de estabilidad que se compara favorablemente con la trayectoria seguida por los precios en los EUA, donde fue de 2.4% durante ese mismo período. Esta disminución en el crecimiento de los precios se logró sin que en la transición disminuyera el crecimiento del producto. De hecho, durante este período (1958-1970) el PIB creció a una tasa del 6.5% promedio anual y el PIB per cápita al 3.4 por ciento.

Para lograr este resultado, el programa de estabilización se apoyó en el tipo de cambio como “precio ancla” y recurrió crecientemente a los créditos extranjeros para cubrir los déficits en cuenta corriente.

¹³ Tras la devaluación de 1954 la CTM hizo un emplazamiento a huelga general por el 24% de aumento de salarios de los agremiados. Se dieron 5000 emplazamientos a huelga. En 1956 el gremio de maestros se movilizó en todo el país demandando un aumento de salarios, acaudillado por los líderes Othon Salazar y Encarnación Pérez, la sección 9ª del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se separó del sindicato regentado por la CTM. En abril de 1958 el gobierno reprimió violentamente una manifestación del movimiento revolucionario del magisterio, pero al poco tiempo tuvo que enfrentar otros movimientos sindicales que buscaban independencia y mejoras salariales. Electricistas, telegrafistas, petroleros, y el más poderoso el de los ferrocarrileros. Además, ocurrieron algunas manifestaciones estudiantiles en apoyo a los obreros. El 1° de septiembre de 1958 día de su último informe de gobierno, Ruiz Cortines enfrentaba la insurgencia obrera en varios frentes, sobre todo el magisterial y el ferrocarrilero. Krause (1998), video 8.

La decisión de las autoridades de dar prioridad máxima a la estabilidad de precios a partir de 1958 se debió en gran parte a los efectos económicos y políticos de la devaluación de 1954. La respuesta de la elite política a la crisis de confianza de 1954-1958 se reveló en el historial de la estabilidad de precios a partir de entonces.

La estabilidad de precios y de cambios, en combinación con tasas de interés elevadas, alentaron la inversión en obligaciones emitidas en moneda mexicana, lo que fomentó la entrada de capitales. “El financiamiento extranjero ahora está en disposición de México, así como de otros cuantos países poco desarrollados del mundo. De 1963 en adelante, México colocó más de doce emisiones de bonos en los mercados de capital de los EUA y Europa, y la inversión directa extranjera se apresuró a entrar en el país bajo las condiciones establecidas por el gobierno mexicano” (Hansen, 1976, p. 75).

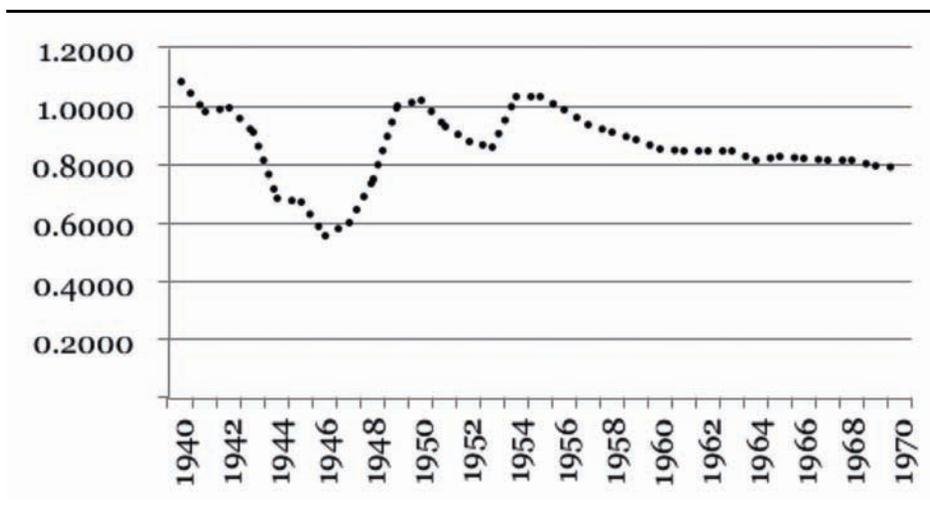
Una de las razones que se aducen para explicar cómo México logró la estabilidad de precios sin tener que sacrificar el crecimiento es la de que el sector público no redujo sus inversiones en infraestructura ni tampoco incurrió en déficits fiscales importantes. “De esa manera México estableció un sistema de financiamiento del desarrollo económico, que refleja la sabiduría de las dos escuelas de pensamiento sobre la inflación de América Latina, la “monetarista” y la “estructuralista”. Atendió tanto la advertencia monetarista de que los déficits gubernamentales son la causa principal de la inflación en Latinoamérica, como la admonición estructuralista de que una disminución de los gastos en infraestructura puede dar origen a cuellos de botella que reduzcan la tasa general de crecimiento” (Hansen, 1976, p. 74).

Otra razón fue que, a partir de 1958, una vez que se modificaron las expectativas de precios, la misma estabilidad fomentó el ahorro en instituciones financieras nacionales. La estabilidad “facilitó el financiamiento de los nuevos déficits gubernamentales con ahorros privados como complemento del endeudamiento externo. En este proceso fue de gran importancia el mayor uso de los encajes de reserva y el control selectivo de crédito a los intermediarios no monetarios” (Solis, 1970, p. 118)

A partir de 1958 y hasta 1976, el precio del dólar se mantuvo fijo. De 1958 a 1970 el índice de precios se incrementó 109%, en tanto que en los EUA el mismo índice se incrementó 45%, esto trajo como consecuencia que el tipo de cambio real descendiera 23% entre 1954 y 1970. Véase Gráfica 2. Esta sobrevaluación del peso originó déficits ininterrumpidos en cuenta corriente a partir de 1956. Los déficits acumulados de 1956 a 1970 sumaron el equivalente al 30% del PIB de 1970.

De no haberse dado la sobrevaluación del peso, se habría tenido más inflación, pero como compensación las exportaciones hubieran sido mayores y las importaciones menores, los déficits en cuenta corriente se hubieran reducido, el endeudamiento externo hubiera sido menor y la dependencia en la inversión extranjera hubiera sido también menor. Véase Cuadro 7.

Gráfica 2
Tipo de Cambio Real* (1954=1)



* El tipo de cambio real fue calculado como: (índice de precios de EUA * tipo de cambio) / índice de precios de México. Se ha tomado como base 1949 porque es un año que se considera que el valor del peso estaba en equilibrio. Cárdenas (1996), p. 45.

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México y.....

Conforme avanzaron los años sesenta las posibilidades de la economía para basarse a sí misma en los que respecta al financiamiento de la inversión, y por tanto del crecimiento económico disminuyeron gradualmente para depender cada vez más del ahorro externo.¹⁴ Durante el período 1963-1970 el ahorro externo era de 1.7% del PIB y representaba casi 10% del ahorro total.

Los faltantes en cuenta corriente se fueron transformando en deuda pública y privada, así como en inversión extranjera. El déficit en cuenta corriente de cada año se financiaba con deuda pública y privada que generaba intereses y que tenía que pagarse más adelante o con inversión extranjera que eventualmente generaba remesas al exterior. Como resultado de los déficits crecientes en cuenta corriente, la deuda pública externa paso de 6.1% del PIB en 1960 a 9,2% en 1970.

En 1970, los egresos por servicios factoriales (remesas de utilidades e intereses) absorbían divisas por un monto equivalente al 32.6% de los ingresos por exportación de mercancías.

¹⁴ El ahorro externo es igual a la suma de las diferencias entre gastos e ingresos públicos y entre ahorro e inversión privados, y por identidad contable el ahorro externo es igual al saldo en la cuenta corriente.

Cuadro 7
Balanza de Pagos, Saldos acumulados
(millones de pesos de 1985)

Sexenio	Cuenta corriente	Cuenta de capitales	Errores y omisiones	Variación de reservas	Inversión Extranjera
Manuel Avila Camacho (1940-1946)	1,178.01	1,303.44	1,695.14	4,176.58	1,927.09
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	(4,450.98)	2,784.74	1,981.17	314.93	2,782.03
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	(16,544.52)	6,642.99	11,184.77	1,283.23	5,636.42
Adolfo López Mateos (1958-1964)	(25,284.31)	4,867.04	21,218.10	800.83	5,673.61
Gustavo Días Ordaz (1964-1970)	(41,324.11)	15,058.58	27,703.73	1,728.60	10,121.14

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México y.....

El verdadero costo de la estabilidad de precios que se experimentó de 1958 a 1970 durante el llamado desarrollo estabilizador debe de compararse con la deuda externa y con la inversión extranjera que se acumuló durante ese período, así como con el efecto dinámico adverso que se generó en la industria mexicana que durante doce años recibió señales adversas para exportar.

En este sentido, debe de recordarse lo que mencionamos en la cita de Harry Johnson respecto a que los déficits se deben a la intervención del gobierno en el mercado cambiario. Esta obviedad invalida la posición dominante que afirma que los déficits en cuenta corriente durante esta época, fueron el resultado de un problema “estructural”.

V. El periodo estatista y el fin del milagro mexicano¹⁵

El período 1971-1992 fue un periodo de rápido crecimiento impulsado por el gasto público estimulado, deuda pública e ingresos petroleros. La prosperidad artificial generada por los excedentes petroleros hizo innecesaria la reestructuración del modelo de industrialización nacionalista y termino dramáticamente en la crisis de deuda de 1982. La oportunidad que nos ofreció el descubrimiento de vas-

¹⁵ Esta sección está basada en Romero (2003^a y 2003^b). Para una versión más detallada de esta sección véase.

tos mantos petrolíferos se dejó pasar con un enorme costo económico, especialmente en materia de opciones de cambio positivo para las generaciones futuras. Nuevamente, la falta de un proceso de planeación, en el que se contemplaran caminos alternativos, impidió que nuestro país saliera adelante. La consecuencia fue el desbalance del sistema de economía mixta a favor del Estado y en contra del empresariado del país, incluso en áreas tan fundamentales como la financiera; aunque, por otro lado, se establecieron con éxito algunos polos de desarrollo de carácter industrial y turístico.

La profundización del esquema intervencionista del Estado y la dificultad para adaptarse a los cambios que en el ámbito internacional estaban desarrollándose en esos años condujo al país a la debacle económica de principios de los ochenta. Los resultados de esa creciente incapacidad fueron un desequilibrio estructural de la balanza comercial y un endeudamiento a un nivel sin precedentes. Estos resultados nos pusieron en una situación vulnerable frente a los EUA.

El rápido deterioro de la balanza comercial tuvo sus raíces en una combinación de factores que pueden resumirse en el progresivo agotamiento de las fuentes externas de financiamiento junto con un aparato productivo que requería señales de “precios incorrectos” (incluyendo, pero no únicamente, un tipo de cambio competitivo); es decir, precios que hicieran lucrativas las actividades que competían con las importaciones y que hicieran atractivo exportar.

La exportación de productos agropecuarios. Mientras que en el período 1961-65 el superávit agropecuario financiaba prácticamente la mitad del déficit comercial industrial (2), para 1974 esta fuente de financiamiento había dejado de ser importante (3). La razón de la rápida pérdida de importancia de esta fuente de financiamiento se debió, por un lado, a la ampliación acelerada del déficit comercial industrial a medida que avanzó el proceso de “sustitución de importaciones”, y al agotamiento de la fuente de financiamiento en sí. El deterioro de la balanza comercial agrícola (principal componente del superávit comercial agropecuario) se explica por la decreciente brecha entre la producción y el consumo agrícola por habitante. Esto último se entiende a partir del rápido crecimiento de la población y el lento crecimiento de esa producción.

Los descubrimientos de los yacimientos de petróleo a fines de la década de los setentas parecieron haber terminado de una vez y para siempre con la pesadilla de la paralización del crecimiento industrial por falta de divisas. Esas divisas permitieron crecer sobre una estructura ya viciada y ampliar el sistema productivo sobre los mismos principios que antes, lo que implicó un requerimiento creciente de importaciones como porcentaje del producto industrial.

El crecimiento sobre estas bases estaba llevando a que las divisas generadas por el petróleo resultaran insuficientes para financiar el déficit industrial. Esta realidad, se hubiera manifestado aun cuando el precio del petróleo no hubiera descendido. El colapso de los precios internacionales del petróleo solo vino a acelerar el resultado que inevitablemente se hubiera dado: la suspensión del crecimiento por falta de divisas.

VI. Corolario

El crecimiento económico de México desde 1983 ha sido decepcionante. Existe una gran cantidad de diagnósticos que explican por qué México no crece. Los defensores del *statu quo* sostenían que las reformas económicas iniciadas en 1983 no fueron completas y que, por lo tanto, había que complementarlas con reformas de segunda generación para que finalmente se liberaran los mercados laborales, energético, de comunicaciones, etc. Solo con eso se lograría acelerar el crecimiento. Por tal motivo, los esfuerzos de la administración de Enrique Peña Nieto se encaminaron a lograr estas reformas; que, con el apoyo del PAN y el PRD, se impusieron en 2015. Otros, por el contrario, somos escépticos de esta línea de pensamiento y mantenemos que son precisamente las reformas iniciadas en 1983 las que inhiben el crecimiento. Consideramos que las aperturas comercial y de capitales, así como los compromisos adquiridos con los EUA a través del TLCAN y la OMC, constituyen una verdadera camisa de fuerza para nuestro desarrollo.

La estrategia mexicana iniciada en 1983 estuvo encaminada al desmantelamiento industrial nacional que existía antes de ese año y a poner toda la confianza en atraer IED, pensando que con ello se lograría el crecimiento en forma automática (pues habría entrada de capitales y transferencia tecnológica), el TLCAN fue en términos concretos una forma de expandir el régimen de maquila para atraer IED en la exportación, aunque también se promovió IED no solo en la exportación, sino que se generalizó a todos los sectores, incluyendo el comercial, financiero, etc.

Después de 33 años de aplicar estas políticas en México, el crecimiento del ingreso por habitante ha sido del 0.72% en promedio anual, el más bajo en la historia contemporánea de México, solo ligeramente por arriba del período combinado de la Guerra Civil Mexicana y la Gran Depresión (1914-1934) que fue de 0.6%. En contraste, durante el período en el que se aplicó la estrategia de crecimiento liderada por el Estado (1934-1970) el crecimiento del ingreso por habitante fue de 2.82% y durante el “Porfiriato” (1876-1911) de 2.31 por ciento.¹⁶

Gran parte de la discusión política sobre qué hacer con la economía mexicana es ideológica y está fuertemente influida, directa e indirectamente, por los EUA. Directamente porque hasta la administración Obama, ésta defendía el libre comercio y el libre acceso a las empresas multinacionales al mercado mexicano, e indirectamente porque los que toman las decisiones en materia de política económica en México obtuvieron sus grados académicos en universidades de ese país y se identifican con la ideología dominante que defiende bajo cualquier circunstancia el libre comercio, el libre acceso de la IED a todos los

¹⁶ Groningen Growth and Development Centre and the Conference Board, Total Economy Database, January 2016, <http://www.ggdc.net>

países y la defensa de los derechos de propiedad intelectual de los extranjeros. Estos principios, si bien pueden aplicarse a las relaciones entre países desarrollados, coartan las posibilidades de desarrollo a los países que no han potenciado sus capacidades productivas.

La apertura comercial y de capitales iniciadas en 1983 y consolidadas en el TLCAN nos colocó en una posición muy vulnerable. Tenemos una economía basada en exportaciones realizadas abrumadoramente por empresas con algún grado de participación extranjera, que utilizan pocos insumos nacionales y que concentran sus exportaciones en un solo mercado a pesar del sinnúmero de tratados comerciales que hemos firmado.

Existe una imposibilidad de diversificación geográfica de exportaciones dado que la estructura productiva nacional está constituida predominantemente por empresas extranjeras cuya razón de ser es exportar a los mercados de los EUA y Canadá.

El exterminio del campesino mexicano ha presentado efectos consecuentes sobre la diáspora, la caída de los salarios nacionales, la informalidad, la descomposición social y la violencia.

En 1991 el sector agropecuario concentraba el 27% del empleo nacional, mientras que en 2013 solo el 13.4%. (Banco Mundial, 2017). La reducción de la proporción del empleo en el sector agropecuario no se originó en un aumento de la participación del sector manufacturero entre 1991 y 2013, ya que su participación se mantuvo constante; la reducción de la participación del empleo en el sector agropecuario se reflejó en un aumento de la participación del sector “servicios”.

La apertura comercial y de capitales, y los compromisos adquiridos ante la OMC, nos han impedido aplicar políticas comerciales, industriales de carácter vertical, monetarias, fiscales y de tipo de cambio.¹⁷ Dada la estrecha dependencia que se ha creado de México hacia los EUA (exportaciones, inversión extranjera, remesas, etc.) el único motor del crecimiento es el crecimiento de esa economía. El llamado “mercado interno” es inexistente puesto que no existe oferta interna de productos que compitan con los productos importados.

A pesar de estos resultados tan decepcionantes y la descomposición social que ha sufrido el país a lo largo de las últimas tres décadas, lo más probable es que hubiéramos continuado por esta misma senda durante mucho más tiempo hasta que la descomposición social llegara al límite de lo soportable.

La sociedad mexicana acepta el estado actual de las cosas como algo natural. Los medios de comunicación fomentan este estado, en el que se tiene la idea de que vivimos en el mejor mundo posible y que los problemas de violencia, descomposición social, corrupción y concentración del ingreso son fenómenos anómalos y desconectados de lo que pasa en la economía y en el resto de la sociedad.

¹⁷ Véase Romero (2014).

Pero, irónicamente, no son los resultados desastrosos de la apertura comercial y el TLCAN lo que motiva a México a buscar una estrategia de alternativa para el crecimiento, sino el rechazo de nuestros principales socios comerciales, no solo a nuestra asociación comercial sino a nosotros como personas.

La llegada de Trump a la presidencia de los EUA vino a reventar el sueño mexicano de llegar algún día a ser “norteamericano”. El Bloque Norteamérica, con el que soñaron algunos funcionarios, hoy se fisura ante la persecución y deportación de indocumentados mexicanos en los EUA y la amenaza de un muro que constituye un monumento al desprecio de buena parte de la sociedad norteamericana hacia nosotros, como personas y como país. Pero, en términos económicos, quizás lo más grave es la posible disolución o renegociación del TLCAN, que seguramente reducirá o eliminará los incentivos a las empresas extranjeras para establecerse en México y exportar a los EUA y Canadá. Se trata de una circunstancia crítica para México, pues este aspecto constituye el corazón de la estrategia de crecimiento adoptada por nuestro país desde hace 30 años.

Las amenazas de la administración Trump, junto con una abundancia mundial de hidrocarburos que mantendrán los precios bajos por el futuro predecible, y la disminución de las reservas petroleras de México, abren nuevas posibilidades de crecimiento para nuestro país si estas oportunidades son aprovechadas.

La incertidumbre generada por definir cuál será la actitud de la administración Trump ante la renegociación del TLCAN y la caída del precio del petróleo, permiten tener un tipo de cambio competitivo que, de mantenerse en el tiempo, pueden permitir un proceso espontáneo de sustitución de importaciones. También las actuales circunstancias ofrecen grandes posibilidades de reindustrializar el país a través de una intervención del Estado, estimulando a los empresarios nacionales para que sustituyan importaciones y para que logren eficiencia exportadora.

Este proceso no puede darse de inmediato, nos llevó varias décadas destruir el aparato productivo nacional (por nacional nos referimos a un aparato productivo propiedad de empresarios mexicanos) y es de esperarse que nos lleve un tiempo similar en reconstruirlo.

Esto significa que estamos en el umbral de presenciar la resurrección del Estado Desarrollador. Ante estos retos y oportunidades, podemos preguntarnos qué hubiera ocurrido si hubiéramos continuado con la estrategia de un Estado Desarrollador como lo fue el período de industrialización postrevolucionario que duró hasta 1970. Es difícil hacer un contra factual, pero utilicemos como imperfecto sustituto un análisis de lo sucedido en la República de Corea. Un país con la mitad de la población de México que, a partir de 1948 (aproximadamente una década después que México, dependiendo qué fecha se tome como punto de partida, 1934 o 1940) y con algunas similitudes con el país mesoamericano, comenzó su programa de reindustrialización después de aplicar una reforma agraria.

La comparación nos parece oportuna. Hasta 1970, el proceso de industrialización de México parecía muy prometedor. Decisiones tales como el no

ajustar su tipo de cambio, no enfrentar reformas que hubieran promovido mayor eficiencia y lograr mayores exportaciones, o la laxitud en la regulación hacia la inversión extranjera, hicieron que el modelo fuera poco viable. A lo anterior contribuyó el auge petrolero que desvirtuó totalmente el proceso de industrialización y facilitó un despilfarro de recursos, sin plan previo, que culminó en la conocida crisis de la deuda que puso al país en una situación sumamente vulnerable en un momento de dominio absoluto del neoliberalismo a escala mundial. Esto obligó a México a aceptar las demandas de los EUA y de los organismos financieros internacionales para dismantelar sus programas sectoriales y abrir su economía a bienes y capitales.

El caso de Corea es muy diferente. El país asiático tuvo comienzos similares a los de México, si bien con una filosofía distinta. Más allá de sustituir importaciones, se potenció la producción nacional. Además, no generalizó este proceso, sino que escogió sectores específicos donde se pensó que se podían desarrollar ventajas comparativas y fortaleció grupos empresariales locales para que estos se convirtieran en productores de clase mundial. Existió una planeación rigurosa del desarrollo industrial con una estrategia envolvente que unificaba al sector financiero, educativo, industrial y agrícola de una manera integral, cada uno como engranes de un solo mecanismo destinado a desarrollar al país en unas cuantas décadas.

En México no podemos seguir empecinados con la misma estrategia, no porque no queramos, sino porque las nuevas relaciones comerciales con los EUA seguramente nos lo impedirán. En este sentido, debemos buscar estrategias alternativas de crecimiento y las podemos encontrar en lo que hicieron algunos países que llegaron tarde al desarrollo, pero que lograron alcanzarlo en pocas décadas o están en vías de lograrlo, nos referimos a casos como el de Alemania, Japón, Corea del Sur, Taiwán, China, y más recientemente Vietnam.

El futuro económico y social de México es incierto, existen intereses creados, internos y externos, que dificultan adoptar estrategias alternativas de desarrollo, pero el no hacerlo es aceptar que las cosas sigan deteriorándose. Consideramos que vale la pena insistir y presionar para intentar aplicar una nueva estrategia de crecimiento mediante un estado desarrollador y una planeación del desarrollo.

VII. Bibliografía

- Casar, José Ignacio, Carlos Márquez Padilla, Susana Marván, Gonzalo Rodríguez y Jaime Ríos (1990), *La organización industrial en México*, Siglo XXI-Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México.
- Chang, Ha-Joon (2003). *Globalisation, Economic Development & the Role of the State*, Zed Books, TWN, Third World Network.

- Clinton, William (1997). *To the Congress of the United States: Study on the Operation and Effects of the North American Free Trade Agreement*, Office of the President, Washington, D.C.
- Cumberland, Charles (1968). *Mexico: The Struggle for Modernity*, Londres, Oxford University Press.
- Fleming, Marcus (1955). External economies and the doctrine of balanced growth. *Economic Journal* 65, 241-25
- Haber, Stephen (1992). *Industria y Subdesarrollo: La Industrialización de México, 1890-1940*. Alianza Editorial.
- Hansen, Roger D. (1976). *La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI*, México, 1976.
- Izquierdo, Rafael (1997). *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Johnson, Chalmers A. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press, 1st Edition.
- Mosk, Alexander Sanford (1954). *Industrial Revolution in Mexico*, University of California Press, Los Angeles.
- Ortiz Wadgymar, Arturo (1988). *El fracaso neoliberal en México, Nuestro Tiempo*, México.
- Nurkse, R. (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pierenkemper T. y R. Tilly (2004). *The German Economy during the Nineteenth Century*, Berghahn Books.
- Rosenstein-Rodan, Paul. 1943. "Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe." *Economic Journal* 53(210-211) June-September: 202-211.
- Romero (1999). *El Holocausto y su Secuela: La Revolución Mexicana de 1910. El Trimestre Económico*, FCE, Vol. LXVI, Núm. 262. Abril-junio.
- Romero, José (2003a). *Sustitución de importaciones y apertura comercial: Resultados para México*, en "La Integración Económica y la Globalización", Alicia Puyana Coordinadora
- _____ (2003b). *Crecimiento y Comercio*, en "Una Historia Contemporánea de México: Transformación y permanencias". Tomo I, Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer Coordinadores.
- _____ (2014). *Los Límites al Crecimiento Económico en México*, Serie Grandes Problemas, El Colegio de México-UNAM.
- _____ (2017). *La "Época Estatista" (1970-1982): El Principio del Fin del Milagro Mexicano*. INEHRM.
- Solís, Leopoldo (1970). *La realidad económica de México: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México.
- Vernon, Raymond (1973). *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Harvard University Press Cambridge.

- Villareal, René (1997), *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: un enfoque neoestructuralista, 1929-1997*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Woo-Cummings, Meredith (1999). *The Developmental State, Cornell Studies in Political Economy*.