

Chapter Title: LA ECONOMÍA MEXICANA EN EL DILATADO SIGLO XX, 1929-2009

Chapter Author(s): Enrique Cárdenas

Book Title: Historia económica general de México

Book Subtitle: de la colonia a nuestros días

Book Editor(s): Sandra Kuntz Ficker

Published by: El Colegio de Mexico; Secretaría de Economía, México

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv47wf39.20>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This content is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



JSTOR

El Colegio de Mexico and *Secretaría de Economía, México* are collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Historia económica general de México*

CUARTA PARTE

D. LA ECONOMÍA MEXICANA EN EL DILATADO SIGLO XX, 1929-2009

*Enrique Cárdenas**

Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C.

INTRODUCCIÓN

La economía mexicana registró tres grandes etapas en su desempeño entre 1929 y principios del siglo XXI, mismas que estructuran este ensayo. Primero, México tuvo un desarrollo económico prolongado durante 50 años, desde la recuperación de la Gran Depresión hasta el estallido de la crisis de la deuda externa, que coincidió con la del corporativismo mexicano. Ésta fue una etapa de crecimiento alto en que la economía desarrolló su mercado interno, primero a partir del propio mercado y luego mediante políticas proteccionistas, caracterizada por una relación estrecha entre los sectores económicos y el Estado mexicano, que rindió frutos a pesar de choques externos severos que determinaron, en gran medida, la estabilidad de precios. Si bien existen debates en la historiografía sobre el papel, positivo o negativo, de la política proteccionista en este periodo, al igual que existe sobre la apertura comercial a partir de los años ochenta, en esta sección se establece que el impacto de la sustitución de importaciones fue muy positivo al principio, pero que tenía sus límites, mismos que no fueron enteramente respetados y que ello contribuyó, en parte, al estancamiento de los años subsecuentes. De la misma forma, se ha debatido el papel del gobierno en el crecimiento de esos años y sus consecuencias sobre la inflación, aunque cada vez más se concuerda en el hecho de que los excesos presupuestales fueron más bien tardíos y claramente insostenibles sólo a partir de la década de 1970. Finalmente, cabe mencionar que este largo proceso de crecimiento comenzó a tener problemas severos a principios de los años sesenta que no fueron atendidos cabalmente y que luego, en los setenta, hicieron crisis. No era posible continuar el modelo de desarrollo anterior sin que sufriera cambios, incluidos los políticos, en medio de la transformación del medio económico internacional que estaba ocurriendo entonces.

* El autor agradece los comentarios de los asistentes a los seminarios organizados por El Colegio de México y especialmente a Sandra Kuntz, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila. Desde luego, soy el único responsable de cualquier error que aún subsista y de lo aquí expresado. También agradezco la colaboración de Adrián Guízar y Ana Priscila Torres.

La segunda etapa es de un severo estancamiento económico debido a la contracción obligada por el pago de la deuda y que se agravó con el rompimiento de los grandes acuerdos nacionales. El enorme endeudamiento externo del país redujo irremediablemente su capacidad para invertir, y también disminuyó los niveles de consumo de la población. Su impacto fue severo porque empeoró los niveles de vida e interrumpió de la reducción de la pobreza, que había tenido lugar en los decenios anteriores. En lo político, a pesar de los esfuerzos presidenciales, no fue posible resarcir el consenso y se hicieron sentir las secuelas del rompimiento entre el gobierno y el sector privado por la expropiación bancaria. Este periodo fue relativamente corto, de 1982 a 1987, y registró también el comienzo del cambio estructural de la economía que caracterizaría a la tercera etapa.

A partir de 1988 se reforzó la etapa reformista de la economía y la sociedad mexicanas con altibajos importantes. Del periodo de reformas profundas en lo económico llevadas a cabo durante el gobierno de Carlos Salinas, aprovechando la ola internacional de transformación cuyo emblema principal fue la caída del muro de Berlín, pasamos a la crisis de 1994 y los obstáculos que su desenlace impuso sobre la continuación de otras reformas importantes. Sólo algunas de ellas, en los ámbitos político y de justicia, se llevaron a cabo desde entonces, y más recientemente, en el gobierno de Felipe Calderón, se continuaron algunas reformas económicas necesarias pero aún insuficientes. Contra lo que se pronosticaba cuando se sufría el estancamiento de los años ochenta, las reformas realizadas hasta ahora no han traído la bonanza prometida, y mientras algunos cuestionan si las reformas económicas eran la panacea o más bien han empeorado la distribución de la riqueza y del ingreso, otros consideran que han sido claramente insuficientes y en ocasiones mal implementadas, y que reflejan la debilidad institucional del Estado mexicano. El hecho es que en los últimos decenios el crecimiento económico ha sido más bien magro y no se han encontrado los caminos para volver a crecer rápidamente, como ocurrió en la primera etapa. Esta sigue siendo, hasta la fecha, la interrogante más importante: ¿por qué no crecemos?

1. PUNTO DE PARTIDA. LA ECONOMÍA MEXICANA AL ESTALLAR LA GRAN DEPRESIÓN

Durante los años veinte y tras la primera Guerra Mundial, Europa requirió de grandes cantidades de bienes y servicios, provenientes de Estados Unidos. Ello constituyó una fuerza expansiva que se reflejó en una situación económica de bonanza durante los primeros años de la década. Sin embargo, una vez que los países europeos comenzaron su recuperación económica y poco a poco restituyeron su capacidad productiva, se empezó a generar capacidad

excedente en el mundo occidental a partir de mediados del decenio, que concluyó dramáticamente con el *crash* de Wall Street a fines de octubre de 1929.

Sin embargo, la crisis bursátil de 1929 y sus consecuencias inmediatas no fueron el punto de partida de la depresión en México. Los términos de intercambio se habían deteriorado 4% en el periodo de 1926 a 1929 y el segundo bien de exportación, el petróleo, había disminuido su importancia desde principios de los años veinte. Por tanto, la reducción de la demanda externa que resultó de la crisis económica de 1929 simplemente reforzó la tendencia descendente de la economía.

La Gran Depresión impactó a la economía mexicana mediante tres canales esenciales: primero, al disminuir la demanda y los precios del sector exportador como consecuencia de la caída del ingreso en Estados Unidos y en los demás países con los que México comerciaba; segundo, al disminuir el nivel de reservas internacionales dentro y fuera del Banco de México (por el deterioro de la balanza comercial y de servicios), al mismo tiempo que aumentaba la exportación de oro, lo que disminuyó la oferta monetaria con la consecuente recesión económica; tercero, al reducirse el nivel de ingresos fiscales y, por tanto, también el gasto público (ya que no era posible financiar un déficit). Finalmente, otro factor que agravó los efectos de la depresión de 1929 fue la pésima cosecha de aquel año, como resultado de condiciones climáticas adversas. Las semejanzas con la gran recesión de 2009 son notables: caída de las exportaciones, del crédito, de los ingresos fiscales y la ocurrencia de eventos extraordinarios, como la influenza de mayo de 2009.

Estos tres factores macroeconómicos contraccionistas —la disminución de la demanda externa, la reducción de la oferta monetaria y del gasto público— se contrarrestaron, en alguna medida, por la depreciación del tipo de cambio (pesos plata) y sus efectos sobre la sustitución de importaciones, que comenzó junto con la recuperación económica. El aumento en el precio relativo de las importaciones incentivaba a los consumidores a sustituir bienes importados por bienes producidos internamente. No obstante, en términos comparativos, México fue uno de los países más afectados por la Gran Depresión en cuanto a la contracción del producto interno bruto (PIB), sólo superado ligeramente por Chile. Las fuerzas recesivas afectaron la economía nacional de forma muy importante: entre 1929 y 1932 el PIB disminuyó 17.6% en términos reales (4.7% en promedio anual y 5.7% por habitante). Entre los sectores más afectados se encontraron la minería y la actividad petrolera y forestal, y en menor medida las manufacturas y la construcción.

Las utilidades en la industria tendieron a disminuir, debido en parte a la capacidad ociosa y también por la acumulación de inventarios. La nómina salarial se redujo en mayor proporción a la disminución de las ventas, por dos factores adicionales: por un lado, más de 310 000 mexicanos que trabajaban en Estados Unidos fueron repatriados entre 1929 y 1933, lo cual repre-

sentaba casi 6% de la fuerza laboral empleada, y significó una disminución de las entradas de divisas al país. Por otra parte, el movimiento obrero había sufrido un descalabro con el retiro del apoyo gubernamental en los últimos años de la década de los veinte, hecho que obstruía el proceso de contratación colectiva y la defensa del trabajo, salarios y otras prerrogativas del sector obrero. El impacto sobre el empleo fue, entonces, muy importante.

La política económica esencialmente procíclica fue otro factor que contribuyó, al principio, a agravar la recesión. Se buscaban presupuestos balanceados como objetivo y una política cambiaria de tipo de cambio fijo tomando como referencia al patrón oro, sin importar su efecto en la cantidad de dinero en circulación, lo que implicaba una política monetaria muy conservadora. Además se hicieron pagos de la deuda externa entre 1926 y el primer semestre de 1928 por 22 millones de pesos, con el acuerdo Pani-Lamont, que redujo el valor del peso plata y repercutió en el nivel de reservas internacionales, que cayó de 39.8 millones de dólares en mayo de 1926 a sólo 15 millones en enero de 1927. El gobierno mexicano decidió interrumpir el pago del servicio de la deuda externa a principios de 1928, en tanto no hubiera una nueva negociación que tomara en cuenta la capacidad de pago del país. Tras el estudio correspondiente, se firmó el acuerdo Montes de Oca-Lamont en julio de 1930, según el cual los pagos a que se obligaba el gobierno mexicano eran de 6 millones 250 mil dólares semestrales durante los primeros cinco años, aumentando 250 000 dólares en cada semestre, de modo que a partir del sexto año se pagarían, durante los siguientes 40 años, anualidades de 15 millones de dólares. Esta cifra era sustancialmente menor a los 30 millones de dólares que sugería el estudio realizado y sólo representaba 10% de los ingresos fiscales en 1928.

La ya presionada balanza de pagos se vio más afectada cuando estalló la Gran Depresión a finales de 1929. El superávit en la cuenta comercial continuó su tendencia a la baja, mientras el nivel de reservas internacionales empezó a disminuir a principios del segundo trimestre de 1930. El tipo de cambio volvió a su tendencia hacia la depreciación y, eventualmente, llevó a que el Poder Ejecutivo relevara al banco central de la responsabilidad de mantener la paridad. Para este propósito, se fundó la Comisión Reguladora de Cambios en diciembre de 1930, a la que se le asignó un fondo de 15 millones de dólares para estabilizar el mercado de divisas y entró en funcionamiento en febrero de 1931. Pero su efecto sólo fue temporal, pues la reducción de reservas y el consecuente descuento del peso de plata frente al de oro aumentó todavía más las expectativas de devaluación. El sistema bancario cayó en pánico y más de 20 millones de pesos fueron retirados la semana anterior al abandono del patrón oro, lo que bastó para agotar las reservas internacionales del Banco de México. El secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, aún estaba renuente a abandonar el patrón oro y buscaba mantener

el tipo de cambio fijo, pues consideraba que la depreciación, más pronto que tarde, llevaría a un aumento de precios y salarios que eliminarían el efecto de la devaluación, además de volver a atraer inversiones locales e internacionales que siempre buscan la estabilidad de la moneda. El resultado inmediato fue la drástica depreciación del peso plata. De 2.67 pesos por dólar en junio de 1931 disminuyó a 3.71 un año después, a pesar del retiro de circulación de 5 millones de pesos plata en 1931 y del aumento de la reserva legal. La oferta monetaria cayó más de 50% en términos reales.

Naturalmente, esas primeras políticas contraccionistas agregaron combustible al fuego de la depresión económica. Aun cuando el nivel de producción agregada aumentó 3.3% debido a una cosecha agrícola extraordinariamente buena en 1931, la producción industrial cayó 6.1% como resultado de la contracción monetaria, de las altas tasas de interés y del desplome de los recursos disponibles del sistema bancario. El impacto de la Gran Depresión se agravó por la contracción de los ingresos fiscales, dado que entre 30 y 40% de los impuestos estaban relacionados con el comercio exterior. Por la convicción del gobierno de que no se debía tener un déficit público, que era la idea convencional en la época, se aumentaron los impuestos y se redujeron los gastos. Esta vez la industria manufacturera nacional fue la principal afectada y no fue posible evitar que los ingresos cayeran.

Así, la posibilidad de manejar déficits presupuestales significativos estaba muy limitada, independientemente de que la sola idea salía de los cánones de la época, porque el gobierno no tenía ninguna fuente adicional de ingresos. El país no estaba en condición de contraer nueva deuda externa, pues sus pagos se encontraban en suspensión desde el inicio de la lucha revolucionaria, y se tenían dificultades en la emisión de más obligaciones internas. La población aún era reticente a aceptar billetes del Banco de México, tras la triste memoria de la anarquía monetaria que ocurrió durante la Revolución, cuando la población sufrió pérdidas considerables por la excesiva emisión monetaria de las diversas facciones revolucionarias entre 1913 y 1916.

Con el comienzo de la crisis, los ingresos públicos totales disminuyeron 10.3% debido a la reducción de la actividad económica, a pesar de los aumentos de impuestos. Además, el gasto público disminuyó sustancialmente en 1931. El gobierno tomó serias medidas de austeridad y logró reducir los gastos en 60 millones de pesos, mientras que un impuesto de emergencia de 1% sobre los dividendos derivados de activos financieros cubrió los 20 millones restantes. Todas estas medidas acarrearán pequeños superávits presupuestales efectivos que originalmente se habían planeado como presupuestos balanceados. Algunos de estos superávits, y especialmente los de 1929 y 1931 (que llegaron a 13.1% del gasto público), fueron de una magnitud considerable y excedieron los planes más optimistas del gobierno. Naturalmente, el efecto sobre la economía fue contraccionista, especialmente en 1931, lo que

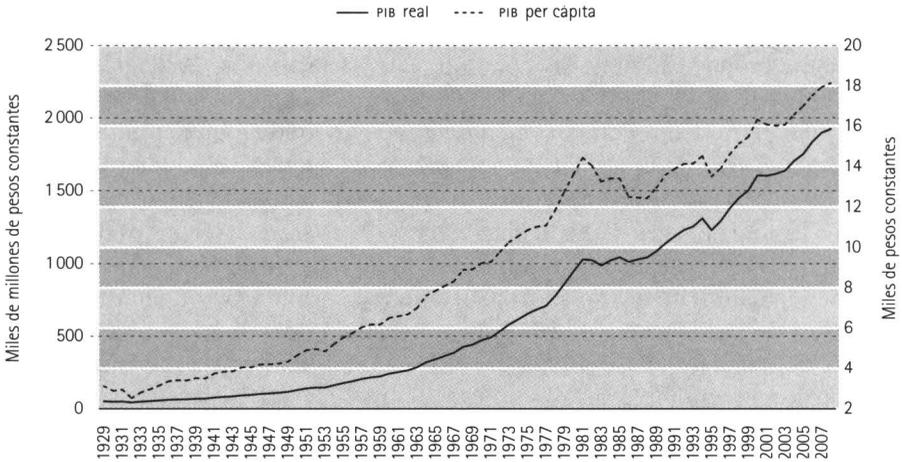
acentuó el impacto de las otras fuerzas económicas depresivas que ya estaban operando y que llevaron a la suspensión del pago del servicio de la deuda externa y al abandono del patrón oro.

La profundidad de la crisis económica y lo que se percibía como un fracaso de las autoridades financieras para manejar la situación, hizo inevitable la renuncia del secretario de Hacienda Luis Montes de Oca a finales de diciembre de 1931. El nuevo secretario, Alberto J. Pani, inició una serie de políticas expansionistas encaminadas a restablecer la senda de crecimiento económico, que se agregaron a otras iniciadas todavía durante la gestión del secretario Montes de Oca, pero cuyos efectos no se percibían aún. Entre las nuevas medidas se encuentran la reforma a la Ley Monetaria de julio de 1931, el abandono efectivo del patrón oro y la emisión de dinero, que fueron fundamentales para el proceso de recuperación económica. Fue entonces que los billetes del Banco de México comenzaron a ser aceptados por la población tras la fuerte astringencia monetaria causada por la crisis. Por su parte, la mejoría de los términos de intercambio —como consecuencia de aumentos en el precio de la plata— contribuyó también a la recuperación de la actividad económica que comenzó a ocurrir a mediados de 1932.

2. EL LARGO PERIODO DE RÁPIDO CRECIMIENTO ECONÓMICO (1932-1981)

La economía mexicana experimentó un muy largo periodo de bonanza económica que se caracterizó por un aumento del PIB de 5.9% en promedio anual entre 1932 y 1981, y de 3% en términos per cápita (véase la gráfica D1). Este crecimiento estuvo acompañado por una etapa de aumento demográfico generado por la caída de la mortalidad infantil desde fines de los años veinte, al tiempo que la fertilidad apenas comenzó a mostrar claros signos de reducción hasta los años ochenta. El aumento de la población amplió la base de la pirámide, muchos niños y pocos adultos, lo que determinó, en buena medida, el comportamiento del ahorro y el destino de la inversión pública. Por un lado, el ahorro no podía ser tan alto pues una buena parte del ingreso se debía destinar al consumo, mientras que la inversión pública debía destinarse cada vez más a servicios públicos, como educación, salud y servicios urbanos, desplazando la inversión productiva propiamente. El panorama del país se caracterizó por la migración del campo a la ciudad, y el tamaño de las ciudades creció muy rápidamente. El panorama geográfico del país se modificó para siempre. Se estaba creando una clase media cada vez más amplia que pronosticaba un futuro halagüeño para México, pero el proceso comenzó a mostrar signos de desgaste y de debilidad, que requería cambios mayúsculos para poder mantener el ritmo.

Gráfica D1. Evolución del PIB real y per cápita, 1929-2007
(base 1993)



Fuente: INEGI <<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>>.

2.1. La recuperación de la crisis y el comienzo del Estado desarrollista, 1932-1940

Los años treinta significaron un cambio radical en la estructura de la economía, en la política económica y, en general, en el papel que comenzó a jugar el Estado en el desarrollo económico. Eran los años del *New Deal* de Franklin D. Roosevelt en Estados Unidos, en donde el Estado policía se convirtió en Estado benefactor, y también fue cuando surgieron diversos gobiernos latinoamericanos que siguieron rumbos similares. Naturalmente, el fascismo en Europa, con una cara diferente, constituyó el extremo de la participación del Estado en la vida económica y social de aquellas naciones en los años treinta.

La recuperación acelerada de la economía mexicana a partir de la Gran Depresión se debió al aumento de la demanda agregada. La política económica expansionista sustituyó a la política monetaria y cambiaria ortodoxas a partir de 1931-1932, y aumentó el gasto público más allá de la recaudación fiscal obtenida por las ganancias de señorazgo en la acuñación de monedas de plata. La depreciación real del tipo de cambio, que había comenzado a partir de 1930 y continuó hasta 1935, y la mejora de los términos de intercambio a partir de 1932 provocada por los incrementos del precio de la plata, ayudaron a México a salir de la crisis aún antes de que ello ocurriera en Estados Unidos.

La expansión de la cantidad de dinero desempeñó un papel importante en el crecimiento de la economía durante los primeros años de la administración cardenista. Mientras que la oferta monetaria real aumentó 10.2% en promedio anual de 1932 a 1936, el PIB creció 8.3% en promedio, debido a la creciente monetización de la economía. Fue hasta abril de 1936 cuando inició un fuerte proceso inflacionario que alcanzó una tasa anual de 25.9% en junio de 1937, cuando empezó una disminución gradual que culminó en el verano de 1938 con una inflación anualizada de apenas 2.5 por ciento.

La recuperación del sector externo impulsó la demanda agregada y revirtió los factores externos que habían causado la crisis. Los términos de intercambio aumentaron 11.5% en promedio anual a partir de 1931 y hasta 1934, cuando iniciaron un descenso gradual, aunque permanecieron por debajo de su nivel de 1929 durante el resto de la década. Ello, aunado a una política fiscal moderadamente deficitaria y a la política monetaria expansionista, generó un crecimiento de 20% del PIB entre 1934 y 1937, mientras que el valor agregado industrial creció aún más rápidamente.

Cuando todavía era presidente electo, Cárdenas se propuso marcar el rumbo del Estado con la proclama del Primer Plan Sexenal, que establecía como fundamento básico el nacionalismo revolucionario y de cierto corte socialista. Su proyecto requería un instrumento para que el Estado tuviera el control de los sectores estratégicos de la economía: la Ley Federal de Expropiación por Causa de Interés Público, legislación secundaria fundamental del artículo 27 constitucional. El Plan Sexenal marcó el nuevo rumbo que habría de tomar el sistema económico del país. Si bien no planteaba la eliminación del principio del libre mercado y la competencia, que se consideraba sana y benéfica para los consumidores, sí suponía la intervención directa del Estado en sectores estratégicos como los energéticos, las comunicaciones, el sector financiero y eventualmente la minería. Se acuñó la frase "nacionalismo económico", pues se buscaría crear las condiciones para la expansión del mercado interno y que éste se convirtiera en el motor del desarrollo. El Estado podría intervenir en el mercado laboral en varios sentidos, como en el estímulo a la contratación colectiva. En la agricultura se impulsaría el reparto agrario y se promovería la colectivización de la explotación de la tierra mediante cooperativas. Esta forma de producción colectiva también tendría que llevarse a cabo en la minería e incluso en la industria.

Las dos acciones más trascendentes en este sentido fueron la expropiación petrolera y la aceleración del reparto agrario. La primera se originó en un conflicto laboral en las empresas petroleras (mayoritariamente extranjeras) que puso en entredicho un laudo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante lo cual el Ejecutivo tenía que actuar. El presidente Lázaro Cárdenas decretó la expropiación el 18 de marzo de 1938, y con ello se enfrentó a los grandes intereses de estas compañías, que para entonces ya estaban

satisfaciendo cada vez más el mercado interno con sus productos (58% en el momento de la expropiación). Esta medida, inédita para la época, tuvo repercusiones en el corto plazo, pues el país tuvo que reaccionar inmediatamente para asegurar el abastecimiento nacional, pero con algunos vicios de origen que tendrían repercusiones en el largo plazo, como se analiza en el capítulo 16 de este libro. Una de ellas, de especial relevancia para el desarrollo del país, fue la creciente importancia del petróleo y la energía tanto para el desarrollo nacional, como en las exportaciones a partir de mediados de los años setenta. En medio del auge petrolero de esos años, este combustible llegó a constituir 70% de las exportaciones de mercancías del país. También a partir de esas fechas, las finanzas públicas se volvieron cada vez más dependientes de los ingresos petroleros, cuando contribuyeron con alrededor de un tercio de los ingresos públicos, proporción que lamentablemente no ha disminuido de entonces a la fecha. En parte, la abundancia de recursos petroleros en épocas recientes ha inhibido que se realice una muy necesaria reforma fiscal. Aun cuando desde entonces se acepta como verdadero que el petróleo es patrimonio nacional, existe un debate cada vez más intenso sobre las ventajas de realizar y acceder a la renta petrolera sólo vía el concurso de Pemex.

En cuanto al reparto agrario, el presidente Cárdenas aceleró el proceso y repartió 18.8 millones de hectáreas, cifra muy superior a lo que hasta entonces habían otorgado los gobiernos posrevolucionarios y que sólo fue superada durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (véase el cuadro D1). Antonio Yúnez, en el capítulo 18 de este volumen, señala con claridad el impacto de corto y largo plazos de este proceso, en donde se pueden observar claroscuros. Aquí sólo se comentará que el hecho de que varias de las expropiaciones de tierras fueran de propiedades muy productivas que muchas veces se encontraban en manos extranjeras, generó incertidumbre y ansiedad entre los productores. Había una amenaza, creíble, de expropiación. La incertidumbre se contrarrestó parcialmente con el aumento de la inversión pública, que apenas logró evitar que cayera la producción. De hecho, el producto agrícola aumentó en los años treinta 1.6% anualmente en promedio, sobre todo por el crecimiento de la superficie cosechada y no por la productividad. La producción de los cultivos más importantes creció 5.6% anualmente gracias a que la superficie cultivada aumentó 12.5%, lo que contrarrestó la disminución de los rendimientos físicos de 6.6%. Este comportamiento parece normal durante las transiciones en que está ocurriendo una reforma agraria de las características de la mexicana de esos años.

Conforme se recuperó el crecimiento económico de los embates de la Gran Depresión, la capacidad instalada sin utilizar disminuyó muy pronto. De hecho, casi desde el inicio de la gestión del presidente Cárdenas el aumento de la demanda requirió mayor inversión privada para ampliar la capacidad productiva, incentivada por el aumento en la rentabilidad. La inversión pública

Cuadro D1. La reforma agraria en el siglo XX

	Dotación de tierras (miles de ha)		Porcentaje de la superficie del país		Beneficiados (miles de personas)	
	Por sexenio	Acumuladas	Por sexenio	Acumulado	Por sexenio	Acumulados
1. Por periodo presidencial						
hasta 1935		11 775	4	4		878
1935-1940	18 786	30 561	10	14	729	1 607
1941-1946	7 288	37 849	4	17	158	1 765
1947-1952	4 633	42 482	2	20	80	1 845
1953-1958	6 057	48 539	3	23	68	1 913
1959-1964	8 870	57 409	5	27	148	2 061
1965-1970	24 738	82 147	13	40	278	2 339
1971-1976	12 774	94 921	7	46	206	2 545
1977-1982	6 398	101 319	3	50	243	2 788
2. Totales, estados seleccionados						
A. Los de mayores dotaciones						
Chihuahua	10 440		106			99
Durango	8 431		117			72
Coahuila	6 977		87			81
Oaxaca	6 473		236			27
Baja California Sur	5 782		13			459
Baja California	5 873		15			397
B. Los de menores dotaciones						
Querétaro	577		31			18
Morelos	354		28			13
Colima	328		15			21
Agascalientes	287		17			17
Tlaxcala	232		40			6
Distrito Federal	84		23			4
	Total (miles de ha)		Beneficiados			ha por beneficiario

Nota: aunque las dotaciones continuaron por unos años más, a partir de 1982 la extensión repartida fue insignificante.
Fuente: INEGI (1985, t. I: 296-299).

también se aceleró, al reducir los gastos administrativos y de defensa. La expansión económica comenzó a ejercer presión en la balanza de pagos al incrementarse las importaciones muy rápidamente, al tiempo que las exportaciones perdían competitividad por la creciente sobrevaluación del peso, que llegó a 22% en marzo de 1938 (en relación con 1933). Las autoridades decretaron su flotación el mismo día de la expropiación petrolera. Además, la economía estadounidense sufrió una recesión a mediados de 1937 que fue más severa que la experimentada durante la Gran Depresión, aunque mucho más corta. Pero el gobierno mexicano ya había aprendido la lección y logró contrarrestar la crisis externa con gran efectividad, aplicando políticas contracíclicas en el momento adecuado al disponer de los instrumentos necesarios. Esta política contracíclica, y en general la política económica cardenista "expansiva" de los años treinta, se ha interpretado como populista: gasto público altamente deficitario y financiado con emisión monetaria. En realidad no fue así. La política fiscal aprovechó la marea creciente del ciclo económico que provenía de la recuperación de la crisis, lo que le dio muchos más recursos fiscales, que el gobierno gastó en su totalidad. Los déficits fueron más bien pequeños y sólo en 1938 hubo una política claramente expansiva, pero de muy corta duración, que se utilizó para contrarrestar el impacto de la recesión estadounidense. Así, a pesar del choque externo y la incertidumbre por la cuestión política, el PIB sólo disminuyó su ritmo de crecimiento de más de 6% entre 1934 y 1937 en promedio, a 1.6% en 1938. Además, la recuperación de la economía fue rápida, en parte por la misma recuperación en Estados Unidos y por la política monetaria expansionista en México. La sensatez fiscal del presidente Cárdenas y de su secretario de Hacienda Eduardo Suárez se demostró, en los hechos, con lo que ocurrió entre 1939 y 1940. El déficit público volvió a disminuir drásticamente, a pesar de que el gobierno ya tenía la posibilidad de venderle bonos de Tesorería al Banco de México para financiar su gasto. Por estos motivos, realmente no se puede hablar de un populismo económico durante el periodo cardenista.

El comportamiento de la economía durante la década de los treinta tuvo características especiales. Por un lado, el sector industrial ganó preponderancia, logrando casi el mismo porcentaje de producción que el que tenía la agricultura, a expensas del petróleo, la minería y de la misma agricultura, y se convirtió en el motor de la economía. En segundo lugar, la composición de las transacciones con el exterior se modificó durante la década. La participación de las mercancías, excluyendo monedas y barras de oro, en las exportaciones totales de bienes y servicios disminuyó de 93% en 1926, a 74% en 1940, pues el turismo empezó a tener una importancia creciente. La estructura de las importaciones tuvo un cambio más definido. Los bienes de consumo fueron sustituidos cada vez más por importaciones de materias primas y de bienes de capital, de tal suerte que la participación de los primeros dismi-

nuyó de alrededor de 33% a menos de 25% durante el decenio. A su vez, las materias primas ganaron cerca de 10 puntos porcentuales. Gradualmente pero en forma continua, el desarrollo se volvió más hacia adentro, dependiendo cada vez más del mercado interno, al tiempo que el sector exportador dejó de tener la importancia que siempre había tenido como sector líder de la economía.

2.2. La segunda Guerra Mundial y la industrialización acelerada, 1940-1962

La economía mexicana comenzó su proceso de recuperación de la crisis de 1937-1938 a partir del rompimiento de las hostilidades en Europa a mediados de 1939, cuando la economía norteamericana reaccionó en preparación para la guerra. Ésta creció casi 14% en promedio anual entre 1938 y 1941. El impacto sobre México fue inmediato y profundo. Por un lado, aumentó la demanda de productos mexicanos, afectó los precios relativos de bienes y servicios, y generó movimientos extraordinarios de capital y de personas. Por otro, la guerra contribuyó para que la larga confrontación política que se había tenido con Estados Unidos desde los años de la Revolución, a causa de la deuda pública y la definición de los derechos de la propiedad del subsuelo, pudiera finalmente dar paso a una nueva relación bilateral.

El presidente Manuel Ávila Camacho destacaba, en 1941, la entrada de capitales ante los problemas de la guerra. Al cambiar los dólares a pesos crecía la cantidad de dinero en circulación y esto se tradujo en un aumento de la inflación. Asimismo, la guerra aumentó la demanda de exportaciones mexicanas que también aumentaban las reservas y el nivel de ingreso nacional.

A lo largo de la guerra y aún después, la política económica se caracterizó por ser muy activa y por reflejar la prioridad del crecimiento y el empleo sobre la estabilidad del tipo de cambio y, hasta cierto punto, de los precios. El gobierno decidió impulsar al sector industrial, y no sólo al agropecuario, mediante la construcción de infraestructura básica para estimular la actividad económica. El aparato productivo reaccionó a la demanda externa y a los incentivos gubernamentales. El resultado fue una fuerte expansión económica, pero con características muy peculiares que contrastan con lo ocurrido en otros países durante esos años. Por la vecindad de México con Estados Unidos, el abastecimiento de materias primas y de bienes de capital no se interrumpió, y tampoco se evitó la exportación de bienes y personas que temporalmente requirió el esfuerzo bélico en ese país. En otros países de América Latina, los años de la guerra fueron de un relativo aislamiento de Europa y de Estados Unidos, que los obligó a seguir un camino de autarquía más bien forzada.

El auge del sector manufacturero mexicano durante la guerra se debió a la expansión de la demanda externa (79%) y al crecimiento del mercado interno (30%), y no a la sustitución de importaciones (las cuales tuvieron un nivel de -9%, o sea que hubo “desustitución” de importaciones). Una vez concluida la guerra muchos de los factores favorables se revirtieron; sólo pocos años más tarde, el deterioro de la balanza de pagos provocada por el súbito incremento de las importaciones y la reducción de las exportaciones llevó a implantar una política proteccionista, aunque no evitó una nueva depreciación en 1948. La política proteccionista habría de tener repercusiones de largo plazo en el modelo de desarrollo del país durante los siguientes 35 años.

El conflicto bélico en Corea a mediados de 1950 trajo consigo una situación similar para México a la experimentada durante la segunda Guerra Mundial, pero de menor duración. Inmediatamente se incrementó la demanda de bienes nacionales y la entrada de capitales de corto plazo. Las autoridades hacendarias intentaron absorber liquidez, pero el aumento de las reservas internacionales hizo crecer la oferta monetaria 38% en 1950. Los precios aumentaron: medida de julio de 1950 a julio de 1951, la inflación fue de 29%, lo que sobrevaluó gravemente el tipo de cambio. Aun cuando aquella se redujo inmediatamente, esa sobrevaluación del peso provocó, poco después, la devaluación de 1954, que por cierto se hizo de manera magistral y con efectos muy positivos para el país.

La economía mexicana experimentó un fuerte crecimiento (6.2% en promedio anual) durante la década de los años cincuenta y hasta 1962, a pesar de las fluctuaciones externas que asolaron la balanza de pagos. El proceso fue más balanceado de lo que tradicionalmente había sido. La agricultura creció 4.4% al año entre 1950 y 1962, mientras que la industria manufacturera lo hizo 7%. Otros sectores que crecieron más que el promedio fueron la industria petrolera (7.8%) y la industria eléctrica (9.1%), la primera totalmente en manos gubernamentales y la segunda sólo en forma parcial. Los sectores que tuvieron una participación más bien pobre fueron el pecuario y la minería, ésta última reflejó la debilidad de la demanda externa que tradicionalmente la había estimulado.

El producto por habitante también mejoró muy rápidamente (3% al año), a pesar del alto crecimiento de la población (3.1% anual) que entonces experimentaba el país, por la drástica reducción de la tasa de mortalidad infantil con la introducción de extensos controles sanitarios. México ocupaba uno de los primeros lugares de crecimiento per cápita en todo el mundo. Dado que la fuerza laboral estaba aumentando menos que la población, el producto promedio por trabajador aumentaba aún más, marcando uno de los periodos de mayor bonanza en la historia contemporánea del país.

Durante los años treinta, cuarenta y parte de los cincuenta el gobierno jugó, en lo económico, un doble papel. Por un lado, la política de fomento

económico fue muy vigorosa y se enfocó fundamentalmente a la inversión en infraestructura básica, financiada en su mayor parte con recursos fiscales y sólo marginalmente mediante endeudamiento con el sistema bancario privado (hubo muy poca deuda externa). Por otro lado, la política económica compensó los choques externos con el fin de mantener altos niveles de actividad económica y empleo. Sin embargo, y en fuerte contraste con lo que sostiene la historiografía tradicional, el gobierno siempre tuvo en mente la importancia de no sobrepasarse en sus gastos. Los niveles de los déficits fiscales, cuando los hubo, fueron más bien pequeños e incluso se revirtieron en años siguientes con superávits fiscales. No se puede hablar de déficits fiscales permanentes como los que se han tenido a partir de la segunda mitad de los años sesenta hasta épocas muy recientes.

El éxito económico de los años cincuenta se debió a que la inversión total aumentó muy rápidamente (7% en promedio) y por encima de lo que creció el producto nacional. El comportamiento de la inversión pública fue más lento que el de la privada (5.7% en promedio anual), pero la nueva infraestructura sirvió de base para el crecimiento económico de los años sesenta. Mientras tanto, la inversión privada aumentó significativamente durante el periodo 1950-1957 (17.8% al año), pero a partir de entonces, con excepción de 1960, se contrajo hasta 1962, cuando cayó 4.2% en promedio anual.

Un factor central que explica el dinamismo de la inversión privada fue contar con un mercado cautivo. El establecimiento de un extenso sistema de protección a la industria nacional a partir de 1947, enfocado principalmente a la producción de bienes de consumo, redujo la competencia externa de forma significativa. Este sistema, basado en cuotas de importación, se refinó y acentuó a lo largo de los años cincuenta. Para aprovechar esta situación, los empresarios requerían de plena disponibilidad de fondos y acceso a las materias primas, y los bienes de capital necesarios para producir o "ensamblar" dentro del país. Además, la Secretaría de Hacienda otorgó mayores estímulos fiscales para promover la reinversión de utilidades y, aunque se incrementó la progresividad del impuesto sobre la renta en 1954, se mantuvo y amplió la política de estimular la creación de nuevas empresas por medio de subsidios y exenciones fiscales y del creciente apoyo de Nacional Financiera. A este proceso se sumó el desarrollo, todavía incipiente, del sistema financiero. Los recursos del sistema bancario, a precios corrientes, se triplicaron durante los años cincuenta, lo que muestra la creciente profundización financiera de la economía. La baja tasa de inflación permitió estimular aún más el ahorro de las personas mediante instrumentos de renta fija, y entre 1950 y 1962, 92% de la inversión privada provino de empresarios nacionales. La productividad de la mano de obra creció 3% en promedio anual, lo que parcialmente aumentó los salarios reales (2.2% cada año entre 1949 y 1960), en parte estimulados también por el activismo sindical de carácter oficial.

Si bien la inversión pública en obras de riego no fue significativa en los años cincuenta, se recogieron los frutos de la inversión previa. Al principio el desempeño de la agricultura fue muy importante, pues el sector privado aprovechó las externalidades y el aumento de la superficie cultivada. Sin embargo, a partir de 1957 la caída de los precios internacionales del algodón y otros factores redujeron sensiblemente el desempeño de la agricultura, lo que a su vez disminuyó la captación de divisas y casi provocó una devaluación.

La lenta desaceleración que ocurrió a partir de 1957 coincidió con un déficit comercial creciente que, desde 1958, se volvió crónico. Se empezaba a ver un problema de incapacidad para generar suficientes exportaciones para pagar las importaciones que requería el aparato productivo. Al no poder aumentar las exportaciones, el financiamiento del déficit externo provino del turismo, de transacciones fronterizas, de los braceros, y especialmente de la inversión extranjera y del endeudamiento público. Se requería que la concurrencia de ahorro externo complementara al ahorro interno, pues la economía ya no era capaz de generar suficientes divisas para adquirir los bienes intermedios y la maquinaria necesarios para el aparato productivo. A comienzos de los años sesenta se percibían una serie de problemas que ponían en cuestionamiento la viabilidad de la economía en el largo plazo. Parecía que la locomotora del crecimiento comenzaba a mostrar signos de agotamiento, aunque su vigor todavía era muy importante.

2.3. Debilidad estructural y desarrollo estabilizador (1962-1970)

La economía mexicana disfrutó de uno de sus periodos de mayor éxito durante los años sesenta. El PIB creció 7.1% anualmente entre 1963 y 1971, y el PIB por habitante aumentó 3.6% al año. Este proceso se aparejó con el rápido crecimiento urbano. En 1970, 48.6% de la población vivía en zonas urbanas. La migración a las ciudades reforzó la ya alta tasa de crecimiento poblacional, que durante la década alcanzó 3.4%. Por ejemplo, la ciudad de México pasó de 5.2 millones de habitantes en 1960 a 8.9 millones en 1970. Lamentablemente, la agricultura y la industria extractiva se rezagaron hasta casi su paralización. La agricultura perdió casi 25% de su importancia relativa en el PIB en sólo 10 años, mientras que la minería perdió 40 por ciento.

Por otra parte, los sectores urbanos y modernos registraron un dinamismo notable. La infraestructura básica, especialmente la eléctrica, tuvo un fuerte crecimiento (14% anual). La construcción creció 8% al año y la industria de transformación 9.3%, con una diversidad creciente. El sector industrial contribuyó con casi 40% del crecimiento del producto. La formación bruta de capital creció 10.3% anualmente entre 1963 y 1970, por lo que la

relación capital-trabajo aumentó 7% y la productividad 5% al año, lo cual se reflejó en mejores salarios reales que beneficiaron fundamentalmente a los salarios industriales. Por último, los servicios públicos tuvieron un crecimiento de 8.5%, especialmente los relacionados con educación y servicios médicos. Los niños y jóvenes en el sistema educativo nacional aumentaron de 6.9 millones en 1962 a 11.9 millones en 1971. Por su parte, el sistema de salud (IMSS e ISSSTE principalmente) incrementó la población derechohabiente de 4.8 millones en 1962 a 13.2 millones en 1971.

La estabilidad de precios durante los años sesenta fue notable: 2.3% de inflación promedio anual, a pesar de que los déficits registrados en los años sesenta fueron superiores a los observados en los cuarenta y cincuenta. La inflación fue baja por dos razones: primera, el financiamiento al gobierno otorgado por el sistema financiero pasó de 12% en 1963 a casi 25% en 1970, lo que evitó mayor impresión de dinero para financiar el déficit público. Segunda, el país tuvo la suerte de no experimentar crisis externas que alteraran fuertemente la balanza de pagos, como ocurrió durante la segunda Guerra Mundial. De acuerdo con Reynoso (1989), aproximadamente 90% de la estabilidad en el periodo llamado "desarrollo estabilizador" (1955-1971), comparado con el periodo anterior de crecimiento con inflación (1942-1954), se debió a condiciones externas de estabilidad, y sólo el 10% restante fue resultado de un buen manejo de la política económica. Es decir, la "disciplina fiscal" es una condición necesaria, mas no suficiente, para mantener la estabilidad de precios y cambiaria en el país. Las fluctuaciones externas normalmente resultan nefastas para la estabilidad interna.

El sector privado, particularmente la Concamin y cada vez más la Canacintra, presionaron al gobierno para recibir protección adicional a la arancelaria por medio de las leyes y reglamentos de mexicanización, que lograron establecer barreras a la entrada de inversionistas extranjeros. Este proceso tuvo su primera manifestación al nacionalizarse la industria eléctrica en 1960, mientras que el sector financiero fue mexicanizado en 1966. En el caso de la petroquímica secundaria, el capital extranjero máximo era de 40%. Finalmente, en 1970 el presidente Díaz Ordaz decidió favorecer la "mexicanización" en ramas industriales de importancia, como la siderurgia, el cemento, el vidrio, la celulosa, los fertilizantes y el aluminio, de tal suerte que al menos 51% del capital de las empresas debía estar en manos nacionales. El gobierno invirtió directamente en hierro, acero y parcialmente en azufre.

Esta política proteccionista era la consecuencia lógica de una doble convicción compartida entre funcionarios ("técnicos") gubernamentales y muchos líderes empresariales. Se consideraba necesario reducir la dependencia del exterior para paliar los impactos de los choques externos que generaban desequilibrios en la balanza de pagos, desempleo y aumento de precios mediante el tipo de cambio. El desarrollo del país debía estar plena-

mente enfocado hacia el mercado interno. Ello significaba integrar verticalmente todas las actividades productivas, de tal suerte que la sustitución de importaciones debía profundizarse hacia bienes intermedios y de capital.

Como consecuencia, se redujo el sector externo en la economía. El valor del comercio exterior (importaciones más exportaciones) disminuyó de 25% del PIB en 1960 a 20% en 1970. La sustitución de importaciones ocurrió en bienes intermedios y de capital: industrias de sustancias químicas, derivados del petróleo, caucho y plástico; abonos y fertilizantes; productos farmacéuticos, jabón, detergentes y cosméticos. Para entonces la mayor parte de los bienes de consumo ya estaban siendo provistos por empresas nacionales.

Para lograr el rápido crecimiento económico fue necesario contar con un sector financiero dinámico, que estimulara el ahorro y pudiera canalizar eficientemente los recursos a las actividades productivas. Su dinamismo se debió a la estabilidad del tipo de cambio y de los precios, aunada al alto grado de liquidez de los instrumentos de ahorro y a sus atractivos rendimientos libres de riesgo. El financiamiento se destinó cada vez más a apoyar proyectos de inversión y no sólo capital de trabajo.

La economía mexicana vivía una etapa brillante de su historia reciente, aunque escondía una serie de rasgos que debilitaban su estructura y ponían en entredicho la viabilidad de crecimiento rápido y sostenido a largo plazo. Una primera debilidad era el aparato proteccionista, que se fue ampliando con el paso de los años, al tiempo que el gobierno alentaba y protegía sindicatos afines políticamente, muchas veces en detrimento de las mismas empresas. Sin duda el modelo tuvo éxito en los años cuarenta y cincuenta, pues permitió que el sector industrial creciera muy rápidamente, que desarrollara capacidades empresariales internas y que generara empleo bien remunerado. Al mismo tiempo, la protección a los sindicatos oficiales tendía a elevar los costos de producción e introducía un factor de incertidumbre pues, en algunas ocasiones, los aumentos salariales de ciertos grupos dependieron fundamentalmente de factores políticos, como el caso de los ingenios y de los productores de caña. Ello hacía vulnerables a esas empresas que, frecuentemente, terminaron en manos del gobierno al dejar de ser rentables por este tipo de factores. Es decir, el proteccionismo debe analizarse conjuntamente con la política laboral del gobierno mexicano.

Por otra parte, el proteccionismo estimuló la entrada de inversión extranjera y, presumiblemente, la transferencia de tecnología. Sin embargo, la política también reforzó la estructura de mercado oligopólica y promovió incentivos para que se establecieran empresas sin importar la calidad de sus productos. En 1960 el proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero y de algunos intermedios estaba totalmente concluido. El porcentaje importado para el total de la industria era de sólo 9.5%, aunque todavía no se había avanzado tanto en bienes de capital y otros intermedios.

Las empresas "incipientes" ya habían tenido al menos un decenio de protección que les había permitido nacer, crecer y desarrollarse. Pero mantener el esquema de protección era inviable en el mediano plazo. La falta de competitividad implicaba que el crecimiento de la industria sólo podría provenir de la expansión del mercado interno, el cual por definición estaba limitado, sobre todo dada la mala distribución del ingreso. Esta limitante no se había hecho evidente antes, pues el mercado interno creció rápidamente durante los años sesenta.

Una segunda debilidad fue el deterioro del sector agropecuario a partir de 1959. La inversión federal destinada al fomento agropecuario disminuyó y la política de precios de garantía sesgó la producción hacia cultivos poco remunerativos pero necesarios para la alimentación de la población, especialmente maíz y trigo, mediante subsidios. Además, la reducción de los precios internacionales y la inseguridad en la tenencia de la tierra desestimuló la inversión en el campo. El deterioro del sector agrícola contrajo las exportaciones, lo que obligó al gobierno a recurrir a más créditos externos para completar las necesidades de divisas. Desde luego, la migración del campo a la ciudad se intensificó, engrosó los cinturones de miseria de las grandes ciudades y pauperizó a una proporción significativa de la población que se quedó en un campo descapitalizado. Ello profundizó aún más la brecha entre dos Méxicos que todavía no es posible cerrar.

La tercera fuente de debilidad fue la creciente brecha entre ahorro interno e inversión, que se tuvo que cubrir con ahorro externo (1.7% del PIB y casi 10% del ahorro total). En los años sesenta las posibilidades de la economía para bastarse a sí misma disminuyeron gradualmente para depender cada vez más del ahorro externo. Gracias a que la deuda pública externa apenas era de 813.3 millones de dólares en 1960, que equivalía a 6.1% del PIB, el país todavía contaba con amplia capacidad de endeudamiento. Para 1970, la deuda pública con el exterior llegó a 9.2% del producto. Déficits crónicos, en los ámbitos público y privado, y de las transacciones con el exterior, implicaban aumentar la deuda del país. Las señales de alarma se encendieron conforme el endeudamiento fue creciendo, y la crisis explotó cuando los límites se habían alcanzado. Esto, en realidad, vino a ocurrir hasta mediados de los años setenta.

El de 1960 fue sin duda un decenio con elevado crecimiento económico, estabilidad de precios y del tipo de cambio, y con avance social en muchos sentidos. Pero para finales del decenio ya era evidente que había problemas que, de continuar, se volverían estructurales. El mismo secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, afirmó al término de su gestión en 1969 que era indispensable aumentar las exportaciones, admitir más inversión extranjera, cuidar los precios y la calidad de los productos mexicanos proveídos por empresas protegidas, atenuar la ineficiencia del minifundio y aumentar los

ingresos públicos “para no romper el equilibrio externo y caer de nuevo en el ciclo inflación-devaluación” (Ortiz Mena, 1969: 400-401). Pero precisamente por no haber hecho las reformas necesarias, el monto de la deuda externa se fue acumulando hasta que, en 1970, su servicio requería 26% de los ingresos por exportación y equivalían a 2.4% del PIB. Años más tarde, lo que el país dejaba de invertir para pagar el servicio de la deuda llegó a sumas exorbitantes. Parecía que el camino de rápido crecimiento económico llegaba a su fin, o al menos a enfrentar dificultades que no podían soslayarse y que tendrían que ser resueltas de una u otra manera.

2.4. En busca de un nuevo modelo y el crecimiento insostenible (1970-1981)

El “desarrollo estabilizador” llegó a su fin en 1970. Ese año, el último del gobierno de Díaz Ordaz, el PIB creció 6.9%, y 3.5% por habitante. La inflación aumentó 6%, más del doble que el año anterior, mientras que los salarios reales aumentaron 4.9% desde 1968. Por su parte, el déficit del sector público casi se duplicó en 1970, 3.8% del PIB comparado con 2.2% del año anterior. La expansión económica y la gradual sobrevaluación del peso aumentaron las importaciones al tiempo que las exportaciones se contrajeron, por lo que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de 2.2 a 3% del producto. Había muestras claras de desequilibrio macroeconómico.

La política económica del primer año del gobierno de Luis Echeverría fue sumamente cautelosa y de hecho contraccionista en su diseño, al disminuir la inversión pública. La reacción del sector privado continuó mostrando optimismo, al grado que su inversión creció 8.9% en términos reales. Para mediados de 1971 era evidente que se había entrado en una recesión más profunda que la que se había planeado, lo que preocupaba al gobierno. Aunado a ello, Estados Unidos depreció el dólar tras la caída del sistema de Bretton Woods, lo que daba la oportunidad política para que México también dejara flotar el peso y corrigiera los desequilibrios macroeconómicos ya presentes. Pero esa medida no fue adoptada por temor a destapar presiones inflacionarias. La contracción económica fue relativamente severa pues el PIB registró en 1971 el crecimiento más bajo desde 1959, 4.2% y sólo 0.8% en términos per cápita. Se rompía la larga tendencia de crecimiento de los últimos 10 años.

La reducción del producto revivió viejos temores de descontento social, los cuales estaban a flor de piel por los sucesos sangrientos de 1968 y del 10 de junio de 1971, en que el gobierno reprimió movimientos estudiantiles. Las causas de los movimientos estudiantiles, motivo de debate en la actualidad, ya fueran políticas o económicas, evidenciaban que el sistema no estaba satisfaciendo las necesidades de al menos una parte de la población. Por

tanto, el gobierno no podía darse el lujo de mantener una economía aletargada, por lo que no tenía más opción que crecer, y en cuanto más pronto mejor. Las diferencias con su secretario de Hacienda, Hugo B. Margáin, llevaron al presidente Echeverría a destituirlo y a "manejar las finanzas desde Los Pinos". Fue su rompimiento con una parte importante de la burocracia tradicional del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda, el que inició una ruptura que alcanzaría grandes proporciones un decenio después.

Conforme se conocieron los magros resultados de 1971 apareció un ambiente generalizado de urgencia por aumentar el gasto público y revitalizar la economía. El gobierno comenzó apresuradamente el programa de inversiones, muchas veces en proyectos no prioritarios pero que estaban listos para ejecutarse, con lo cual rompió el control presupuestal. El auge del gasto empezó en marzo de 1972, cuando ya el nivel de actividad económica estaba llegando a una situación normal, y el déficit explotó para llegar a 4.9% del PIB ese año, la cifra más alta desde la Revolución mexicana. El Banco de México, claramente al servicio del Ejecutivo, imprimió dinero para financiar el gasto del gobierno y en consecuencia el PIB aumentó significativamente, alcanzando un nivel de 8.5%, y 5% en términos per cápita. El ciclo expansivo había empezado.

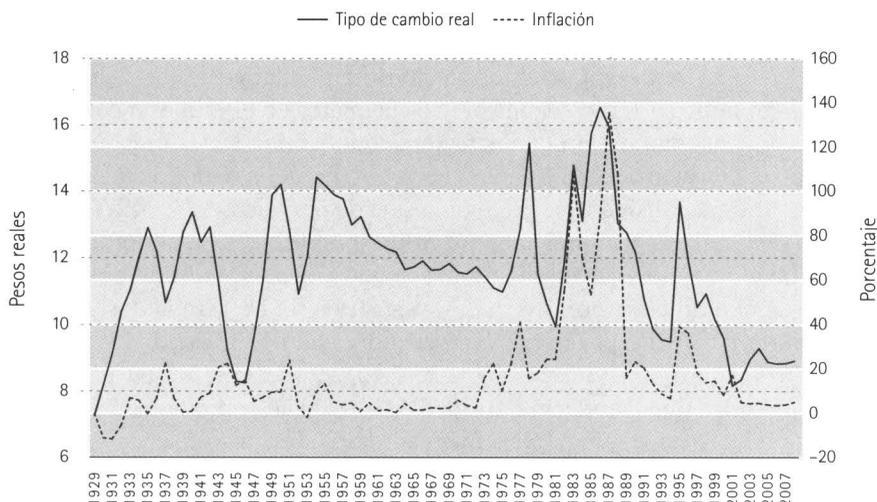
A fines de 1972 estaba claro que se necesitaba un aumento de los ingresos fiscales, pues se estaba desbordando el déficit; se promovió entonces una reforma fiscal que eliminaba el anonimato de los valores y acumulaba los ingresos del capital a los del trabajo. Pero al igual que el intento anterior de 1964, la reforma fue abortada en el último minuto, aparentemente por la oposición del sector privado.

El comportamiento de la economía en 1973 fue muy acelerado (8.4%) debido a la expansión del gasto del sector público, especialmente en inversión. Por su parte, el sector privado mantuvo una actitud expectante ante el estancamiento de 1971 y por el creciente conflicto entre el sector privado y el gobierno por las tendencias de izquierda que estaba siguiendo el Ejecutivo. Al interior del gobierno también se evidenciaba cierta ruptura. No todos estaban de acuerdo con la política gubernamental, pero no era posible emitir opiniones discordantes, al menos en público. En el informe de gobierno de 1973 el distanciamiento ya era muy claro y llegó a manifestarse en una serie de expropiaciones importantes, como la de Tabacalera Mexicana. La expansión gubernamental deterioró aún más el balance fiscal (6.9% del PIB) y de la cuenta corriente (2.4%). Aunado a ello, el aumento del precio del petróleo provocado por el embargo petrolero árabe aceleró la inflación internacional, que en parte fue trasladada al país, la que se sumó a la de mayor cuantía que se originaba desde el interior.

Durante los dos años siguientes la situación empeoró. El PIB disminuyó su tasa de crecimiento y el déficit en cuenta corriente aumentó. El endeuda-

miento público con el exterior creció en más del doble entre 1971 y 1975, de 9 220 a 22 710 millones de dólares. En este último año, la corriente neta de recursos provenientes del extranjero financiaba 26% de la inversión fija, equivalía a 61% de los ingresos de la cuenta corriente de la balanza de pagos, significaba 17% del gasto público total y 55% del déficit del sector público. La inflación acumulada entre 1970 y 1975 llegó a 76% y la sobrevaluación del peso era de más de 50% (véase la gráfica D2). El servicio de la deuda también se incrementaba e imponía mayores restricciones al futuro crecimiento del país. El desequilibrio era enorme y el público percibía que, tarde o temprano, llegaría una crisis cambiaria. De hecho, las fugas de capitales comenzaron en 1973. Ya era evidente que mantener la política económica como hasta entonces resultaba inviable. Lo que quizás no estaba tan claro era que el mismo modelo de crecimiento, con los vicios y problemas subyacentes, y que ya eran notorios para muchos, había llegado a su límite.

Gráfica D2. Tipo de cambio real e inflación, 1929-2007
(base 2000)



Fuente: Banxico <<http://www.banxico.org.mx/tipo/estadísticas/index.html>>.

Mientras tanto, el proceso de deterioro macroeconómico debía tener un final. Ocurrió el 1 de septiembre de 1976 cuando el tipo de cambio, que había estado fijo desde 1954, fue devaluado 59%. No había otra alternativa. No quedaban reservas internacionales, había una inflación de 22% y la deuda externa del país había llegado a casi 30 000 millones de dólares. La devaluación trajo como consecuencia mayor inflación y efectos depresivos importantes, lo que se agravó por el clima de confrontación entre el presidente Echeverría

y el sector privado. El gobierno no estaba preparado para aceptar una recesión y el desgaste político de la devaluación. Por ello, decretó inmediatamente un aumento salarial de emergencia de 23%, lo cual envió el mensaje a los mercados de que no había intenciones reales de estabilización. Había incertidumbre en los mercados financieros y dolarización de los depósitos bancarios. Para diciembre de 1976, alrededor de 70% de los nuevos depósitos en la banca eran en dólares. El PIB sólo creció 4.2% en 1976 y las perspectivas para 1977 eran poco alentadoras. A regañadientes, el gobierno de Echeverría terminó con un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para estabilizar la economía, en medio de rumores de un golpe de estado.

En esta coyuntura económica y política, el presidente López Portillo tomó posesión. Su discurso inaugural buscó la reconciliación y la construcción de confianza se inició con el cumplimiento del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. No obstante, en 1977 el PIB sólo creció 3.4%, prácticamente al mismo ritmo que la población. El programa de estabilización fue completamente ortodoxo y comenzó a dar resultados hacia el final del año.

El anuncio del descubrimiento de enormes yacimientos de petróleo a principios de 1978 en el sureste del país cambió el curso de la política económica. Pero más importante aún, el descubrimiento del yacimiento de Cantarell y el aumento sostenido de los precios del petróleo eliminaron del debate público el cuestionamiento de los factores que habían causado la crisis. En realidad, el petróleo ocultó, y nadie quería ver, las debilidades de la estructura económica de México y los problemas que debían resolverse para sostener un alto crecimiento económico en un futuro previsible. Con el tiempo se ha demostrado que fue a partir de entonces que comenzó el último periodo de rápido crecimiento económico que ha registrado la economía hasta ahora, facilitado únicamente por la riqueza petrolera que nadie anticipó y que por naturaleza es efímera. Entre 1977 y 1981 el PIB creció 7.8% en promedio anual, mientras que la inflación promedió, 24%. El auge provino de una gran expansión de la inversión pública que estimuló la inversión privada, y de la enorme disponibilidad de fondos internacionales a tasas de interés reales negativas. La inversión pública aumentó 22% en promedio entre 1978 y 1981, mientras que la inversión privada lo hizo en 13 por ciento. Esta expansión tocó muchos sectores de la economía, como la agricultura, por medio del Sistema Alimentario Mexicano en el que se revirtió fuertemente la tendencia de descapitalización del campo, la infraestructura básica en comunicaciones y energía, y desde luego el sector petrolero y todos los aledaños que requerían una enorme inversión para su desarrollo. El gobierno lanzó el Plan Nacional de Desarrollo Industrial que pretendía impulsar al país a una nueva etapa de crecimiento industrial pesado, semejante al que vivía Corea en aquellos años. El propósito era aprovechar los ingresos petroleros extraordi-

narios para colocar a México en un nivel superior de desarrollo que fuera sostenible en el largo plazo.

En esa primera parte del sexenio de López Portillo la inflación estuvo relativamente contenida por tres factores principales: el aumento de la oferta de alimentos, la apertura de la frontera a la importación de mercancías y la contención de precios y tarifas del sector público, como gasolinas y energía eléctrica, y otros subsidios al consumo. Los ingresos petroleros extraordinarios sirvieron esencialmente para pagar la expansión de Pemex, que incrementó la plataforma de extracción petrolera de uno a alrededor de 3 millones de barriles diarios, en un periodo de sólo tres años. Este potencial de producción prácticamente no ha aumentado de entonces a la fecha.

La euforia que causó el auge petrolero trajo consigo aumentos significativos en los gastos gubernamentales, que aumentaron de 30.9% del PIB en 1978 a 40.6% en 1981. Por su parte, los ingresos públicos se mantuvieron prácticamente constantes en alrededor de 20% del PIB, por lo que el déficit aumentó a más del doble: de 6.7% del PIB en 1977 pasó a 14.6% en 1981. Además, la eficiencia con que se estaba ejerciendo el gasto público y la productividad de los proyectos eran bastante dudosas, sobre todo por la velocidad con que se estaban gastando los recursos. El financiamiento del déficit público fue posible por la emisión de dinero y por el endeudamiento externo con la banca comercial internacional. También la deuda de la banca y del sector privado creció mucho más rápidamente, a una tasa promedio anual de 35%, para llegar a un saldo en 1980 de casi 17 000 millones de dólares. Pero para el año siguiente, debido a la fuga de capitales y por haber mantenido una política económica expansionista, el gobierno se endeudó en casi 20 000 millones de dólares (un aumento de 56% en un solo año).

El haber mantenido un tipo de cambio prácticamente fijo provocó una creciente sobrevaluación de la moneda que, aunada a la apertura comercial que se había decretado temporalmente, agravó la posición de la balanza de pagos. Los ingresos del petróleo y del endeudamiento externo servían para importar bienes que se producían internamente, lo cual afectaba a la industria nacional por la llamada "enfermedad holandesa". Además, una parte importante de estas importaciones eran de bienes de consumo, lo que contrariaba el propósito del Plan Nacional de Desarrollo Industrial que buscaba dirigir en su mayoría los ingresos petroleros extraordinarios a la importación de bienes de capital. El producto crecía porque la demanda agregada era muy vigorosa y cualquier ineficiencia no se percibía fácilmente. La economía se había petrolizado. Prácticamente 75% de las exportaciones eran petroleras y 38% de los ingresos fiscales provenían del petróleo. La percepción generalizada era que el precio del petróleo continuaría creciendo indefinidamente. Toda la política económica del gobierno de López Portillo estuvo basada en este supuesto que resultó equivocado. Y sobrevino el colapso.

3. LA CRISIS DE 1982 Y SUS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS (1982-1987)

Todavía a finales de 1980 la economía mostraba signos de relativa estabilidad. Por un lado, estaba creciendo como nunca antes lo había hecho. Ello generaba un ambiente de bonanza, de abundancia. Pero a principios de 1981 se desbocó la expansión de los años previos y el gasto público aumentó cada vez más rápido, todavía sin que hubiera una conciencia plena del problema que había originado la crisis y las debilidades de la estructura económica. El inicio de la crisis se puede situar a fines de mayo de 1981, cuando el precio internacional del petróleo se redujo ligeramente, lo cual coincidió con el ciclo político que definiría al candidato del PRI a la presidencia y, por ende, al nuevo presidente de la República. La combinación de ambos factores tuvo un efecto dramático. Por un lado, el auge petrolero parecía que se acercaba a su término. Por otro, el secretario de Programación y Presupuesto, en su carrera a la candidatura, parece haber relajado los controles del gasto público, alimentando el déficit fiscal a niveles nunca antes vistos. Aunado a todo esto, las profundas diferencias de opinión en el gabinete económico dificultaban la toma de decisiones y frecuentemente llevaban a políticas contradictorias. En este contexto llegó el verano de 1981, donde muchos analistas han ubicado el punto de inicio de la vorágine que llevó a la crisis de la deuda y a la nacionalización de la banca. Tras la crisis resultó evidente que las reformas estructurales no podían esperar más. Era imposible mantener una alta tasa de crecimiento con la estructura económica vigente.

3.1. *Los orígenes de la crisis de 1982*

La reducción del precio del petróleo mandó una señal a los mercados internacionales. Si bien esta disminución fue más bien pequeña (alrededor de 10%), marcaba el fin de la época de expansión. La respuesta del sector público fue disminuir la presión sobre la balanza de pagos mediante la restricción a las importaciones de bienes suntuarios y no devaluar el tipo de cambio. Además se buscaría disminuir el gasto público, lo cual no ocurrió. El sector privado percibió entonces que la continuación de la expansión económica estaba en entredicho y comenzó a desarrollar expectativas devaluatorias. Para sostener la expansión del gasto público, el gobierno aumentó el endeudamiento externo con la expectativa de que los precios del petróleo se recuperarían en poco tiempo, no obstante el aumento de las tasas de interés internacionales y la reticencia de los bancos internacionales a extender crédito a largo plazo.

Por otro lado, hubo información contradictoria en el gabinete económico respecto al monto del déficit público, aparentemente por motivaciones polí-

ticas, lo que dificultó la toma de decisiones. En ese ambiente, el gobierno continuó su política expansiva, de tal suerte que el gasto público aumentó 25.7% en términos reales en 1981, y el déficit fiscal llegó a más de 14% del PIB. Mientras tanto, el enorme déficit en la balanza de pagos (12 544 millones de dólares) fue financiado por deuda externa (se contrataron créditos de corto plazo por 10 800 millones de dólares), que también financió la fuga de capitales.

La presión continuó hasta que, a regañadientes, el presidente López Portillo se vio obligado a devaluar el peso el 17 de febrero de 1982, de 26.91 a 47 pesos por dólar. Sin embargo la devaluación no funcionó pues el gobierno decretó un aumento a los salarios de 10, 20 y 30%. Esta fue, probablemente, la última oportunidad en que la crisis pudo ser evitada. Pero no había voluntad política para detener el gasto. Era el último año del sexenio y no se querían dejar obras inconclusas, por lo que las expectativas devaluatorias continuaron. De hecho, la sobrevaluación del tipo de cambio no había cesado a pesar de la devaluación. Ésta, y los aumentos salariales, dispararon los precios hacia arriba. El 20 de abril se intentó un plan de estabilización mucho más drástico que el anterior, pero no pudo ponerse en práctica por la inercia del gasto del sector público. Las presiones sobre la balanza de pagos continuaron y el gobierno tuvo que seguir endeudándose para financiar las importaciones y los gastos por el servicio de la deuda hasta que la banca internacional, después de haber otorgado un crédito de 2 500 millones de dólares al gobierno mexicano a fines de junio, cerró su crédito a México e incluso canceló líneas de crédito ya otorgadas, en forma repentina, inesperada y completa. Para fines de julio, las reservas del Banco de México prácticamente se agotaron y la respuesta fue, por primera vez en la historia del país, establecer un control de cambios. A partir de entonces se experimentaron diversos mecanismos cambiarios para racionar el uso de las divisas. Se estableció un sistema "dual"¹ y unos días más tarde, por la escasez de dólares, el gobierno decidió no pagar los depósitos en moneda extranjera ("mexdólares") en dólares reales, sino en moneda nacional a un tipo de cambio fijo de 69.50 pesos por dólar, lo cual generó un enorme descontento entre la comunidad ahorradora y creciente desconfianza en el gobierno. Finalmente, el 20 de agosto de 1982, el secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, destapó en Nueva York la crisis de la deuda, no sólo de México sino de toda América Latina. México no tenía los recursos para pagar. El país tuvo que cubrir en 1982 alrededor de 14 000 millones de dólares sólo de intereses, que equivalían a casi la mitad de todas las exportaciones de bienes y servicios del país en ese año. Como último recurso, el gobierno mexicano gestionó, en esos días de agosto, la

¹ Un sistema de tipo de cambio dual es aquél que señala dos paridades del peso con respecto al dólar, con el fin de distinguir distintos usos de la moneda extranjera. Es una suerte de control de cambios.

venta anticipada de petróleo por mil millones de dólares, en condiciones sumamente gravosas para el país. No había dólares en la reserva, a pesar de las medidas adoptadas hasta entonces. El país estaba al borde de la quiebra.

3.2. *La nacionalización de la banca*

El momento culminante de la crisis ocurrió unos días más tarde, el 1 de septiembre, cuando el presidente López Portillo intentó modificar el rumbo de los acontecimientos. En absoluta reserva, el presidente decidió nacionalizar, o más bien expropiar, la banca comercial privada y decretar el control generalizado de cambios. Fue una decisión que tomó el propio presidente de la República cuando, al escribir su informe y según cuenta en sus memorias, recibió la noticia de su secretario de Patrimonio de que el monto que "habían sacado" los mexicanos llegaba a cerca de 60 000 millones de dólares, en buena parte estimulados por los banqueros. Aunque ese monto no era el correcto, sino acaso unos 23 000 millones, el presidente decidió expropiar la banca. Por su parte, el control de cambios era indispensable por el agotamiento de las reservas internacionales del banco central. La crisis de la deuda externa, el maltrato que sufrieron las autoridades mexicanas en Washington al negociar la venta anticipada de petróleo, la ingobernabilidad que se aproximaba dada la situación de las reservas internacionales, parecen haber llevado al Ejecutivo a tomar esa decisión tan grave. La noticia le fue comunicada al presidente electo Miguel de la Madrid hasta la noche anterior al informe, y su reacción fue muy negativa. El director del Banco de México, Miguel Mancera, fue sustituido por Carlos Tello, a quien el presidente había encargado diseñar la estrategia para expropiar los bancos desde febrero de ese año, en caso de que decidiera hacerlo.

Los banqueros tampoco sabían nada ni se lo esperaban. Unas semanas antes habían sido convocados a Los Pinos donde el presidente los había felicitado por su patriotismo y los exhortó a luchar juntos contra la crisis. Al dar la noticia hacia el final del último informe de gobierno, la mayoría de los asistentes aplaudieron la decisión y hubo numerosas manifestaciones de apoyo de los diversos sectores del PRI y de otros grupos sociales más identificados con la izquierda. Los banqueros decidieron no ofrecer resistencia y sólo le comunicaron al presidente que seguirían los caminos legales para defender sus derechos. Su preocupación fundamental era negociar la indemnización de los activos de la banca de la mejor manera posible. El presidente promovió un cambio a la Constitución para otorgarle al Estado en forma exclusiva el servicio de banca y crédito, mismo que entró en vigor dos semanas antes de dejar el poder. Los banqueros se ampararon, pero la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de noviembre de 1983 de no

darle entrada al tema y ni siquiera discutirlo, liquidó las esperanzas de los accionistas de la banca expropiada.

En septiembre de 1982 el director general del Banco de México decidió que los depósitos en dólares en los bancos mexicanos se pagarían a 70 pesos por dólar, mientras los deudores los tendrían que cubrir a sólo 50 pesos. Este subsidio a las empresas deudoras equivalió a 4% del PIB e impidió el cierre masivo de empresas. El control generalizado de cambios fue ineficaz e ineficiente, y pronto se abandonó para dar lugar a diversos esquemas de política cambiaria que restringieron parcialmente el mercado de cambios. El resultado fue un recrudecimiento de la situación de desconfianza, una retracción aún mayor del gasto privado y, por tanto, una fuerte expansión de la oferta monetaria para financiar una parte del gasto deficitario del sector público. Hacia fin de año, la inflación llegó a cerca de 100% con una tendencia creciente y el déficit público a 16.9% del PIB, más del doble de la ya enorme cifra de 1980. El desempleo abierto se duplicó en 1982, de 4 a 8%, mientras que la actividad económica se contrajo -0.5%. Sin embargo, el alza del tipo de cambio aumentó la carga financiera de las empresas en más de 300% en sólo un año, lo que las debilitaba aún más. Encima de todo ello, el fuerte crecimiento de la deuda externa del país ponía en entredicho su viabilidad para los siguientes años. Su saldo había llegado a 84 100 millones de dólares, de los cuales 68.4% era deuda pública, 21.8% era privada y el 9.7% restante era deuda de la banca. Para el año siguiente, los vencimientos tanto de intereses como de capital sumaban más de 20 000 millones de dólares. Las perspectivas no eran nada positivas y la contracción tendría que ser significativa. En el mes de noviembre, las autoridades financieras suscribieron un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, similar al suscrito seis años antes, pero esta vez no habría maná del cielo para aliviar el proceso de ajuste de la economía como con el descubrimiento del petróleo en 1977. Desde la explosión de la crisis de la deuda en 1982, la economía mexicana no ha logrado recuperar una senda de crecimiento económico como el experimentado en los 50 años previos. El lastre de la deuda fue muy pesado durante el decenio siguiente y limitó gravemente la recuperación económica.

En términos políticos, la nacionalización bancaria también fue crucial, pues con ella comenzó el cambio de régimen político. Entonces llegó a su culminación el sistema presidencialista, que quizás había tenido muchas facetas positivas durante decenios enteros, pero que en los últimos años se había excedido. Los años previos habían mostrado, una vez más, cómo el presidente podía decidir sin cortapisas el monto del gasto, su forma de financiamiento, la cantidad de la deuda pública, salarios y muchos precios básicos de la economía, sin ningún contrapeso dentro del gobierno o con la sociedad en su conjunto. Se llegaba al extremo de que el presidente mandaba y tomaba decisiones sin importar si éstas tenían o no respaldo jurídico. El cambio a

la Constitución *ex post*, sobre la exclusividad del Estado para llevar a cabo la actividad de banca y crédito, fue aplicada en forma retroactiva. La Suprema Corte decidió que no era posible cuestionar el cambio constitucional llevado a cabo por el Congreso de la Unión y avalado por la mayoría legal de las legislaturas estatales. Era legal y legítimo por definición. Esta fue la primera vez que se desechaba un amparo promovido por particulares por supuestas violaciones a las garantías individuales al haber un cambio constitucional. Era evidente que los poderes de la Unión estaban plenamente supeditados al poder presidencial.

Ello no quiere decir que no hubiera ciertas reglas no escritas de comportamiento, de balance entre los poderes fácticos del Estado mexicano. No sólo existían esas reglas, sino en realidad habían sido exitosas en la promoción del crecimiento del país desde los años treinta, pero con el paso del tiempo las relaciones de poder del régimen político habían variado hasta convertirse, en algunos casos, en complicidades no siempre sanas para el país. Los empresarios eran interlocutores del gobierno para los asuntos económicos, para reformas fiscales o planes de desarrollo, pero no se involucraban en política. Eso se lo dejaban al sistema. El gobierno consultaba con los empresarios —particularmente con los banqueros— sobre los elementos esenciales de la política económica que habría de seguir, y hubo decenios enteros de colaboración entre ambos actores. Pero eso se fracturó en el sexenio de Echeverría, como ya se mencionó, aunque López Portillo logró restablecerlo en sus primeros años de gobierno. Parecía que las antiguas reglas de relación entre ambos sectores se respetarían nuevamente. Sin embargo, la nacionalización de la banca rompió esas reglas no escritas del sistema.

La nacionalización de la banca desembocó en un proceso gradual de confrontación con el sector privado. Se desató una pérdida de “confianza” que no pudo restablecerse sino hasta el sexenio de Carlos Salinas de manera más bien efímera, a pesar de los esfuerzos de Miguel de la Madrid. La nacionalización rompió los lazos entre el gobierno y los empresarios. Al cambiar las reglas antes reconocidas por todos, los empresarios decidieron entrar en la política y lo hicieron institucionalmente. El Partido Acción Nacional los acogió y aceleró un proceso que apenas se vislumbraba antes del 1 de septiembre. La nacionalización desató una fuerza cívica que poco a poco se fue haciendo de espacios públicos, ganando elecciones primero en el ámbito municipal y luego en el estatal. Parecía que el cambio de reglas y la violación de derechos fundamentales hicieron que el empresariado dejara de creer en la clase política, y particularmente en el presidente. Carlos Salinas recuperó esa credibilidad por unos años, pero la crisis de 1994-1995 volvió a abrir las heridas.

Con el tiempo, la nacionalización cambiaría el régimen político. Menos de 20 años después de aquel 1982, el régimen priísta fue vencido; la alternancia en el poder tuvo su origen precisamente en aquel movimiento político.

En este sentido, la nacionalización de la banca es un parteaguas en la historia contemporánea de México, pues dio lugar a un cambio de rumbo que tendría enormes repercusiones económicas, políticas y sociales.

3.3. *El estancamiento económico*

La economía estaba en una situación sumamente grave al comenzar el periodo presidencial de Miguel de la Madrid y amenazaba con deteriorarse aún más si no se tomaban medidas en forma inmediata. Los desequilibrios macroeconómicos eran profundos. La respuesta tenía que ser rápida y además efectiva para revertir la tendencia de deterioro. El legado de 1982 era una verdadera bomba de tiempo que, aunque ya había comenzado a mostrar su destrucción, todavía no explotaba en toda su magnitud. La situación política era apremiante, pues el descontento de la iniciativa privada por la expropiación bancaria ya era evidente. Se habían desarrollado una serie de manifestaciones organizadas por líderes empresariales llamadas "México en la libertad", que invocaban la importancia de respetar el estado de derecho y los valores de la propiedad privada. Esto se convirtió en un desafío para el gobierno, por lo que el presidente De la Madrid decidió encauzarlos mediante la vía institucional partidista. El desencanto del sector privado creció con el cambio al artículo 25 constitucional a fines de 1982, en el que se establecía la llamada "rectoría del Estado" en la economía y se permitía que el sector privado, bajo ciertas condiciones, pudiera acceder hasta a 33.3% de las acciones de la banca estatizada. El sector privado consideró esto como una prueba de la institucionalización de la intervención estatal en la economía, al tiempo que la izquierda consideraba un retroceso permitir la inversión privada en la banca recién nacionalizada. En palabras de Miguel Ángel Granados Chapa, "la nacionalización fue flor de un día". En este sentido y a pesar de que fue su intención, el presidente no logró conciliarse con el sector privado y se distanció de los grupos de izquierda que habían apoyado la nacionalización bancaria. A la larga, este desencanto fue un obstáculo para el regreso de la confianza, y de los capitales que habían huido durante el sexenio anterior.

Un componente de la grave situación que se recibía en herencia era el deterioro en la actividad económica y el desempleo creciente. El aumento de casi 500% en el costo financiero externo de las empresas las acercó a la quiebra y provocó la caída de la actividad industrial desde el segundo semestre de 1982. Por las circunstancias y la profundidad de las medidas adoptadas en los años siguientes, así como por el estancamiento económico que se ha vivido desde entonces, parece claro que ni siquiera los más altos funcionarios del nuevo gobierno se percataron entonces de la verdadera gravedad de la crisis económica.

La política macroeconómica del gobierno fue de ajuste ortodoxo con algunas variantes. Aumentó impuestos, disminuyó subsidios y redujo algunos gastos; renegoció la deuda externa para lograr plazos más amplios, mejores condiciones e incluso dinero fresco, y promovió la renegociación de la deuda externa privada. En el primer año logró reducir el déficit público a la mitad y rompió la tendencia al alza de la inflación, con un costo social elevado, pero los años siguientes no fueron tan exitosos. En febrero de 1983 se consiguió un crédito "jumbo" de 5 000 millones de dólares y se reestructuró parte de la deuda, con lo cual se ganó tiempo para poder pagar pero sin reducir el pago de intereses, que sólo en 1983 fueron de 14 684 millones de dólares. Este mismo proceso se repitió otras dos veces durante el sexenio de De la Madrid.

Por su parte, la deuda privada también se logró reestructurar con el amparo del Fideicomiso de Cobertura de Riesgo Cambiario (Ficorca), que estimulaba la renegociación de las empresas con sus propios acreedores mediante la garantía del Banco de México. Este sistema resultó muy efectivo y evitó la quiebra masiva de empresas. No obstante, la transferencia de recursos al exterior representó 12.3% del PIB en 1983, cifra sin precedentes en la historia económica del país.

A pesar de estos esfuerzos, la economía no logró recuperarse y la devaluación del peso y los aumentos de los precios reforzaron el factor inercial de la inflación, que se fue acrecentando. En estas circunstancias de *impasse* en la lucha contra la crisis tuvieron lugar los sismos de septiembre de 1985 y poco tiempo después el desplome del precio del petróleo. En 1987 el déficit ya estaba nuevamente en los mismos niveles que en 1982. Los avances logrados en la lucha contra la crisis se desvanecieron. El sector privado tampoco reaccionó positivamente. Prevalecía aún la desconfianza que había originado la expropiación de la banca y el ataque a los derechos de propiedad. No hubo retorno de capitales al país.

El ajuste al gasto público se reflejó evidentemente en el gasto de inversión y en la disminución, en términos reales, del gasto social. Si bien la cobertura escolar no se contrajo, tampoco siguió su expansión. La superación de las barreras intergeneracionales en el logro educativo de los hogares, que había sido constante desde los años cincuenta, mostró reticencia a continuar durante la crisis. La reducción de la pobreza que se observaba desde hacía al menos tres decenios se detuvo e incluso empeoró. Así, el costo de la contracción económica fue la pérdida de empleos, el deterioro de los salarios reales y el aumento de la desigualdad, lo que derivó en elevados costos sociales. El producto real disminuyó en promedio 0.03% entre 1983 y 1987 (-1.9% por habitante). La inflación, que en 1982 llegó a casi 100%, a fines de 1987 registró un nivel de 132%. La deuda externa continuó aumentando hasta llegar a 107 470 millones de dólares en 1987. El sacrificio de la sociedad y del gobier-

no había sido enorme, y sin embargo no se había avanzado en la solución de la crisis. El panorama era muy desalentador.

4. ESTABILIZACIÓN, CAMBIO ESTRUCTURAL Y LENTO CRECIMIENTO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN (1988-2009)

El estancamiento de los años ochenta puso en evidencia la necesidad de realizar cambios sustantivos en la estructura económica, de la misma forma como se había hecho evidente en otros países del mundo. La apertura económica y política en la Unión Soviética, la caída posterior del muro de Berlín y el cambio europeo de fines de los años ochenta constituyeron también una influencia vigorosa para el cambio de estructuras ya anquilosadas. En México, el deterioro de los niveles de vida de la población estableció el marco para la realización de reformas, que si bien comenzaron durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se aceleraron a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, una vez que se logró estabilizar la economía. Muchas de esas reformas fueron exitosas y modificaron el panorama económico del país, pero algunas más fueron poco afortunadas y dieron lugar a suspicacias y dudas sobre los beneficios de las reformas mismas. Estos claroscuros de los cambios en la estructura económica demostraron también la poca solidez de varias instituciones, lo que dio lugar al cuestionamiento sobre la continuación o no de reformas estructurales aún pendientes. En el camino, la economía mexicana se vinculó aún más con la norteamericana, cuya crisis de 2008-2009 trajo consecuencias graves para el país.

4.1. *Estabilización exitosa*

El 15 de diciembre de 1987 se lanzó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) para disminuir la inflación y recuperar el crecimiento económico. A diferencia de los esquemas anteriores, el Pacto contenía elementos ortodoxos, que ya se habían tratado en el pasado, y al mismo tiempo medidas de tipo heterodoxo que incluían controles de precios y salarios en forma temporal. El programa buscaba eliminar el componente inercial de la inflación, usar el tipo de cambio como ancla nominal e inducir un cambio en las expectativas de la gente que reflejara la credibilidad de que el programa se podría sostener en el largo plazo. Una parte esencial fue el esquema de "concertación" entre los sectores productivos y el gobierno, que fue posible por la composición oligopólica de muchos mercados, y por la esencia corporativista del sistema político de entonces. Los primeros resultados del PSE fueron extraordinarios. La inflación anual, diciembre-diciembre, disminuyó de 159.2% en

1987 a 51.2% un año más tarde, con tendencia a la baja, y el PIB real aumentó 1.4% en 1988, que aún era demasiado bajo.

Para lograr un crecimiento más alto se requerían recursos adicionales del exterior y una reducción de la carga de la deuda. Era esencial disminuir las transferencias al exterior, generar repatriación de capitales y estimular las entradas de capital en forma de inversión extranjera. En julio de 1989, con el "Plan Brady", el gobierno de Salinas redujo el peso de la deuda y mandó una señal a los mercados de que ese problema estaba en vías de solución. Inmediatamente las tasas de interés internas disminuyeron casi 20 puntos porcentuales. En 1989 el PIB creció 3.3%, cifra superior al crecimiento de la población, y disminuyó el déficit público de 12.5% del PIB a sólo 5.6% en un año, fundamentalmente por la reducción del pago de intereses. La inversión privada, nacional y extranjera, se reactivó y la acompañó el regreso de capitales.

El anuncio de la reprivatización de la banca nacionalizada en mayo de 1990, y la decisión de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, anunciada en agosto, terminaron por convencer a los inversionistas nacionales y extranjeros de que las medidas para contener la inflación, así como los diversos cambios estructurales, reprivatizaciones, desregulación, etcétera, eran permanentes. La entrada de capitales no se hizo esperar. Por primera vez desde 1982 la transferencia neta de recursos fue ligeramente positiva para el país. El crecimiento del PIB fue de 4.5% en términos reales, el más alto desde el inicio de la crisis de la deuda, estimulado principalmente por el consumo privado que había caído tanto en los años ochenta.

Sin embargo, el exceso de gasto interno aumentó la inflación y deterioró la balanza de pagos, en parte también por la sobrevaluación del peso, al tiempo que el gobierno continuó reduciendo su déficit fiscal para llegar a sólo 3.9% del PIB en 1990 (aunque el pago de intereses de la deuda pública llegó a 10.1% del PIB). Es decir, ahora el exceso de gasto comenzaba a ser del sector privado y no del sector público, por primera vez en la historia del país.

4.2. El proceso de reforma estructural y sus efectos

En medio de la contracción económica y la masiva transferencia de recursos al exterior, el gobierno de De la Madrid había iniciado desde 1983 los primeros cambios estructurales: reducir el tamaño y complejidad del sector público y abrir la economía a la competencia del exterior. Se eliminaron permisos previos a la importación y se redujeron aranceles. En 1985 México ingresó al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio, por sus siglas en inglés), lo cual le daba a la política de liberalización comercial un marco institucional de mayor permanencia para los próximos años. La rápida apertura comercial no generó un cierre de empresas o despidos masivos de trabajadores y se dio

prácticamente sin oposición de empresarios o trabajadores, cuestión que cambió más adelante cuando empezaron a resentir más fuertemente la competencia externa.

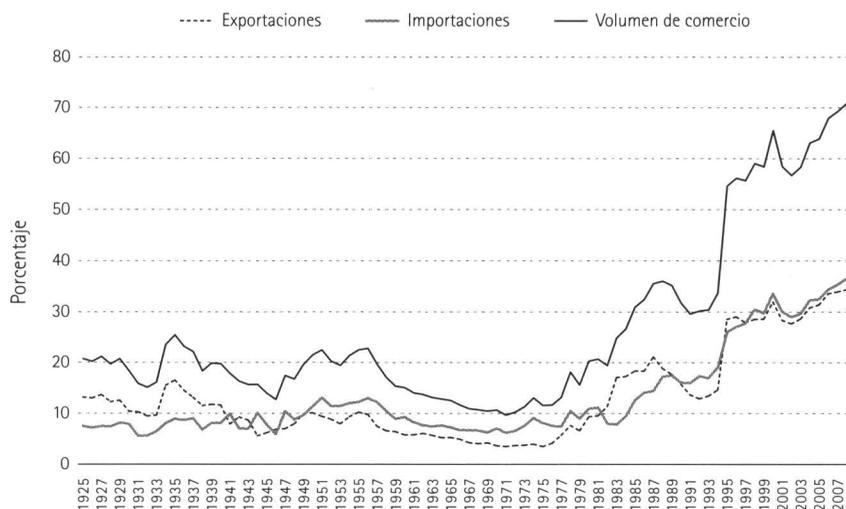
El comienzo del gobierno salinista a fines de 1988 coincidió con cambios profundos en el sistema económico y político mundial. Los cambios en la Unión Soviética liderados por Mijaíl Gorbachov, el reformismo en el Reino Unido impulsado por Margaret Thatcher y el regreso de los republicanos con Ronald Reagan en Estados Unidos marcaron una época de cambio profundo hacia la derecha. El proceso de unificación europea también se aceleró en esos años. Pero sin duda, el momento más paradigmático fue la caída del muro de Berlín a fines de 1989 y el desmembramiento del bloque soviético y de la propia URSS en los meses que siguieron. El fracaso del modelo centralmente planificado parecía no dejar opciones a los países en vías de desarrollo más que la preeminencia del mercado y la liberalización económica. Ello coincidía con el fin de una década de estancamiento económico y problemas crónicos de inflación y devaluaciones monetarias en muchos países de América Latina. La respuesta fue el llamado Consenso de Washington, que llamaba a la liberalización de los mercados, la reducción del tamaño del Estado a niveles mínimos, el libre comercio de bienes y de capitales, la eliminación del déficit público y de los subsidios excesivos, y la formación de capital a largo plazo. El reformismo de Carlos Salinas de Gortari se enmarcó en este proceso de transformación internacional.

Las reformas se orientaron a eliminar las barreras para hacer más competitiva la economía del país, mediante mecanismos de mercado, y disminuir sensiblemente la participación del Estado en la producción y en la construcción de infraestructura, para dejar estas áreas en manos privadas. Estas reformas, por tanto, implicaron abrir la economía mexicana a los mercados internacionales, liberalizar las diversas actividades productivas, que a lo largo de muchos años habían estado restringidas al Estado o a mexicanos, y eliminar regulaciones innecesarias que encarecían costos y restaban competitividad a la economía. Las reformas también estuvieron enfocadas a modificar los derechos de propiedad, particularmente en el sector rural, para tratar de estimular la inversión en esas áreas. No todos los sectores fueron tocados con la misma fuerza ni los cambios tuvieron la misma rapidez, ya que se mantuvieron en manos del Estado algunas áreas, como la mayor parte del sector energético, pero aún ahí hubo cierta apertura a la competencia y a la iniciativa privada.

Sin duda la reforma de mayor trascendencia fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (precedido de un tratado semejante con Chile en 1991), que entró en vigor en enero de 1994. También se firmaron acuerdos de libre comercio con Colombia y Venezuela, y con Costa Rica, que entraron en vigor en enero de 1995. La firma del TLCAN transformó para

siempre la fisonomía de la economía mexicana: disponibilidad de productos de todo el mundo e integración de la economía mexicana a la estadounidense, con la que estrechó aún más sus vínculos, para bien y para mal. El objetivo central era elevar la competitividad del sector productivo del país al confrontarlo con la competencia externa para eliminar de una vez por todas, se argumentaba, la ineficiencia de la economía. La apertura de la economía al exterior fue dramática (véase la gráfica D3).

Gráfica D3. Volumen del comercio internacional, 1925-2007
(porcentaje del PIB)



Fuente: INEGI <<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>>.

Los cambios a las reglamentaciones sobre la inversión extranjera también debilitaron el esquema proteccionista pues, además de brindar mayor seguridad jurídica a la inversión foránea, el acceso a las diversas actividades económicas al capital extranjero se amplió en forma gradual desde 1984. En 1993 se emitió una nueva Ley de Inversión Extranjera que amplió significativamente las áreas no restringidas por la ley y se adaptó la legislación a los acuerdos convenidos en el TLCAN. Ello contribuyó significativamente a la introducción plena de México a la economía internacional.

La otra gran área de reformismo de Salinas fue la reprivatización de entidades y empresas estatales. Si bien ésta la había comenzado De la Madrid, fue Carlos Salinas quien realmente transformó una parte importante del entonces sector paraestatal. A mediados de 1989 el gobierno salinista decretó la privatización de Aeronaves de México y de Mexicana de Aviación, del Grupo Dina, así como de algunos ingenios azucareros. En 1990 se privatizó

Teléfonos de México, la Minera Cananea, otros ingenios y algunas plantas de Conasupo. Además, se anunció la reprivatización de la banca. En 1991 se privatizaron tres empresas acereras, una compañía de seguros, la fábrica de carros de ferrocarril y algunas otras empresas. Otra reforma muy importante fue la concesión de 4 000 kilómetros de autopistas al sector privado, área que siempre había quedado en manos del sector público.

Algunas de estas privatizaciones resultaron muy exitosas, como la de las aerolíneas y de motores automotrices. Otras han sido muy cuestionadas, como la de Telmex, en la cual se ha argumentado que de un monopolio estatal se transitó a un monopolio privado, aunque todo mundo reconoce el enorme avance y la transformación organizacional y tecnológica de la empresa y del servicio telefónico en el país. Otras más, la bancaria en particular, han sido severamente criticadas por diversas razones. Algunos critican la forma como se adjudicaron los bancos a los inversionistas privados: con alta discrecionalidad, financiamiento endeble y a un precio excesivamente caro. Otros la han criticado por considerar que la forma como se reprivatizó la banca y se liberalizó el sistema financiero fueron las causas principales de la crisis de 1994-1995 y del oneroso rescate bancario que le siguió. Otros más han criticado simplemente el haber regresado al sector privado un área de la economía vital para el desarrollo nacional. Las consecuencias de la reprivatización bancaria en la crisis de 1994-1995 se verán más adelante.

Tal y como ocurrió en otros países, las privatizaciones de los años noventa mostraron experiencias positivas en algunos casos y experiencias más bien negativas en otros, que pusieron en tela de juicio el proceso mismo. La debilidad del Estado mexicano y la insuficiente fortaleza de las instituciones reguladoras dieron lugar a abusos, a la extranjerización de empresas y a actos de corrupción que empañaron el proceso y la finalidad del esfuerzo reformador. En muchas ocasiones el interés de algunos quedó por encima del interés de la mayoría.

Al mismo tiempo, el gobierno desreguló diversas actividades económicas para reducir costos, promover la competencia entre productores y aumentar el bienestar social. El sector financiero fue liberalizado y su marco legal se ajustó para enfrentar mayor competencia, pasando de una regulación directa a una más de tipo "prudencial". Se reformó el transporte de carga por carretera, que tenía severas barreras a la entrada y era en realidad un mercado oligopólico poco eficiente; la minería, en la que se ajustó el marco legal y se facilitó la asignación de derechos de explotación mediante mecanismos de mercado; los sistemas de asignación de cuotas a los productores de azúcar y café, que fueron desmantelados, entre otros.

El resultado de la reforma ejidal no dio los resultados esperados. Más aún, si bien en el momento de su discusión no se escucharon grandes voces de oposición, es factible que, en parte, el movimiento armado en Chiapas de

enero de 1994, al menos al principio, haya tenido como punto de aglutinamiento de los campesinos su oposición a la reforma, y en particular el fin del reparto agrario. Este conjunto de medidas —y algunas otras como la nueva ley del Banco de México, en la que se le dio autonomía del Poder Ejecutivo, al menos formalmente, y como la Ley de Competencia y la creación de la Comisión correspondiente, que buscaba evitar prácticas monopólicas que lesionaran el sistema de competencia— constituyeron las principales reformas estructurales que afectaban el sistema económico. Lamentablemente, la forma como se realizaron algunas privatizaciones, la crisis de 1994-1995 y el rescate bancario frenaron sensiblemente el espíritu reformador al deteriorar nuevamente la confianza en el Estado y en el gobierno, lo que eventualmente culminó en la alternancia del poder hegemónico del PRI en 2000.

4.3. *La crisis de 1994-1995 y sus secuelas*

El año de 1994 empezó con el levantamiento zapatista, el mismo día que entró en vigor el TLCAN. La realidad de Chiapas contrastaba con la euforia que entendiblemente despertaba el tratado comercial y las expectativas de alto crecimiento económico. El levantamiento zapatista fue como un balde de agua fría para el gobierno. Aunque fue efímero y muy localizado, y no generó salidas de capital importantes, sí parece haber distraído la atención del presidente y mostró, para algunos segmentos de la sociedad, que el cambio reformador de los años previos difícilmente alcanzaba a todos los grupos sociales.

Pero la crisis económica de 1994-1995 se originó en la liberalización financiera y la reprivatización bancaria años atrás, así como en la política macroeconómica caracterizada por la lucha a ultranza contra la inflación y el deterioro de la balanza de pagos. Como en crisis previas, cuando la economía ejerció un gasto mucho mayor a sus ingresos y requirió enorme ahorro externo, su crecimiento no fue sostenible. El crédito bancario se aceleró a partir de la privatización y de la liberalización del sistema financiero. De diciembre de 1988 a noviembre de 1994, el crédito aumentó casi 25% en promedio anual (en términos reales). Era la primera vez, en muchos años, que la población tenía acceso a crédito para adquirir bienes durables. Lamentablemente, cuando ello ocurrió la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no supervisó adecuadamente a los bancos, y los depositantes tenían garantizados sus depósitos por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Había muy pocos incentivos para que los bancos otorgaran créditos responsablemente. La cartera vencida se cuadruplicó: pasó de 14 a 53% entre 1991 y 1995. Mas el crédito irresponsable no fue el único yerro del sistema bancario. Como los préstamos excedieron a los depósitos, el faltante fue cubierto por préstamos interbancarios, principalmente de bancos extranjeros y en moneda extranje-

ra, lo que dejó muy expuesto al sistema bancario a cambios bruscos en el tipo de cambio y tasas de interés.

La política antiinflacionaria que utilizó al tipo de cambio como ancla fue también una causa importante de la crisis. Mientras que los inversionistas extranjeros percibían los acontecimientos en México como un “nuevo milagro mexicano”, que dio lugar a entradas de capital de 84 000 millones de dólares entre 1991 y 1993 (de los cuales 60 000 eran inversión de cartera y 14 000 de inversión extranjera directa), un reducido grupo de especialistas alertaban acerca de la sobrevaluación del tipo de cambio y sus consecuencias. Pese a las advertencias, los dirigentes de la política económica siguieron un astringente programa de freno a la inflación, muy exitoso en el cumplimiento de sus metas (en 1993 llegó a 8%), pero que lamentablemente socavaba la productividad nacional. El PIB real entre 1991 y 1993 creció sólo 3.6, 2.8 y 0.6%, respectivamente. El costo de reducir la inflación estaba resultando alto. Sin que las autoridades lo advirtieran, un nuevo brote de “enfermedad holandesa” ocurría en el país. No obstante, el crecimiento de las exportaciones (que alcanzó 17% en 1994) formó una cortina de humo que no dejaba ver con claridad la fuerza de la sobrevaluación del peso. A pesar del aumento de las exportaciones, el déficit en cuenta corriente repuntó para situarse en la cifra récord de 29 000 millones de dólares al final de 1994. Con un déficit que superaba por mucho las reservas internacionales, un flujo de inversión extranjera directa compuesto en 80% por capital de corto plazo —que debía declinar tarde o temprano— y un peso sobrevaluado, la economía estaba —como más tarde la describiría el presidente electo Ernesto Zedillo— “prendida con alfileres”.

Las reservas internacionales sufrieron la primera merma tras el asesinato del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio Murrieta, el 23 de marzo de 1994. A partir de entonces se desencadenó una lucha frenética por defender la estabilidad del peso frente a ataques especulativos recurrentes. Para defender las reservas, la Secretaría de Hacienda recurrió a la emisión de Tesobonos, que eran certificados gubernamentales redimibles a la fecha de su vencimiento al tipo de cambio del día, y que pagaban una tasa de interés muy superior a la de mercado. La emisión de Tesobonos evitó que las reservas internacionales llegaran a niveles muy bajos en junio, lo que hubiera obligado a una devaluación justo antes de las elecciones presidenciales. Conforme crecía la desconfianza en la estabilidad del peso, la deuda interna en Cetes (en pesos) pasó de constituir 70% del endeudamiento a sólo 10% al final del año. Su lugar lo ocupó la deuda de Tesobonos (en dólares y a corto plazo) que a lo largo de 1994 pasó de 3 000 a más de 29 000 millones de dólares.

Durante los últimos meses de la administración del presidente Salinas continuó una cierta política expansionista que descansaba en la inversión extranjera, sobre todo de cartera o financiera. Las elecciones habían transcurrido en forma pacífica y el candidato del PRI, Ernesto Zedillo, ganó con amplia

ventaja y sin cuestionamientos. No obstante, el deterioro macroeconómico continuaba y el déficit de las transacciones con el exterior se acentuaba. El problema se agravó por la decisión de la Reserva Federal de Estados Unidos de aumentar la tasa de interés, y por el clima de inseguridad política que provocó el asesinato del Secretario Ejecutivo del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, el 28 de septiembre de 1994. Nuevamente estos hechos violentos se reflejaron en la contracción de las reservas internacionales, debilitando al peso.

De acuerdo con el documento "Criterios generales de política económica" enviado al Congreso poco después por el Ejecutivo, la política económica se mantendría esencialmente sin cambio en 1995, lo que para muchos analistas parecía poco factible. Los inversionistas internacionales prefirieron, en un primer momento, esperar la entrada del nuevo gobierno. Éste aceptó implícitamente las proyecciones presentadas en los "Criterios" y no anunció ningún cambio importante de política económica. Entonces comenzó una vorágine contra el peso, las reservas disminuyeron y la emisión de Tesobonos creció casi 10 000 millones de dólares (más de una tercera parte del total de la emisión) en las primeras tres semanas de diciembre. La falta de divisas obligaba al gobierno a depreciar el peso (ampliando la banda de flotación) y, al consultarlo en una reunión del Pacto el 20 de diciembre de 1994, hubo una fuga de capitales que disminuyó las reservas en unos 5 000 millones de dólares más. Tras esa primera depreciación, el gobierno tuvo que dejar flotar el peso el 22 de diciembre ante la imposibilidad del Banco de México de intervenir en el mercado de cambios, lo que motivó el reemplazo del secretario de Hacienda. El tipo de cambio llegó a 5.10 pesos por dólar al terminar el año, 48% más que un mes antes, y las reservas internacionales quedaron en apenas 6 200 millones de dólares. La economía mexicana entraba en una profunda crisis que resultó ser mucho más grave de lo que se pronosticó inicialmente, pero de corta duración.

Ante la realidad de los excesos previos que se reflejaban en el elevado déficit de la balanza de pagos, y las exigencias del FMI y del Tesoro de Estados Unidos, el gobierno del presidente Zedillo respondió con una serie de medidas contraccionistas (reducción del gasto y elevación de las tasas de interés) y diversas medidas para sortear la inevitable crisis del sistema financiero. Creó el Programa de Capitalización Temporal (Procapte) para resarcir el capital de los bancos, mediante la adquisición de deuda por parte del Fobaproa; las Unidades de Inversión (UDIS) y el Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC) para sanear las carteras de los bancos.

La caída del PIB en 1995 fue mayor aún a la experimentada durante la Gran Depresión, al tiempo que se desató la inflación. El PIB se contrajo 6.2%, pero la construcción cayó 23.3%. Los sectores más relacionados con las exportaciones disminuyeron su nivel de actividad, pero menos que el resto de la economía. Por ejemplo, la producción manufacturera se contrajo casi

5%. Sólo el sector agropecuario aumentó ligeramente su producción durante 1995 (1.8%). La inflación pasó de 8% a fines de 1994 a 52% a fines de 1995.

Pero el prolongado dinamismo de la economía norteamericana impulsó a su vez las exportaciones mexicanas acelerando la recuperación económica y consolidando la integración económica entre los dos países. Las exportaciones aumentaron de 61 000 millones de dólares en 1994 a 166 000 millones en 2000 (172% en sólo seis años). El índice de actividad industrial en México reflejó plenamente la expansión externa al aumentar 7.2% en promedio anual (1996-2000), mientras que el sector primario avanzó a un paso mucho menos rápido, apenas 1% por año. El sector de telecomunicaciones creció también muy rápidamente (8.2%), en parte por el cambio tecnológico mundial y por la reprivatización de los años previos. En conjunto, el PIB aumentó 5.5% anualmente entre 1996 y 2000 y la inflación tendió a reducirse gradualmente, hasta llegar a 8.9% al final del sexenio de Ernesto Zedillo.

Si bien la crisis de 1994-1995 fue muy corta en duración, pues el PIB prácticamente se recuperó el año siguiente, sus secuelas y la crisis financiera fueron profundas. El rescate bancario fue exitoso en cuanto que la banca no detuvo sus operaciones y los depositantes no perdieron su dinero. A pesar de la crisis financiera, que fue aliviada por el paquete de líneas de crédito externo que encabezó el gobierno de William Clinton de casi 50 000 millones de dólares, el sistema de pagos continuó, pero miles de deudores perdieron sus activos y otros tantos se declararon en moratoria. Ocurrió un grave problema de riesgo moral que encareció el costo del rescate, pues se alentó que muchas personas se declararan en quiebra, ellos o sus negocios, aun cuando pudieran hacer frente a sus obligaciones, pues sabían que iban a ser rescatados de cualquier manera. El proceso se caracterizó, además, por la discrecionalidad y la falta de transparencia, lo que agregó suspicacia a muchas de las operaciones y se cuestionaba si se estaba salvando a los bancos o a los banqueros. En 1998, en medio de acusaciones de fraude por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y de una parte de la opinión pública, y de que la autoridad protegía a los llamados "ladrones de cuello blanco", el Congreso desmanteló el Fobaproa y le transfirió sus activos y pasivos al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB). A pesar de controversias constitucionales que interpuso la Auditoría Superior de la Federación para revisar la deuda del IPAB, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la deuda del rescate bancario como deuda soberana, cerrando así el caso jurídicamente. No obstante, el impacto político fue trascendente, pues le dio fuerza a la postura opositora de Andrés Manuel López Obrador, que aún sigue vigente.

El rescate bancario resultó en un descontento que agravó todavía más la agitación social y política en contra del partido hegemónico y redujo la capacidad de la economía para crecer en el largo plazo. En medio de esta coyuntura política, el PRI perdió la mayoría en el Congreso en 1997 por muy peque-

ño margen, y ya no le fue posible pasar reformas económicas sustantivas. De ese entonces a la fecha, ha sido muy difícil encontrar los consensos políticos para realizar las reformas estructurales. El avance fue más en el terreno político y de transparencia que en el ámbito económico. El presidente Zedillo logró aprobar, al inicio de su periodo, reformas en los ámbitos electoral y del poder judicial de gran importancia, y algunas más sobre órganos reguladores, esenciales para el buen funcionamiento de los mercados. También logró pasar la primera reforma sobre el sistema de pensiones, aunque todavía fue insuficiente. Pero otras reformas como la energética, la laboral, la educativa y la de pensiones en organismos gubernamentales ya no pudieron ser llevadas a cabo. Incluso tuvo dificultades para que fuera aprobada la transferencia del costo fiscal del rescate bancario a la deuda pública, que llegó a alrededor de 18% del PIB.

La integración de México a la economía mundial había dado el fruto de la estabilidad, pero con un crecimiento todavía insuficiente. Además, el crecimiento era claramente desigual entre regiones y entre sectores, lo que tendió a polarizar a la sociedad. Si bien la confianza en el gobierno se había recuperado en los primeros años del sexenio salinista, fue la crisis de 1994-1995 y sus secuelas las que interrumpieron el proceso reformista de los años previos. El rompimiento del pacto social, cuyos orígenes se remontaban muchos años atrás, fue ahondado por la crisis, lo que llevó a que prevaleciera la desconfianza y el descontento con el gobierno priista que culminó con el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del año 2000, después de 71 años de un régimen unipartidista.

La expectativa de la sociedad era grande y se esperaba que el gobierno de Vicente Fox realizara los cambios que habían quedado pendientes. La composición del Congreso y la impericia negociadora de la presidencia, aunada a divisiones dentro del partido en el poder, no permitieron avanzar en materia de reformas estructurales. La única que merece mencionarse fue la referente a la transparencia y rendición de cuentas que institucionalizó la apertura de la información pública y que, gradualmente, ha modificado el panorama de la participación ciudadana en asuntos públicos y su exigencia en la rendición de cuentas. Pero otras reformas necesarias para mejorar la competitividad no fueron afrontadas directamente. La única excepción fue la reforma del sistema financiero que dio lugar a la proliferación de instituciones, que ha diversificado el mercado y que ha enfrentado, sólo gradualmente, la extranjerización del sistema de pagos.

El comienzo del gobierno foxista coincidió con el de George W. Bush, marcado por la desaceleración de la economía norteamericana. Menos de un año después, Estados Unidos sufrió el ataque del 11 de septiembre, que marcó la agenda nacional en aquel país y tuvo efectos negativos en las perspectivas mexicanas de mejorar la relación bilateral. El correspondiente estancamien-

to de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos hizo que durante la primera mitad del gobierno foxista la economía casi no mostrara crecimiento (0.6% en promedio anual en 2001-2003). La excepción fue el sector de transportes y telecomunicaciones que creció en promedio 3.5% anualmente. Era un primer impacto negativo de la estrecha integración de la economía mexicana con la estadounidense, que se volvería dramático durante la crisis de 2008-2009. Una vez que las exportaciones recuperaron su dinamismo a partir de 2004 por la expansión de la economía norteamericana y el aumento de los precios del petróleo, México logró crecer 3.9% en promedio desde la segunda mitad del sexenio foxista y hasta el 2008. Al mismo tiempo la inflación se mantuvo en alrededor de 4% anual.

El aumento del precio del petróleo incrementó ligeramente los recursos fiscales, lo que le dio mayor margen de maniobra al gobierno federal y acrecentó el gasto de las entidades federativas. El aumento de los ingresos petroleros permitió mayor actividad de exploración de Pemex, que desgraciadamente tuvo resultados más bien magros. En balance, la mayor parte de los ingresos extraordinarios de la renta petrolera no se reflejaron en aumentos de la inversión, pero sí acrecentaron las reservas internacionales del Banco de México que llegaron a alrededor de 90 000 millones de dólares en 2008. No obstante, la ya crónica insuficiencia de ingreso fiscal, debida a la alta dependencia del fisco de la renta petrolera, hizo inminente algún tipo de reforma fiscal que finalmente ocurrió en el primer año del gobierno de Felipe Calderón. Lamentablemente el alcance de la reforma fue más bien limitado y no consiguió resolver el problema de fondo. Lo mismo ocurrió con la reforma petrolera, que era indispensable por la drástica caída de las reservas probadas en el país. Después de una gran movilización política y negociaciones entre los tres partidos más importantes en el Congreso, la reforma petrolera le dio mayor flexibilidad y recursos a Pemex, pero no alcanzó a resolver el grave problema de deterioro de las reservas. La reforma no permitió el concurso de inversión privada que aliviara la carga financiera de Pemex y le dejara más recursos para inversión. Los proyectos de exploración y extracción en aguas profundas quedaron paralizados y se perdió una gran oportunidad de reformar el sector energético, ante la falta de acuerdos por una desconfianza mutua entre los principales actores políticos. Finalmente, el presidente Calderón realizó reformas al IMSS y al ISSSTE que aliviarán, en el largo plazo, el grave problema de los pasivos por pensiones de sus trabajadores.

En esta coyuntura estalló en 2009 la crisis financiera en Estados Unidos, que se originó en el sector inmobiliario y afectó a los grandes bancos, casas hipotecarias, aseguradoras y banca de inversión en ése y en otros países. El impacto sobre México fue inmediato y se reflejó en las exportaciones, íntimamente ligadas al sector industrial. Nuevamente, México estaba enfrentando los graves choques externos que caracterizaron la mayor parte del siglo xx.

CONCLUSIONES

La historia económica de México en el siglo xx alargado, 1929-2009, puede caracterizarse por tres periodos centrales: uno de rápido crecimiento económico, hasta 1981, que aumenta la clase media y mejora el bienestar de los mexicanos, al tiempo que el país experimenta la transición demográfica y se urbaniza. Pero hacia los años sesenta el esquema de desarrollo muestra su insuficiencia y su incapacidad para transformarse y mantener la bonanza, por lo que se recurre a estrategias de crecimiento insostenibles que a la postre resultan en una profunda crisis económica. El segundo periodo es de transición, 1982-1987, pues marca el fin del periodo de auge y de las reglas del juego que hasta entonces se habían seguido, en medio de un estancamiento económico que no logra transformar la estructura económica, pero cuyo desempeño hace inevitable el proceso reformista que tomaría lugar poco después. Finalmente, el tercer periodo que va de 1988 al 2009 se caracteriza, en lo económico, por el lento crecimiento enmarcado por una amplia serie de reformas estructurales que parecen iniciar los cambios que requiere el país. El resultado, sin embargo, ha dejado mucho que desear pues varias de las reformas más importantes no se han realizado de la mejor manera. Ello pone en entredicho la deseabilidad de las reformas mismas y plantea la conveniencia de buscar alternativas que resulten en mayor bienestar para el país. Ése es un debate que permanece hasta ahora: profundizar las reformas, avanzar en ellas, ampliarlas, o más bien rechazarlas y cambiar el modelo de desarrollo por uno que garantice resultados.

La primera postura sostiene que si bien algunas reformas no se hicieron correctamente en los años noventa, son errores que es posible corregir. Y al mismo tiempo, se menciona que es imposible que el país pueda avanzar si perduran estructuras de mercado monopólicas, sindicatos omnipresentes, grupos de excepción en la sociedad que no pagan impuestos, rigideces en mercados claves como el laboral y el de telecomunicaciones, etcétera.

La segunda postura señala que, después de todo, el periodo más exitoso fue el del llamado "desarrollismo", y que algo bueno debe haberse hecho entonces para haber logrado el aumento sostenido del bienestar de la población. Por tanto, se deben tomar las enseñanzas del periodo para intentar replicar sus logros y evitar sus abusos y excesos, que sin duda existieron. Esta postura acepta la importancia del mercado en la asignación de recursos, pero subraya que el Estado debe intervenir en aquellos casos de fallas de mercado y donde existan asimetrías regionales o sociales que hacen perdurar la desigualdad y la pobreza.

En realidad estas dos posturas establecen una disyuntiva falaz, pues no son irreconciliables. Por un lado, es evidente que no es posible reiniciar un alto crecimiento económico en la presencia de mercados monopólicos y poco

competitivos, de sectores económicos y poderes fácticos que inhiben o de plano impiden la acción reguladora y supervisora del Estado, de sectores de la población privilegiados a costa del resto de la sociedad. Por otra parte, es evidente que el mercado no es capaz de evitar abusos e ineficiencias en detrimento de amplios grupos de consumidores, que existen muchos instrumentos de política económica que es deseable utilizar para alentar la producción y el desarrollo, así como la eliminación de asimetrías entre regiones y grupos sociales. Existe un papel que debe jugar el Estado y la mejor manera de encontrar su función específica es mediante la eliminación de los mitos históricos que todavía prevalecen en la historiografía económica del último siglo en México.

Es curioso que este periodo empiece y termine con una gran crisis mundial. Y es más curioso aún que las causas de una y de otra tengan muchos rasgos comunes. La crisis de 1929 dio lugar a innovaciones en materia de política económica e instituciones que estimularon el crecimiento económico durante medio siglo. Uno sólo puede esperar que la respuesta a la crisis de 2009 sea tan prolífica en ideas y acciones que le permitan a la economía reencontrar la senda de rápido crecimiento económico para el próximo medio siglo.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

- Ángel Mobarak, Gustavo A. del, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (eds.), 2005. *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aspe, Pedro, 1993. *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Babb, Sarah, 2003. *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco de México, 1995. *Informe anual 1994*, México, Banco de México.
- Barker, Terry, y Vladimiro Brailovsky (eds.), 1981. *Oil or Industry? Energy, Industrialization, and Economic Policy in Canada, Mexico, The Netherlands, Norway, and the United Kingdom*, Londres, Academic Press.
- Bazdresch, Carlos, et al. (comps.), 1992. *Auge, crisis y ajuste. II. Macroeconomía y deuda externa, 1982-1989*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Boltvinik, Julio, y Enrique Hernández Laos, 1981. "Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar", en Cordera (coord.), pp. 456-533.
- Brailovsky, Vladimiro, 1992. "Las implicaciones macroeconómicas de pagar: la política económica ante la 'crisis' de la deuda en México", en Bazdresch et al. (comps.), pp. 105-127.
- Brothers, Dwight S., y Leopoldo Solís, 1967. *Evolución financiera de México*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

- Cárdenas, Enrique, 1987. *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, México, El Colegio de México.
- Cárdenas, Enrique, 1994. *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.
- Cárdenas, Enrique, 1996. *La política económica en México, 1950-1996*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, Enrique, 2008. "El mito del gasto público deficitario en México (1934-1956)", *El Trimestre Económico* 300, pp. 809-840.
- Cárdenas, Enrique, y Gonzalo Castañeda, 1994. "Cuatro enfoques alternativos sobre la petrolización de una economía", en Castañeda (ed.), pp. 103-146.
- Castañeda, Gonzalo (ed.), 1994. *La economía mexicana. Un enfoque analítico*, México, Limusa.
- Cavazos Lerma, Manuel, 1975. "Cincuenta años de política monetaria", en Fernández Hurtado (comp.), pp. 55-122.
- Clavijo, Fernando, 2000. *Reformas económicas en México, 1982-1999*, México, Fondo de Cultura Económica-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cordera, Rolando (coord.), 1981. *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dornbusch, Rudiger, y Sebastian Edwards (eds.), 1991. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Dornbusch, Rudiger, et al., 1994. "Mexico: Stabilization, Reform, and No Growth", *Brookings Papers on Economic Activity* 25, pp. 253-315.
- Dresser, Denise, 1997. "Falling from the Tightrope: The Political Economy of the Mexican Crisis", en Edwards y Naím (eds.), pp. 55-79.
- Edwards, Sebastian y Moisés Naím (eds.), 1997. *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging Market Crash*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Elizondo, Carlos, 2001. *La importancia de las reglas. Gobierno y empresarios después de la nacionalización bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Espinosa, Amparo, y Enrique Cárdenas (eds.), 2008. *La nacionalización bancaria, 25 años después. La historia contada por sus protagonistas*, 2 vols., México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Fernández Hurtado, Ernesto (comp.), 1975. *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos, 1925-1975*, México, Fondo de Cultura Económica.
- García Alba, Pascual, y Jaime Serra Puche, 1984. *Causas y efectos de la crisis económica en México*, México, El Colegio de México.
- Gil Díaz, Francisco, y Agustín Carstens, 1997. "Pride and Prejudice: The Economics Profession and Mexico's Financial Crisis, 1994-95", en Edwards y Naím (eds.), pp. 165-196.
- Gómez Oliver, Antonio, 1981. *Políticas monetaria y fiscal de México. La experiencia desde la posguerra: 1946-1976*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Gurria, José Ángel, 1992. "La política de deuda externa de México, 1982-1990", en Bazdresch et al. (comps.), pp. 291-322.
- Haber, Stephen, 2005. "Mexico's Experiments with Bank Privatization and Liberalization, 1991-2003", *Journal of Banking and Finance* 29, pp. 2325-2353.
- Haber, Stephen, et al., 2008. *Mexico since 1980*, Nueva York, Cambridge University Press.

- Heath, Jonathan E., 1995. *The Devaluation of the Mexican Peso in 1994. Economic Policy and Institutions*, Washington, Center for Strategic and International Studies.
- INEGI, 1985. *Estadísticas históricas de México*, 2 t., México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Izquierdo, Rafael, 1995. *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- Loeza, Soledad, 2008. *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México.
- Lustig, Nora, 1992. *Mexico. The Remaking of an Economy*, Washington, The Brookings Institution.
- Minushkin, Susan, 2001. "Opening the Floodgates: Explaining Financial Market Opening in Developing Countries", tesis doctoral, Columbia University.
- Mosk, Sanford A., 1950. *Industrial Revolution in Mexico*, Berkeley, University of California Press.
- Ortiz, Guillermo, 1994. *La privatización bancaria y la reforma del sector financiero*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz Mena, Antonio, 1969. "Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México", *El Trimestre Económico* 146, pp. 417-449.
- Pérez López, Enrique, 1987. *Expropiación bancaria en México y desarrollo desestabilizador*, México, Diana.
- Ranis, Gustav, 1974. "¿Se ha tornado amargo el 'milagro mexicano'?", *Economía y Demografía* 8 (1), pp. 22-33.
- Reynolds, Clark, 1977. "Por qué el 'desarrollo estabilizador' de México fue en realidad desestabilizador. (Con algunas implicaciones para el futuro)", *El Trimestre Económico*, 176, pp. 997-1023.
- Reynoso, Alejandro, 1989. "Essays on the Macroeconomic Effects of Monetary Reforms, Price Controls, and Financial Repression", tesis doctoral, Massachusetts Institute of Technology.
- Romero Sotelo, María Eugenia (ed.), 2005. *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Trillas.
- Schlefer, Jonathan, 2009. *Política palaciega. El partido dominante y el origen de la crisis económica en México*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1988. *Deuda externa pública mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Solís, Leopoldo, 1981a. *Economic Policy Reform in Mexico. A Case Study for Developing Countries*, Nueva York, Pergamon Press.
- Solís, Leopoldo, 1981b. *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 11^a ed., México, Siglo XXI.
- Suárez Dávila, Francisco, 2005. "Dos visiones de la política económica de México: un debate en la historia", en Romero Sotelo (ed.), pp. 225-282.
- Székely, Miguel, 2005. "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004", *El Trimestre Económico* 288, pp. 913-931.
- Tello, Carlos, y Rolando Cordera, 1985. *México, la disputa por la nación: perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI.

- Vega, Gustavo, y Gustavo del Castillo, 1995. *The Politics of Free Trade in North America*, Ottawa, Center for Trade Policy and Law.
- Vernon, Raymond, 1963. *The Dilemma of Mexico's Development. The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Harvard University Press.
- Villarreal, René, 1976. *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Weintraub, Sydney, 2000. *Financial Decision-Making in Mexico*, Pittsburgh, The University of Pittsburgh Press.
- Wilkie, James, 1978. *La Revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, México, Fondo de Cultura Económica.