75 años de industrialización en México

Enrique Cárdenas



Enrique Cárdenas
Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México.

Agradezco la colaboración de Ana Priscila Torres en la elaboración de este trabajo.

1. Introducción

La crisis económica mundial de 1929 fue un parteaguas en la historia económica del mundo en el siglo XX. Por un lado el papel del Estado en la economía se modificó sustantivamente. De ser un Estado que observaba, que era un testigo de lo que ocurría en la economía sin participar directamente en forma intensa, pasó a tomar un papel mucho más importante tras la Gran Depresión, en donde el desempleo aumentó significativamente y en que la presión social impulsó a que el Estado tuviera que participar e intervenir en los procesos económicos.

En el caso de América Latina, y de México en particular, la Gran Depresión significó también un cambio en dos aspectos. Por un lado el Estado, al convertirse en un instrumento importante de política económica, adquirió los instrumentos necesarios de política monetaria, fiscal, cambiaria y comercial para poder influir en la situación macroeconómica del país. Y, por otro lado, se modificó el motor del crecimiento económico que se tenía hasta entonces. La industria comenzó a ser el motor de la economía, dejando atrás al sector exportador que por largos decenios había sido el impulsor principal de la actividad económica, aunque no el único.

Ciertamente la industria se había desarrollado en México desde el siglo XIX, sobre todo a partir de 1895 con el Porfiriato. Gradualmente las importaciones que se hacían pasaron a ser más de insumos industriales, de bienes de capital, que de bienes de consumo, de tal suerte que para 1929 alrededor de la mitad del mercado interno estaba siendo provisto por la industria nacional. Pero a partir de la recuperación de la Gran Depresión en 1932, la industria adquirió una mayor preponderancia, impulsada esencialmente por el desarrollo del mercado interno y posteriormente por una política económica expansiva, estimulante del desarrollo industrial, a costa de otros sectores de la economía.

Entre 1932 y 1981 la industria y el producto crecieron en forma muy importante, por encima del 6% anual promedio. En ese período de 50 años México atravesó por lo menos dos etapas importantes, una en donde se tuvo una sustitución de importaciones gradual y sensata, y otra en donde la sustitución de importaciones y la política proteccionista llegó a extremos que la volvieron insostenible. Pero a partir de 1982 se registró un período de cierto estancamiento, en que la economía dejó de crecer rápidamente con las consecuencias sociales esperadas con los inicios de un

cambio de paradigma. Se puede observar una transición entre la industrialización por una política de sustitución de importaciones y el crecimiento industrial en la libertad de comercio.

Este período de transición fue más bien efímero, de 1982 a 1985-1986. Es a partir de entonces que se modifica sustantivamente el régimen proteccionista del país para dar lugar a un desarrollo económico en medio de una liberalización comercial y de otros mercados que tradicionalmente habían estado cerrados a la competencia. De entonces hasta la actualidad se tiene un crecimiento industrial más lento, que va a tener otro tipo de características muy distintas, y que ha sido incapaz de generar o de volverse nuevamente el motor de la economía, como lo había sido en los 50 años previos.

Este ensayo está dividido en cuatro partes. La primera trata sobre la trayectoria de la economía en el largo plazo, de 1932 al año 2009, en donde se señalan cuáles son sus características principales y se destaca cómo el desempeño económico está fundamentalmente ligado al proceso industrial. La segunda sección señala las grandes etapas de la industrialización en México, que puede decirse que serían cuatro. La primera de sustitución de importaciones normal, de 1932 a 1962. Una segunda etapa de protección a ultranza entre 1962 y 1981. La tercera etapa sería una de transición, muy breve, de 1982 a 1985. Y finalmente la cuarta etapa de industrialización en el libre comercio, de 1985 al presente. En estas cuatro etapas se distinguen diferentes mecanismos de promoción y de características de la política económica dirigidas a la industria, así como el desempeño industrial en todos estos años.

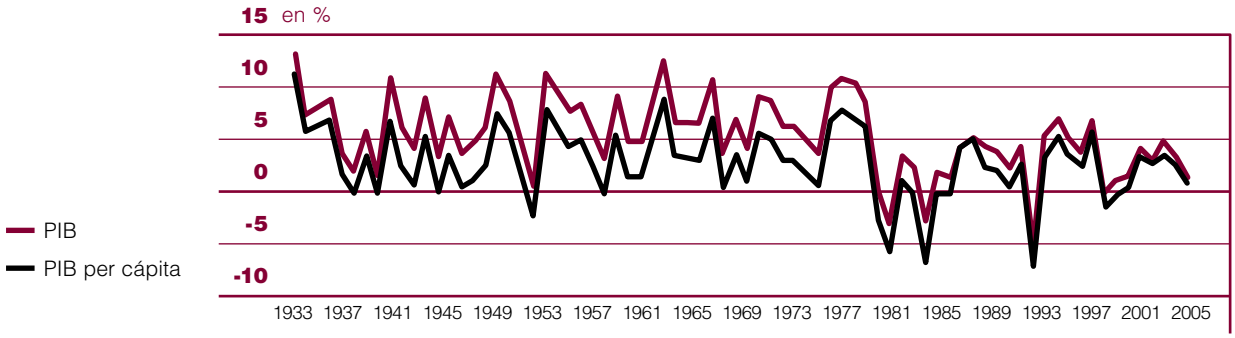
La tercera sección del ensayo trata sobre la crisis económica actual y cómo ha repercutido en la industria nacional, en donde se hace evidente cómo esta industrialización en una economía abierta no ha sido capaz de generar una mayor integración vertical y un predominio del mercado interno, que sería lo deseable.

Finalmente, la cuarta sección señala algunos de los puntos hacia donde se podría dirigir la industrialización en el futuro y cuáles serían algunas de las políticas económicas sustantivas que habría que emplear para poder retomar una senda de rápido crecimiento industrial en el país.

I. Trayectoria de largo plazo

En el largo período que va de 1932 a 2009 el Producto Interno Bruto (PIB) ha tenido una tasa promedio de crecimiento anual del 5%. Sin embargo, este crecimiento no ha sido homogéneo a lo largo de los 75 años. En realidad se pueden distinguir claramente tres períodos, uno de rápido crecimiento, uno de estancamiento y un tercer período de crecimiento lento. Durante el período de rápido crecimiento económico el PIB creció 6,3% anual entre 1932 y el fin del boom petrolero en 1981. Este crecimiento acelerado constituyó una modificación enorme en la fisonomía del país, haciendo crecer a las clases medias, mejorando la distribución de la riqueza y del ingreso, y disminuyendo el nivel de pobreza. Y también acompañó un crecimiento urbano que vino a la larga a cambiar asimismo el panorama geográfico del país, de la misma manera como ocurrió en esos años en muchos otros países de América Latina.

Gráfico 1. Crecimiento del PIB real y del PIB per cápita. Tasa promedio anual (%)



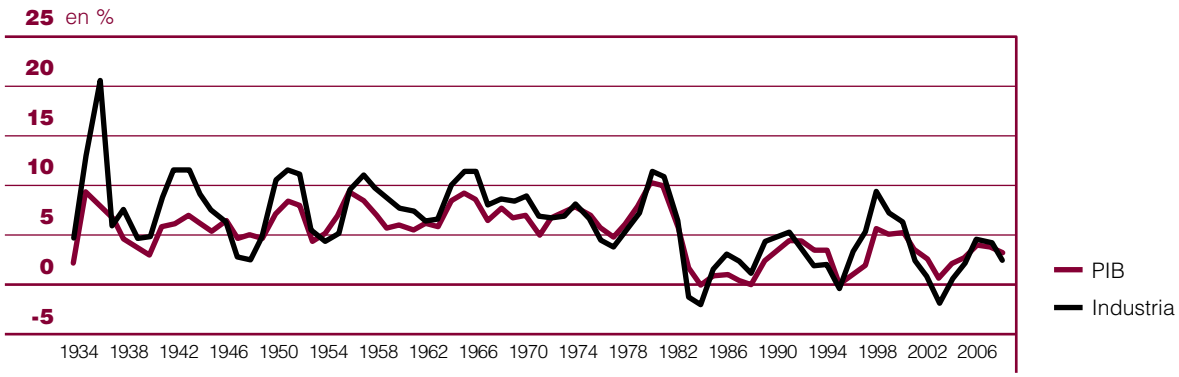
Fuente: Datos corrientes e índices implícitos del PIB. Elaborado con datos del Banco de México, Indicadores Económicos.

El segundo período en esta trayectoria de largo plazo es el de 1982 a 1987, en que el producto interno bruto prácticamente quedó estancado, solamente creció 0,1% promedio anual y coincide con la crisis de la deuda externa de América Latina. Asimismo, durante este período de estancamiento se registró un crecimiento del desempleo y de la migración hacia los Estados Unidos como no ha habido desde entonces a la fecha. Tras estos años de estancamiento se registra entonces un tercer período de lento crecimiento, que va de 1988 a 2009. En los últimos años el crecimiento económico ha sido más bien lento, solamente 3,1% promedio anual, lo que significa menos de la mitad de lo que se registró en el período de crecimiento más acelerado de los años 30 a principios de los 80. Si bien el crecimiento de 5% promedio anual durante todo el período no es desdeñable, en términos per cápita el crecimiento ha sido mucho menor, apenas 2,5% promedio anual.

Evidentemente el período de rápido crecimiento, de 1932 a 1981, registró también altas tasas de crecimiento per cápita, de 3,3 %, lo que significó una mejoría sustantiva en el bienestar de la población. En el período de estancamiento, de 1982 a 1987, hubo un decrecimiento del producto interno bruto per cápita del 2,4%, lo cual refleja justamente un problema de estancamiento severo, en donde recrudecen los problemas sociales y políticos. Y, finalmente, en el pasado reciente de los últimos 20 años, el PIB per cápita apenas ha crecido al 1,8% promedio anual. Aunque debe decirse también, que en estos últimos 20 años ha habido un aumento de la participación laboral de la mujer y de otros miembros de la familia, de modo que esto ha compensado en parte el bajo crecimiento per cápita. El ingreso real de los hogares en México ha aumentado aproximadamente 3,2% anual en los últimos 20 años, lo cual ha permitido que no se resienta tan significativamente el decrecimiento del producto en la economía.

Considerando el sector industrial, se puede ver que en general ha sido más dinámico que el resto de la economía en los últimos 75 años. En la época de rápido crecimiento el PIB industrial creció 7,5% promedio anual durante prácticamente 50 años. Es de esperarse entonces que la fisonomía industrial del país haya cambiado rotundamente en estos años y que México pudiera estar a la altura de otros países en términos industriales tras medio siglo de crecer al 7,5% promedio anual. Sin embargo, esta tendencia se interrumpió también en el periodo de estancamiento, creciendo prácticamente lo mismo que el producto en su conjunto, o más bien nada, es decir, 0,2% promedio anual. Posteriormente, ya en la época del lento crecimiento el producto industrial crece ligeramente por encima del crecimiento de la economía, al 3,3% anual entre 1988 y 2009.

Gráfico 2. Crecimiento de la industria vs. PIB. Tasa promedio anual (%)



Tasa de crecimiento en medias móviles de tres años

Fuente: Elaborado con datos del Banco de México, Indicadores Económicos.

Tenemos entonces, que si bien el crecimiento industrial ha sido mayor que el del PIB, la diferencia es mucho menor en los años que vienen después de 1982 hacia el presente. Mientras que entre 1932 y 1981, el período de rápido crecimiento, claramente la industria fue el motor de la economía y al mismo tiempo generó un mercado interno y una clase media que se hizo evidente y de la cual tenemos todavía pruebas contundentes. En este período de largo crecimiento la evolución industrial es relativamente normal en el sentido de que es el motor económico hasta fines de los años 70, y se observa también un tránsito de producción de bienes de consumo hacia bienes intermedios e incluso de capital. El porcentaje de bienes intermedios crece significativamente en este período e incluso la producción de bienes de capital se acelera, sobre todo a partir de los años 60.

Por otra parte, es importante mencionar que la industria sigue el ciclo económico global, pero normalmente con tasas de crecimiento por encima de lo que crece el producto, aunque ciertamente con mayor volatilidad en los años más recientes. En estos últimos años se ha observado una varianza mayor en el crecimiento industrial que la del resto de la economía, lo cual implica que está más sujeto a desequilibrios internacionales, dada la apertura comercial que se tiene en México desde fines de los años 80.

II. Grandes etapas de la industrialización en México

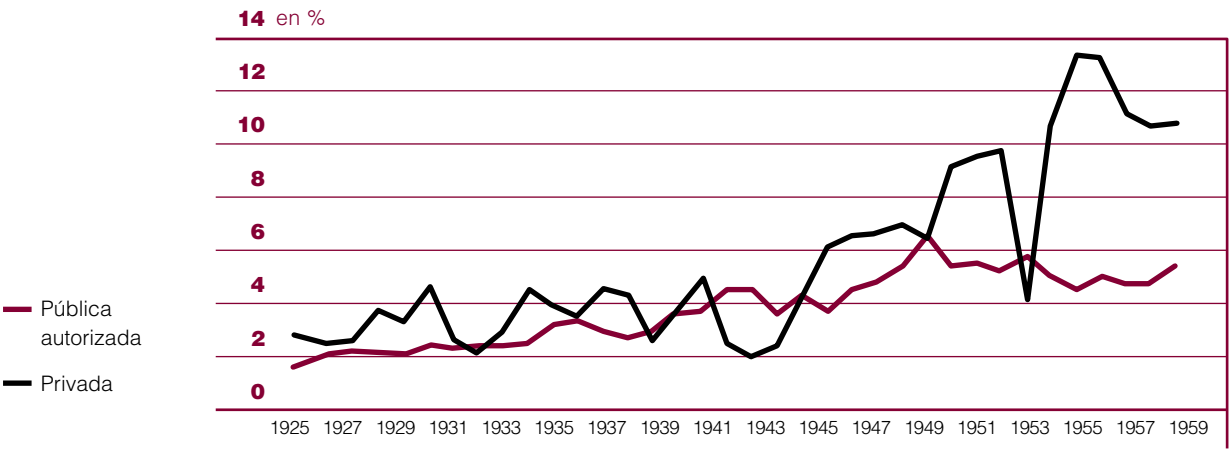
Sin duda el período de mayor bonanza industrial en la historia mexicana va de 1932 a 1981. Dentro de este período se distinguen dos etapas, una de sustitución de importaciones de 1932 a 1962, y otra de protección a ultranza de 1962 a 1981. La primera etapa, la de sustitución de importaciones, registró un crecimiento de 7% anual promedio. Dentro de este largo período, de 1932 a 1962, podemos distinguir dos subperíodos claramente definidos. El primero es aquél que va de 1932 a 1947, en donde la sustitución de importaciones está más bien relacionada con cambios en los precios relativos de las importaciones y de los productos internos o producidos internamente, y que en ese sentido la sustitución es estimulada básicamente por el mercado y por una política de gasto público expansionista. A partir de 1947 se tiene un segundo subperíodo en donde observamos ya una política de industrialización a través de la protección comercial, que va a ir evolucionando gradualmente en el período del final de los años 40, todos los años 50 e inicios de los 60, para después tener una cierta aceleración en ese último decenio.

Además de estos períodos claros, podemos registrar que entre el período que va de los años 30 hasta los 40, tenemos que la recuperación de la Gran Depresión tuvo una fuerte repercusión en los instrumentos de política que adquirió el Estado mexicano. El gobierno pudo a partir de entonces implementar políticas monetarias y fiscales más efectivas para contrarrestar los ciclos económicos. Este fenómeno coincidió con la política expansionista del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y el inicio de lo que podría denominarse la época del desarrollismo en México. Al igual que otros países en América Latina, el Estado tomó un papel mucho más preponderante, en donde expandió el gasto público de manera significativa. Esta expansión fue posible gracias a los mayores ingresos fiscales que obtuvo el Estado por la propia recuperación económica general. Una parte importante de estos recursos adicionales se destinó a la inversión estatal. Es importante mencionar que este incremento del gasto público en inversión no estuvo acompañado de fuertes déficit fiscales, sino que el gobierno logró mantener las finanzas públicas sanas, pero ciertamente con mucho mayor nivel de gasto, dados los incrementos en los ingresos.

Por otra parte, la inversión privada complementaba la pública, y esta inversión se dio básicamente por la mejoría de los precios relativos, en donde convenía producir internamente en lugar de importar dada la depreciación real del tipo de cambio. La relación entre la inversión pública y la privada, en una suerte de complementariedad a veces acordada entre ambos sectores y a veces no, llevó a que la sustitución de importaciones estimulada por el mercado se convirtiera en el motor de crecimiento de la época.

En los años 30 el efecto de la sustitución de importaciones contribuyó con el 36% del crecimiento industrial, lo cual es un porcentaje significativo a nivel internacional, incluso mayor que lo ocurrido en Brasil, que tradicionalmente se piensa que es uno de los lugares en donde la sustitución de importaciones fue más importante en los años 30. Con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial las exportaciones se constituyeron en el motor del crecimiento industrial y ya no la sustitución de importaciones. Si bien la economía de guerra norteamericana impedía las exportaciones de bienes a muchos países, en el caso mexicano, dada su vecindad con los Estados Unidos, no se interrumpió el flujo comercial entre ambos países y más bien se tuvo una expansión exportadora, no sólo a México sino a otros países de Centroamérica en donde Estados Unidos había dejado de exportar bienes. Las

Gráfico 3. Inversión fija bruta como porcentaje del PIB. (%)



Fuente: Elaborado con datos del INEGI y del Banco de México

exportaciones de mercancías crecieron de 102 a 272 millones de dólares entre 1939 y 1945, lo que representó un incremento del 167%, mientras que, en volumen, el aumento fue de 104%.

Este fenómeno hizo entonces que las exportaciones fueran el estímulo mayor hacia la industria. El 79% del crecimiento industrial durante la guerra se debió a la demanda externa y solamente un poco menos del 30% se debió a la demanda interna. Al terminar la guerra este fenómeno se detuvo y la expansión externa concluyó, de modo que la balanza de pagos comenzó a deteriorarse rápidamente. Las importaciones mexicanas continuaron, dada la dependencia que había sobre la importación de insumos industriales y de bienes de capital, mientras que las exportaciones se contrajeron de la noche a la mañana.

La política económica gubernamental en este período fue de corte contracíclico, como respuesta a la recesión que se veía venir, y de esta manera se logró sostener la tasa de crecimiento económico. Es decir, el gobierno expandió su gasto, parte del cual fue financiado por medios inflacionarios y por deuda interna, pero de esta forma logró mantener tasas de crecimiento elevadas aún después de terminada la guerra. Sin embargo, como consecuencia de esta expansión provino una crisis en la balanza de pagos que aceleró la imposición de la política proteccionista a partir de 1948. En un inicio la Secretaría de Hacienda impuso aranceles a los productos de consumo y de lujo para destinar el resto de las divisas hacia bienes intermedios y de capital, pero esta imposición es acompañada también de la transformación de los aranceles, los cuales pasaron de ser fijos a ser *ad valorem*. No obstante, la respuesta no fue suficiente y la balanza de pagos cayó en una crisis, de tal modo que sobrevino una depreciación del tipo de cambio, que era el único mecanismo capaz de reequilibrar la balanza de pagos.

De cualquier manera, esta implantación de la política proteccionista, en donde los aranceles estaban creciendo, fue el inicio de una política de industrialización mucho más amplia y que gradualmente fue expandiéndose hacia otro tipo de instrumentos, además de las tarifas o aranceles. Por un lado hubo apoyos y subsidios a la industria en particular, a través de diferentes leyes de estímulo. También se dio la transición gradual de tarifas hacia permisos previos de importación, lo

Tabla 1. Fuentes de crecimiento industrial 1929-1950. (%)

	1929-1939	1940-1945	1945-1950
Demanda interna	56,4	29,6	130,2
Demanda externa	4,3	78,9	-54,0
Sustitución de importaciones	36,9	-0,1	1,8

Fuente: Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, 1994.

Tabla 2. Fuentes de crecimiento industrial 1950-1958. (%)

	Demanda interna	Demanda externa	Sustitución de importaciones
Total	92,5	2,9	1,7
Textiles	129,6	-34,7	2,4
Alimentos, bebidas y tabacos	86,6	16,6	-0,1
Construcción	99,9	0,8	-0,4
Otras	95,0	0,4	1,5

Fuente: Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, 1994.

cual elevaba significativamente el grado de protección a la industria. Estos apoyos directos a la industria fueron complementados por el sistema financiero, que estaba creciendo rápidamente y que apoyaba directamente a las empresas. Vale la pena comentar que este desarrollo del sistema financiero estuvo basado en la garantía por parte del Estado a los depósitos al 100% y en tasas de interés para el ahorrista relativamente elevadas, lo que impidió el desarrollo de un mercado bursátil que pudiera haber sido preferible en el largo plazo.

Por otra parte, también existió una enorme complementariedad de la inversión privada y la inversión pública. Había un acuerdo explícito, ya para entonces, entre las autoridades hacendarias y del Banco de México. Éste último, en los años 40 y 50 era realmente un banco de desarrollo en donde había departamentos de investigaciones industriales y de investigaciones agropecuarias, para promover justamente la inversión privada en ciertos sectores. Esta complementariedad de la inversión pública y privada se hizo más productiva todavía debido a los montos de la inversión pública. En los años 40 el gasto corriente del sector público era cercano al 60%, de modo que el 40% restante se destinaba a la inversión productiva. En los años 50 ese porcentaje disminuyó gradualmente, pero siguió siendo superior al 20%. De esta manera, una elevada inversión pública, complementada por la inversión privada, generó fuertes externalidades positivas. De acuerdo con estimaciones sobre la contribución de los factores de la producción al crecimiento del PIB, alrededor del 23% del crecimiento de la producción se debió al aprovechamiento de las externalidades y otros cambios de organización durante el período 1951-1962. Al mismo tiempo, se tenía todavía por delante la explotación de recursos naturales importantes y sobre todo la expansión y la apertura de tierras al cultivo, y del aprovechamiento de cuencas hidráulicas para generación de energía.

El gobierno, por otra parte, mantuvo bajos los precios de los alimentos y de los insumos básicos a través de la generación de subsidios a la agricultura, pero sobre todo siendo prácticamente el único comprador de granos básicos en el campo mexicano. La reducción de los precios reales de los insumos básicos, y sobre todo de los alimentos, redujo el costo del trabajo, o por lo menos no lo aumentó significativamente, lo cual permitió tasas de ganancia más elevadas, pero que distorsionaron los precios relativos entre ambos sectores.

Junto con este proceso gradual pero de creciente descapitalización del campo, ocurrió la parte más fuerte de crecimiento demográfico y de la urbanización, la cual se aceleró desde entonces. Ya para los años 50 la transición demográfica que se había iniciado a fines de los años 20 comenzaba a evidenciar un acelerado crecimiento de la población, fundamentalmente de infantes, que requieren muchos más bienes de los que producen, y por lo tanto el ahorro comenzaba a disminuir, es decir, el consumo tendía a aumentar más rápidamente que el producto precisamente porque la pirámide poblacional se estaba expandiendo en la base.

De cualquier manera, el efecto general de las medidas de políticas desarrollistas que se tenían entonces, junto con este cambio demográfico, hicieron que el mercado interno se convirtiera en el motor de la economía, y que se generara un círculo virtuoso entre la incorporación de más personas al mercado laboral, junto con una fuerte inversión pública que le permitió precisamente la expansión general. En la segunda mitad de los años 50, por ejemplo, se tiene que la sustitución de importaciones era nuevamente significativa, contribuyendo con el 9% del crecimiento

total. Pero ya para entonces también el mercado interno estaba contribuyendo muy significativamente. La demanda externa por su parte participaba, pero de menor manera, lo cual reflejaba un cierto sesgo antiexportador que se fue dando en la economía pero que todavía hasta entonces no hacía crisis.

Ante esta situación se tiene que al final de los años 50 hubo un fuerte crecimiento económico, un fuerte crecimiento industrial y del mercado interno, pero que comenzaba a registrar algunos problemas. Se pasó entonces a una siguiente etapa industrializadora que podría caracterizarse como de protección a ultranza. Este subperíodo de la etapa de rápido crecimiento va de 1962 a 1981. A principios de los años 60 el modelo de crecimiento que se había llevado a cabo desde principios de los años 30 comenzaba a mostrar ciertos rasgos de debilidad que tenían que atenderse o de lo contrario tendrían consecuencias severas en los años siguientes.

Uno de los rasgos de debilidad tenía que ver con la tasa de ahorro interno, que estaba creciendo lentamente pero que no lograba financiar la inversión necesaria. El ahorro interno, en parte por el aumento de la población que ya se mencionó, comenzaba a ser cada vez más insuficiente para financiar la inversión que se requería en la economía con el fin de mantener tasas de crecimiento elevadas. La brecha entre ahorro interno e inversión representaba 1,7% del PIB y casi 10% del ahorro total. Por lo tanto, se requería ahorro externo que complementara el ahorro interno. Esta demanda por ahorro externo podría venir de dos maneras, por endeudamiento externo o por inversión extranjera. Si bien la deuda externa apenas era de 813,3 millones de dólares en 1960, lo que equivalía al 6,1% del PIB, reflejando una amplia capacidad de endeudamiento del país, el endeudamiento externo no era muy fácilmente accesible. En esos años se discutió si era mejor recibir inversión extranjera para complementar el ahorro interno, o endeudarse con el exterior. Tanto el gobierno como la mayor parte del empresariado decidió que era preferible el endeudamiento, como se verá más adelante.

Un segundo rasgo de debilidad estaba en el sector agropecuario, que dejó de aportar divisas a la economía. Tradicionalmente el sector agropecuario era no solamente dinámico, sino que además de proveer los alimentos esenciales para la población presentaba incluso excedentes de exportación en diferentes áreas. Una de las principales exportaciones era el algodón, que si bien hacia fines de los años 50 registró una cierta crisis por las caídas en el precio internacional de la fibra, se complementaba con otros bienes exportados, como el camarón y como el azúcar, entre otros. A principios de los años 60 el sector agropecuario dejó de ser capaz de exportar y además su producción era cada vez más insuficiente para satisfacer las necesidades de la población nacional. Entre 1959 y 1963 el producto real agrícola sólo creció a una tasa media anual de 2,3%, cifra inferior al crecimiento de la población. Así, mientras que en 1940-1950 el sector agropecuario contribuía con el 15,4% del PIB, en 1960-1970 ese porcentaje disminuyó a menos de la mitad para situarse en 7%. Y, por lo tanto, al dejar el sector agrícola de ser un canal de entrada de divisas al país, se comenzó a generar un faltante en la balanza de pagos que eventualmente mostraría problemas.

El tercer rasgo de debilidad era la poca competitividad del sector industrial. Después de decenios de protección, los precios a los cuales éste podía vender no eran del todo competitivos. Esto no solamente se debió a la protección que ya se tenía, y que se fue ampliando gradualmente, sino también a que el gobierno, por razones de política interna, apoyó cada vez más a los sindicatos oficiales lo cual disminuía

la competitividad de las empresas. La mayoría de los sindicatos apoyaba al partido en el poder y representaba su baluarte, uno de sus pilares políticos de apoyo para mantenerse en el poder. Durante todo este período el Partido Revolucionario Institucional fue el partido gobernante, cuyo apoyo popular dependió significativamente de la lealtad de los sindicatos en el sector industrial.

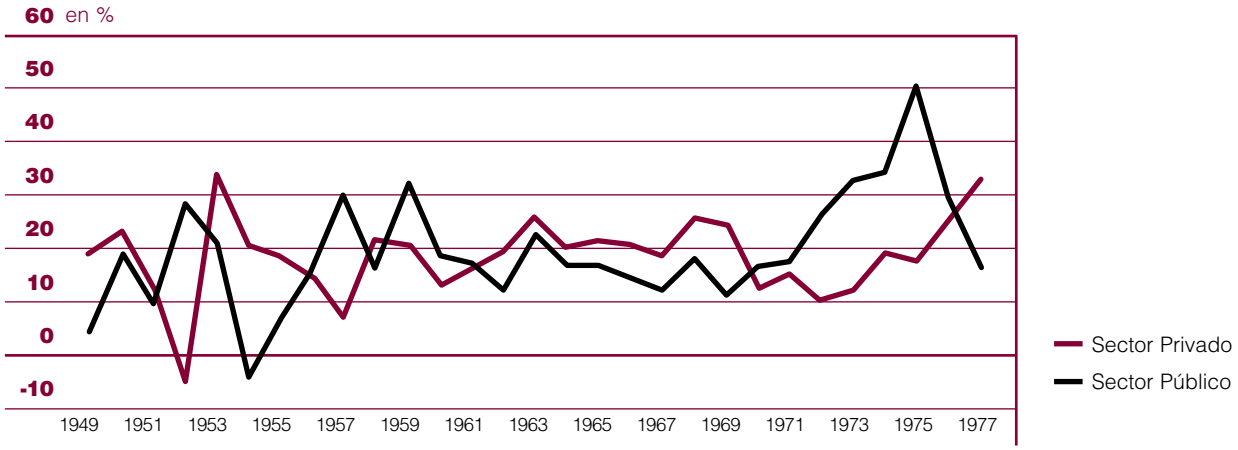
Poco a poco se fue agravando un conflicto en la industria resultado del modelo económico político. Por un lado el gobierno aumentaba los costos al apoyar a los sindicatos y permitiéndoles mejores condiciones y ciertas conquistas que eventualmente se volvieron excesivamente onerosas. Y, por el otro, era necesaria una protección creciente a la industria pero que tuviera sus límites. Con el tiempo esta industria tendría que ser capaz de producir bienes a precios competitivos susceptibles de ser exportados, lo cual simplemente no era posible. En consecuencia existía una tendencia al desequilibrio en la balanza de pagos. Y por otra parte, el aumento de precios finales tenía también su límite, especialmente en sectores que impactaban fuertemente los costos. Por ello es que en aquellos años fue cuando se realizaron más nacionalizaciones de empresas. El gobierno decidió mantener precios relativamente fijos o bajos, a pesar de la protección, y prebendas a los sindicatos que elevaban los costos, lo que implicó que el gobierno tuviera que subsidiar esas empresas. Tal fue el caso de la nacionalización de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Teléfonos de México y de Azufrera Panamericana, entre otras.

Finalmente, un rasgo adicional de la debilidad del modelo era que existía muy poca inversión en desarrollo tecnológico. De hecho no existía una clara política de desarrollo tecnológico del país, lo cual no era evidente en el corto plazo pero en el largo plazo llegó a tener repercusiones sumamente negativas.

Por tanto, en estos primeros años del decenio de 1960 se observaban debilidades que apuntaban a un faltante de financiamiento de la inversión, en donde tanto el ahorro interno como las fuentes tradicionales de divisas eran insuficientes. La disponibilidad de divisas era indispensable, dada la dependencia tecnológica extrema, para importar los insumos y bienes de capital necesarios para mantener una tasa de crecimiento elevada. Esta combinación de factores hizo que la economía se tornara muy vulnerable ya desde los años 60 a la falta de ahorro interno y a vaivenes económicos internacionales.

Ante esta disyuntiva se desarrolló un debate entre el gobierno y el sector privado para ver qué camino era el mejor para conseguir el ahorro externo que se hacía cada vez más necesario. El acuerdo al que se llegó fue limitar la inversión extranjera y favorecer el endeudamiento externo. Esto tendría como consecuencia aumentar el proteccionismo, ya no sólo a partir de aranceles o permisos previos a la importación, sino a través de lo que se llamó las *leyes de mexicanización,* las que profundizaban la protección al obligar que al menos el 51% de la propiedad de las acciones en ciertos sectores fuera de origen nacional. Es decir, ahora no solamente se protegía a los bienes y a la industria, sino también a los accionistas. Esta profundización de la protección fue aparejada de intentos fallidos de reformas fiscales que le impidieron al gobierno tener recursos adicionales para financiar el gasto público que se requería en cada vez mayores cantidades. Este fracaso de la reforma fiscal al inicio de los años 60 provocó entonces que el gobierno tuviera que recurrir al sector bancario, a través del encaje legal para su utilización, ya no como un mecanismo de control monetario, sino como un mecanismo de financiamiento público al prestarle ese dinero al gobierno. Este mecanismo, como efecto colateral,

Gráfico 4. Financiamiento de la banca al sector privado y al gobierno.
Tasa de crecimiento anual (%)



Fuente: Elaborado con datos del INEGI en *Estadísticas Históricas de México* Tomo II.

desplazó a la inversión privada en un fenómeno de *crowding out* que disminuyó el potencial de la inversión a partir de los años 60.

No obstante estas dificultades, el crecimiento industrial del país y del producto continuaron avanzando con estabilidad de precios. En realidad esta estabilidad se debió más que nada a la ausencia de choques externos, al control de precios por algunas nacionalizaciones, y al manejo prudente de la política fiscal y monetaria. Conforme avanzó el decenio de 1960 aumentó la necesidad de ahorro externo para complementar el nacional. Además, en respuesta al conflicto estudiantil de 1968 y a la organización de los Juegos Olímpicos se demandaron más recursos del Estado, lo que llevó a un déficit fiscal mayor y al endeudamiento con el exterior. Para 1969, se necesitaba el 26,3% de las exportaciones de mercancías para pagar el servicio de la deuda externa, la cual apenas equivalía al 2,4% del PIB. El valor de las exportaciones era muy pequeño, lo cual implicaba una dependencia cada vez mayor del ahorro externo.

Al iniciar los años 70 existían ya claras limitaciones del modelo y el gobierno tenía que encontrar nuevas maneras de hacerse de recursos. El gobierno entrante de Luis Echeverría (1970-1976) fue especialmente sensible al problema social que significó la represión estudiantil del 68, lo que explica también la represión estudiantil del 10 de junio de 1971 en la ciudad de México. Tras la disminución a la mitad del crecimiento económico en su primer año de gobierno y la inestabilidad financiera internacional causada por la caída del sistema de Bretton Woods, Echeverría realizó un viraje hacia la izquierda en busca de un nuevo rol del Estado en donde el gasto público se convirtió en el motor de la economía. La expansión tuvo un impacto inflacionario severo, sobre todo a partir de 1973, que con el tiempo provocó la sobrevaluación del peso y una crisis en la balanza de pagos en 1976. Es en esos años cuando se intentó intensificar la sustitución de importaciones hacia bienes de capital con políticas industriales específicas por parte del Estado, por medio de una alta inversión pública en empresas paraestatales de bienes de capital cuyos resultados sólo fueron relativamente modestos. Asimismo, en estos años hubo un aumento también en el costo de la mano de obra al establecerse el instituto de vivienda llamado Infonavit que deterioró el nivel competitivo de la industria en general. Así, si bien hubo esfuerzos para aumentar las exportaciones estos no fueron suficientes y por ello no se pudo evitar la crisis de 1976 hasta que llegó el descubrimiento de los nuevos yacimientos a mediados de los años 70.

Es importante mencionar también que políticamente existía un cierto rompimiento con el sector privado. Al mismo tiempo que el gobierno realizaba algunas expropiaciones a empresas importantes, fue asesinado el líder y fundador del grupo Monterrey, eventos que son un claro ejemplo de este deterioro de la relación entre el sector industrial y el gobierno federal. Esta situación vino a ser salvada con el nuevo gobierno de José López Portillo (1976-1982) una vez que se descubre el yacimiento de Cantarell, uno de los más grandes del mundo en 1977-78, lo cual eliminó la restricción externa de disponibilidad de divisas. Así, de pronto México contaba con suficientes dólares para importar lo que fuera necesario y por lo tanto dejó de tener restricciones de la balanza de pagos en forma súbita. Sin embargo para poder desarrollar este sector petrolero se requirió de una enorme inversión en el propio sector que absorbió alrededor del 80% de los ingresos adicionales del petróleo. La capacidad de extracción del país aumentó muy rápidamente de 1 a casi 3 millones de barriles diarios en tan sólo tres años, que constituyeron el aumento más importante que ha tenido la industria petrolera en su historia. Los ingresos extraordinarios del gobierno, y del país, removieron súbitamente la restricción externa que enfrentaba la economía. El auge petrolero se derramó hacia el sector industrial, el cual fue estimulado por el gasto público y acelerado también por el endeudamiento externo que ocurría a raíz del aumento del precio del petróleo a nivel internacional. Ello había generado los excedentes de liquidez a nivel mundial puesto que los países productores de petróleo habían depositado estos recursos en la banca mundial. El endeudamiento entonces ocurrió a la par del auge petrolero en donde las tasas de interés se volvieron incluso negativas y promovieron un crecimiento industrial y un crecimiento de la economía, que resultó ser el mayor del siglo en los años que van de 1978 a 1981.

La inversión pública se destinó fundamentalmente a la industria pesada y a la agricultura, pero esta derrama económica volvió poco efectiva y muy costosa la inversión en el campo. Existía desperdicio y corrupción que mostraban claramente un cambio cualitativo en la efectividad del gasto público. Para 1981 hubo un exceso del gasto público, en parte generado por la sucesión presidencial que duplicó el déficit del 7 al 14% del producto en ese año, lo que llevó a un crecimiento industrial de 8,5% del PIB en promedio entre 1978 y 1981. El exceso del déficit público aunado al endeudamiento externo provocaron la sobrevaluación del tipo de cambio y problemas en la balanza de pagos. Ello coincidió con la reducción de los precios internacionales del petróleo que, aunque modestos, marcaban un cambio en la tendencia de los últimos años y que, junto con el aumento de las tasas de interés internacionales provocado por la política anti-inflacionaria de la Reserva Federal de los Estados Unidos, provocaron una crisis en la balanza de pagos no solamente en México, sino en muchos otros países.

A pesar de devaluaciones del tipo de cambio y de intentos fallidos de controlar el gasto, la crisis en la balanza de pagos era tan fuerte que llevó a la propia expropiación de la banca en septiembre de 1982 con consecuencias económicas y políticas profundas. Se trató de un rompimiento de la alianza tácita entre el gobierno y el sector privado que provocó un retiro masivo de capitales y una desconfianza profunda en el gobierno. Con la nacionalización se rompieron las reglas no escritas sobre la relación gobierno-sector privado que habían estado vigentes durante más de 50 años. La desconfianza en el gobierno por parte del empresariado era notoria y los capitales no regresaron. Fue gracias a un subsidio cambiario que si bien tuvo consecuencias macroeconómicas muy graves, fue un apoyo fundamental para evitar la quiebra de numerosas empresas que se encontraban endeudadas en aquel 1982.

Esta crisis en la balanza de pagos llevó al estancamiento económico. Tanto la inflación reprimida en los años previos, que se desbordó a partir de diciembre de 1982, como la carga de la deuda provocó exportaciones de capital hacia el extranjero para pagar por el servicio de la deuda. El estancamiento económico profundo, que mostraba que el modelo de desarrollo hasta entonces había quedado exhausto y que ya no había alternativas para seguir adelante, marcó el inicio de la tercera etapa de industrialización que es en realidad un período de transición. De esta manera, entre 1982 y 1985 la economía colapsó, el pago del servicio de la deuda llegó al 9% del PIB. Las negociaciones que se realizaban para disminuir este pago no fueron suficientes y esto, aunado en gran parte al hecho de que los industriales hayan sido afectados por el cambio en las reglas de juego, impidió el regreso de capitales hacia la economía nacional. Asimismo, en esta coyuntura, la ruptura entre el sector público y el sector privado llevó a la mayor participación empresarial en la política. Los empresarios fueron arropados en el Partido Acción Nacional y poco a poco ganaron lugares en las elecciones, primero municipales en San Luis Potosí y Guanajuato, y estatales con las gubernaturas de Baja California y Chihuahua, que equilibraron en algo el espectro político nacional pero todavía con muy pocas muestras.

La cuarta gran etapa de industrialización es aquélla que va de 1985 al presente. Es la industrialización bajo el libre comercio ya que a partir de ese año realizó, por parte del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), un rápido desmantelamiento del aparato proteccionista. Ya no era posible seguir con el mismo esquema y curiosamente existió muy poca oposición a la reducción de tarifas y a la conversión de permisos previos de importación en aranceles. México decidió adherirse al GATT en 1986 lo cual marcó también un cambio radical en la política comercial, dando señales de que la apertura iba a ser de largo plazo y sostenible por muchos años. Por otra parte, Miguel de la Madrid inició el proceso de reprivatización aunque apenas en su etapa inicial y más bien simbólica. Se actuó en empresas pequeñas y con fideicomisos públicos que existían en el papel pero cuya función era limitada y muy restringida. Sin embargo, marcó el cambio de rumbo hacia una economía más liberal que iba a ser continuada posteriormente durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

La inflación reprimida que existía todavía se volvió más difícil y para 1986, con la caída de los precios del petróleo, el déficit del sector público volvió a ser tan grande como en 1982 a pesar de los enormes esfuerzos que había realizado el gobierno federal por sanear las finanzas públicas. Ante esta situación de una casi hiperinflación como había ocurrido en la Argentina y en Brasil años atrás, se intentó un plan de estabilización heterodoxo a fines de 1987 y todo el año de 1988 el cual fue muy exitoso, y pudo disminuir la inflación dramáticamente de cifras de tres dígitos hasta una inflación de 24% aproximadamente a finales de 1988. No obstante, para ese momento, era claro que el modelo de desarrollo se había agotado plenamente. Además, en estos años ocurrieron, a nivel mundial, ciertos cambios políticos en pro del mercado. Estos aires se reflejaban en el regreso republicano a la presidencia de los Estados Unidos con Ronald Reagan, en los esfuerzos de Margaret Thatcher por eliminar prebendas de los sindicatos y liberalizar los mercados y, finalmente, en 1989 con la caída del muro de Berlín que ejemplificó la apertura del Este a la economía internacional. Es en esa coyuntura que entró como nuevo presidente de México Carlos Salinas de Gortari, quien se enfrentó inicialmente a los problemas de la deuda externa, de la inflación que seguía siendo relativamente alta y al del estancamiento económico. Como un problema adicional, Salinas entró a la presidencia muy poco legitimado por la crisis electoral de 1988, pero a través

de una serie de medidas concretas fue logrando recuperar parte de la credibilidad y esto le permitió enfrentar algunos de los problemas de manera más central. En particular, logró un acuerdo de la deuda a través del Plan Brady en 1989, consiguiendo una reducción de los intereses y sobre todo mandó una señal al mercado de que el problema de la deuda estaba quedando atrás y que era posible reasumir la tasa elevada de crecimiento.

La lucha contra la inflación se mantuvo, se siguió utilizando el tipo de cambio como ancla nominal y continuaron los resultados positivos pero a una menor velocidad que en el pasado. En 1989, la inflación se redujo a 19,7%, el PIB creció 3,3%, cifra superior al crecimiento de la población, y se logró disminuir el déficit financiero del sector público de 12,5% del PIB a sólo 5,6%. Tras la reunión de Davos a principios de 1990, le quedó claro al gobierno federal que la única salida que tenía México era acercarse a los Estados Unidos y negociar con ese país un Tratado de Libre Comercio. Esta negociación, que era impulsada por México, le siguió a lo que había negociado unos cuantos años atrás Estados Unidos con Canadá y antes con Israel. De tal manera que este Tratado de Libre Comercio iba a permitir cambiar completamente las reglas del juego. Estas reformas de Salinas en el área comercial significaron, con el tiempo, un cambio rotundo en la estructura productiva del país que se ve reflejado hasta el día de hoy.

Junto con la liberalización comercial, estaba la privatización de empresas públicas importantes como Teléfonos de México, las aerolíneas, las empresas mineras y la fábrica de carros de ferrocarril e incluso de los ferrocarriles mismos. Esta privatización tuvo también una fuerte repercusión en la iniciativa privada y provocó el regreso de capitales importantes que habían salido de México previamente. Una reforma importante también fue la reprivatización bancaria que ocurrió entre el año 1991 y 1992 y la consecuente liberalización financiera. No obstante, tanto la privatización de algunas empresas públicas como la reprivatización bancaria estuvieron sumidas en una controversia importante por suspicacia de favoritismos y de la continuación de monopolios ya no en manos estatales, sino en manos privadas.

La liberalización financiera, y la necesidad de los nuevos banqueros de recuperar su inversioón, a su vez permitió un crecimiento del crédito privado muy superior a lo que se había observado en los años anteriores, sobre todo después del estancamiento económico registrado en los años 80. Asimismo, la liberalización de otros mercados y de la inversión extranjera generaron inversión en el país que estaba destinada al mercado externo. Junto con estas reformas existieron otras como la autonomía del Banco Central así como la reforma agraria en que se permitió que los ejidos pudieran ser rentados o vendidos si así lo decidían sus miembros, y por tanto se podía reprivatizar el ejido. En otro ámbito, el reconocimiento de las iglesias dio una muestra de cierta modernidad y en retrospectiva se puede decir que las reformas salinistas tuvieron claroscuros.

Tabla 3. Algunos indicadores del cambio estructural

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1993
Política cambiaria											
Importaciones sujetas a permiso previo	100,0	100,0		35,1			21,2	18,4	13,7	9,1	5,0
Producto interno protegido por permisos				92,2	46,9	35,8	23,2	22,1	19,0		
Sector público											
Empresas y entidades del sector público	1.155	1.074	1.049	941	737	617	412	379			258

Fuente: Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, 1996.

Sin duda hubo medidas muy positivas como la liberalización comercial pero también algunos problemas en la implementación de ciertas reformas. En general, puede decirse que las reformas salinistas tuvieron las características generales siguientes. En primer lugar, una excesiva fe en el mercado en términos de que éste era la mejor manera de organizar a la sociedad y que cualquier desequilibrio estaría resuelto por el propio mercado en su momento. En segundo lugar, la liberalización se llevó a cabo, en ocasiones, sin contar con las instituciones sólidas que pudieran regular a los sectores en una nueva etapa de liberalización. Tercero, la renuncia explícita a una política industrial. Nuevamente había una excesiva fe en el mercado argumentando que la industria que sobreviviera a los embates a la competencia y la que tuviera mejores ventajas comparativas sería aquélla que pudiera desarrollarse y sobrevivir. Este hecho se reflejó en el dicho de entonces respecto al sector industrial de que *"no podemos escoger ganadores"*. Sin embargo, la renuncia en la política industrial fue en contra de lo que se hacía en muchos otros países en donde era claro que el mercado no siempre funciona adecuadamente pues existen fallas de mercado y, en muchas ocasiones, algunos sectores requieren de algún apoyo especial en forma temporal para poder sobresalir.

De la misma manera hubo una renuncia a una política tecnológica sólida ya que se decía que si era mucho más barato importar que producir internamente, entonces no tenía sentido producir dentro del país, por lo que era mejor traer los bienes de donde los estuvieran haciendo a un menor costo. Esta renuncia a una política tecnológica de largo plazo se reflejó entonces en algunos de los problemas que tenemos en la actualidad, en donde el mercado interno ha dejado de ser el motor fundamental del desarrollo económico del país.

Finalmente, otra de las características de estas reformas salinistas y que es un corolario de todo lo anterior fue la poca integración vertical en la industria. Se requerían enormes cantidades de importaciones para producir y para exportar. De hecho, la apertura comercial modificó la función de las importaciones pues ahora, después de la apertura, para exportar se necesitaba importar pues la economía mexicana se había integrado mucho más cercanamente a la economía norteamericana. Si bien ello no es necesariamente negativo, la economía quedó más sujeta a los vaivenes económicos que ocurran en aquel país y, dado que la integración es apenas parcial, por no haber libertad de tránsito de todos los factores de la producción, el país no goza de todas las ventajas de esa relación.

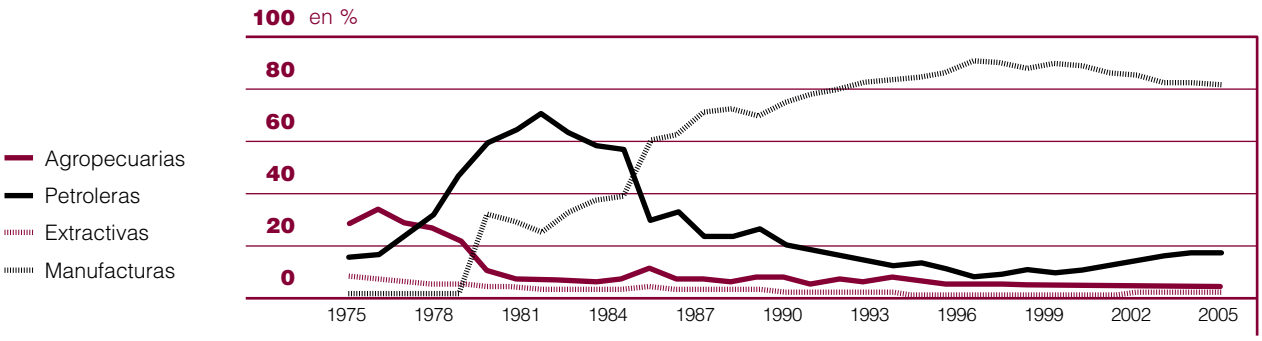
Esta serie de reformas salinistas transformaron la economía nacional pero también provocaron, algunas de ellas, la crisis económica de 1994-95. Ésta se dio debido a que la liberalización financiera había permitido un exceso de crédito y gasto privado que algunas personas consideraban entonces como irrelevante, pero que desde el punto de vista macroeconómico serían importantes. El exceso de gasto y de crédito privado llevó a la sobrevaluación del tipo de cambio, que si bien en principio estaría flotando o semiflotando, el gobierno lo continúo manipulando, y lo utilizó como ancla nominal para frenar la inflación. El consecuente alto endeudamiento ocurrió en el corto plazo. Para evitar la fuga de capitales se promovió el traspaso de la deuda interna en pesos hacia deuda interna pero valuada en dólares. Es decir, de los Cetes o Certificados de la Tesorería a los Tesobonos, ambos de corto plazo, pero que a la postre constituyeron problemas severos que llevaron a una crisis bancaria, financiera y cambiaria en diciembre de 1994.

Esta crisis bancaria y financiera se agravó por el aumento de las tasas de interés dado el problema de la balanza de pagos. Sin embargo se consiguió el apoyo del presidente estadounidense William Clinton y de la banca internacional para tranquilizar el mercado y resolver la crisis cambiaria en el corto plazo. No obstante, el sistema financiero aún tenía muchos problemas a nivel microeconómico tanto de corrupción como de favoritismos en el rescate bancario y financiero que ahondaron las heridas, que ya provenían de la manera de privatizar la banca y otras empresas públicas. El rescate bancario significó un costo para los contribuyentes de alrededor del 20% del producto y que posteriormente la mayor parte de los bancos nacionales se vendieran al extranjero.

El problema serio de estos hechos fue que se interrumpió el ímpetu reformista que se había logrado en los primeros años 90 y se satanizó a algunas de estas reformas. El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) logró reformas en lo político y en lo judicial y un ligero avance en las reformas de pensiones, pero en muchos otros campos ya no prosperaron sus intentos de reforma. Es decir, se dio una oposición pública y sobre todo del partido de derecha, el partido Acción Nacional (PAN), para llevar a cabo reformas que pudieran ser benéficas para el país y que por la experiencia de las reformas salinistas simplemente ya no se pudieron llevar a cabo. En particular la iniciativa de reforma energética fue frenada por la oposición de la derecha.

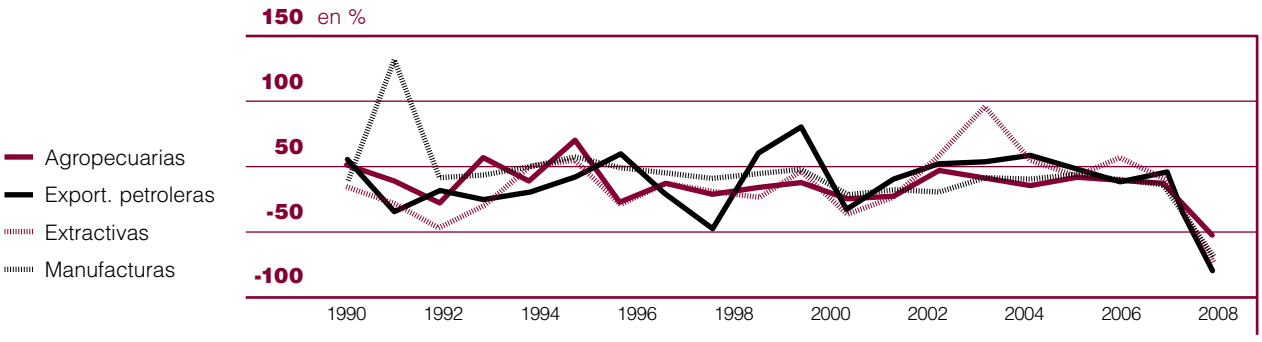
El impacto de la apertura comercial y de las otras reformas fue muy significativo. Las exportaciones aumentaron casi 13% en promedio anual de 1985 a 2008, especialmente las maquiladoras que aumentaron un 40% más rápido. Este aumento de las exportaciones modificó la función de importaciones pues, como se mencionó anteriormente, para poder exportar se necesitaba importar, y esto modificó a su vez la composición de las exportaciones mexicanas. Ahora se exportan alrededor de 70% de bienes manufacturados a costa de las exportaciones de minerales y de petróleo.

Gráfico 5. Composición de las exportaciones. Porcentaje con respecto al total



Fuente: Elaborado con datos de Banco de México, Indicadores Económicos

Gráfico 6. Evolución de las exportaciones por sector. Tasa de crecimiento anual (%)



Fuente: Elaborado con datos de Banco de México, Indicadores Económicos

Por otra parte, se dio también una creciente integración con la economía de los Estados Unidos en forma vertical a través del sistema, de modo que muchas empresas nacionales tienen acceso al sistema financiero norteamericano. Asimismo, ha habido una creciente población migrante hacia los Estados Unidos y los ciclos económicos son cada vez más concurrentes, con consecuencias también de desarrollo regional. El desarrollo ha sido mayor en el norte del país, más cercano a los Estados Unidos, y mucho más lento en el sur, lo cual se reflejó incluso en los resultados electorales de 2006 en el que el norte votó más hacia la derecha, y el sur más hacia la izquierda.

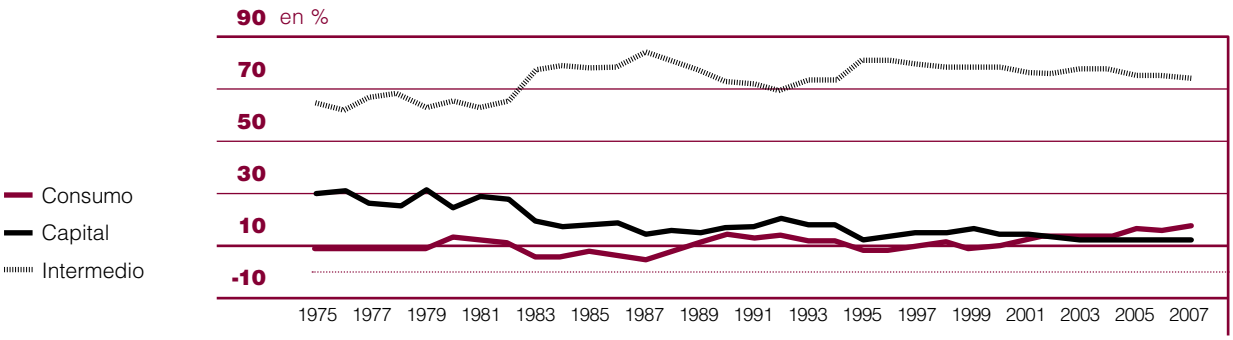
Así, a nivel industrial y en la era de la globalización, vemos que las exportaciones manufactureras han sido las más dinámicas, especialmente la industria automotriz y los electrodomésticos, pero también han sido las más tolerables a la demanda externa. Se ha conformado todo un sector automotriz verticalmente integrado que depende esencialmente de la demanda internacional, pero que en principio debería ser capaz de modificarse según lo requiriera la propia industria automotriz internacional. Lamentablemente, estas exportaciones son muy vulnerables a la demanda externa y el crecimiento acelerado de las maquiladoras, que se han duplicado esencialmente en la franja fronteriza en el norte del país. En 1993 uno de cada cuatro dólares era de importaciones destinadas a las maquiladoras, mientras que actualmente es uno de cada tres.

Se utilizan asiduamente importaciones de insumos y existen muy pocos eslabonamientos hacia atrás. Existe también un creciente porcentaje de insumos importados que se destinan a los bienes de la exportación lo cual implica que haya muy poco valor agregado en la industria de la exportación. Cada vez tenemos más importaciones de bienes de consumo de modo que si la economía estuviera creciendo no al 3 ó 4% sino al 6 ó 7% seguramente las importaciones de bienes de consumo aumentarían significativamente y no es necesariamente cierto que pudiera ser soportado por el resto de la estructura económica. Finalmente, existe poca relación entre la expansión de las exportaciones manufactureras y el producto industrial.

Las importaciones totales como porcentaje del producto aumentaron del 16,3% en 1993 al 35,3 % en 2007. Este incremento, que es espectacular, ocurrió en todo tipo de bienes pero especialmente en las importaciones en la industria maquiladora y también en la no maquiladora. Los bienes de consumo aumentaron del 2% del PIB al 5,4% del producto. Las importaciones de bienes intermedios de 11,6 a 25,6, y finalmente las importaciones de bienes de capital del 2,7 al 4,2.

Como se puede observar, las importaciones de bienes de consumo son las que más crecen durante el período, y esto es un reflejo de la integración que está ocurriendo con la economía norteamericana y con la incapacidad del mercado interno para desarrollar productos que podrían ser realizados en México y no tener que importarlos. Por tanto, en este desarrollo se ve que existe poca relación entre la expansión de las exportaciones manufactureras y el producto industrial. Es decir, si bien las exportaciones están creciendo muy rápidamente desde hace ya muchos años, y especialmente las exportaciones de manufacturas, el producto industrial no está creciendo a la par. De hecho, el producto industrial apenas crece alrededor del 3% en promedio, mientras que las exportaciones manufactureras están creciendo al 13 o al 14%. Naturalmente el corolario de esta relación es que el dinamismo exportador está generando poco valor agregado en la producción industrial nacional.

Gráfico 7. Composición de las importaciones. Porcentaje con respecto al total



Fuente: Elaborado con datos de Banco de México, Indicadores Económicos

Tabla 4. El comercio exterior de México. Porcentajes del PIB

	1993	1997	2000	2003	2007
Importaciones totales	16,30	27,40	29,20	29,66	35,33
Maquiladoras	4,10	9,10	10,20	ND	ND
No maquiladoras	12,20	18,30	19,00	ND	ND
Bienes de consumo	2,00	2,30	2,70	3,74	5,37
Bienes de uso intermedio	11,60	21,30	22,60	22,41	25,61
Maquiladoras	4,10	9,10	10,20	ND	ND
No maquiladoras	7,50	12,20	12,40	ND	ND
Asociadas a la exportación	6,10	14,80	16,30	ND	ND
No asociadas a la exportación	5,50	6,50	6,30	ND	ND
Bienes de capital	2,70	3,80	4,00	3,51	4,19
Empresas exportadoras	0,50	1,20	1,20	ND	ND
Empresas no exportadoras	2,20	2,50	2,80	ND	ND
Balanza comercial total	-3,40	0,20	-1,00	-1,01	-1,40
Maquiladoras	1,30	2,20	2,80	ND	ND
No maquiladoras	-4,70	-2,00	-3,80	ND	ND

Por otra parte, en este proceso de industrialización en el libre comercio vemos también que el sistema financiero otorga poco financiamiento. La extranjerización de la banca a fines de los años 90 ha hecho que los bancos sean muy cautelosos y que su cartera de clientes sea sumamente reducida. Por ello es que ha aparecido la banca paralela, realmente desde los años 80 pero desarrollada sustantivamente a partir de los 90, en donde los llamados *non-banks banks* o *bancos no bancos*, están tomando el lugar de los bancos tradicionales en el otorgamiento de crédito, pero ciertamente a tasas más elevadas puesto que su tasa de captación es también más elevada. Por lo tanto, observamos un lento crecimiento económico en el sector industrial en la era de la globalización y por ende también en la economía en su conjunto.

En resumen, la industrialización desde 1985 a la fecha, ha mostrado por un lado una mayor integración con la economía norteamericana, se ha desarrollado un sector exportador manufacturero, pero éste está crecientemente vinculado con la industria maquiladora. Es decir, se utiliza solamente para exportar, lo cual no está mal, pero el problema es que la mayor parte de los insumos de la industria maquiladora provienen también del extranjero. Adicionalmente, así como han aumentado las exportaciones, lo mismo ha ocurrido con las importaciones. Por lo tanto, el reducido valor agregado no ha repercutido al interior del mercado interno del país, lo que implica que la derrama económica de ese desarrollo exportador ha sido más bien limitada.

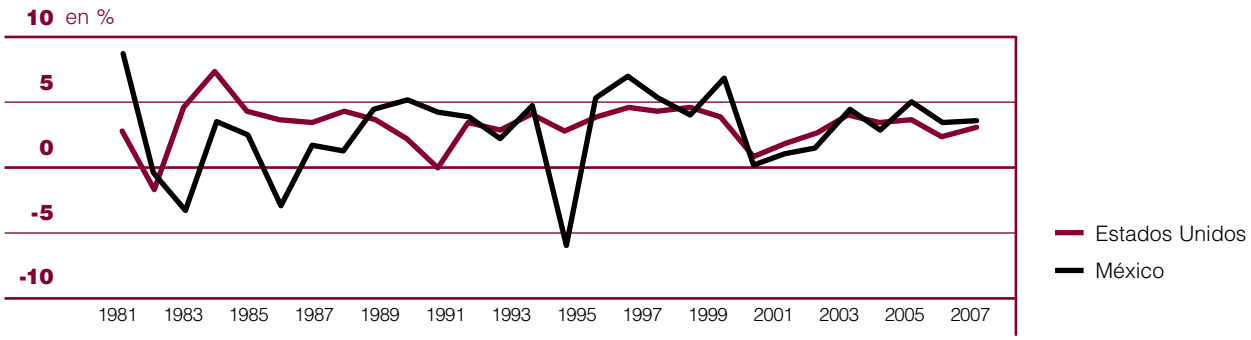
III. La crisis económica actual

Los eventos económicos del último año han generado una serie de trastornos en la economía mexicana y de hecho la colocan como la economía más golpeada de toda América Latina. En primer lugar, ha habido una reducción drástica de las exportaciones, 30,2% en el primer semestre de 2009 con relación al mismo período del año anterior, en donde se han contraído todo tipo de exportaciones, bienes manufacturados, bienes agropecuarios y mineros, lo que ha significado un menor crecimiento económico. Los precios del petróleo también se han reducido en este periodo, reduciendo también lo que sería el desarrollo industrial por un lado, y el potencial del gobierno por el otro, al recabar la renta petrolera y en diseminar ese gasto público entre otros sectores.

Es importante mencionar también que la caída de las exportaciones durante la crisis económica actual ha sido menos dañina debido a que una buena parte de las exportaciones que antes realizábamos implicaba la importación de insumos o de materias primas, o de bienes de capital. Al no exportar también dejamos de importar y por lo tanto la balanza de pagos, y la balanza comercial en particular, han tenido un deterioro mucho menor al que hubiera ocurrido si se tuviera un valor agregado mayor en el sector externo. Sin embargo, dicho eso, se sigue pensando que en ese sentido la crisis económica ha sido menos dañina para el país, pero se puede observar que el impacto sobre el producto va mucho más allá del sector industrial.

En segundo lugar, la crisis misma ha hecho que el sector financiero también contraiga el crédito. Esto se debe claramente a la crisis externa, en donde al ser muchos de los bancos de origen extranjero, específicamente norteamericanos, ingleses, y en alguna medida los españoles y canadienses, aunque éstos han sido menos golpeados por la crisis, observamos una reducción del crédito y una salida de flujos de capital. En el primer semestre de 2009 el crédito se redujo a la mitad. Éste se ha concentrado en el crédito de corto plazo para el consumo, y cabe resaltar la paradójica fortaleza de los bancos. Es evidente que la crisis de 1994-95 llevó a un fortalecimiento de la banca en México, a una mayor supervisión bancaria, pero también a mayores restricciones en cuanto al otorgamiento de crédito. Ahora en este tiempo de una crisis financiera internacional vemos que los bancos en México están muy sanos, son solventes y no ha habido un problema de ese lado del sector financiero. No obstante lo anterior, se ha reflejado toda la situación económica y financiera mundial en una contracción del crédito en el país.

Gráfico 8. Evolución PIB de México y Estados Unidos. Tasas de crecimiento anual (%)



Fuente: Elaborado con datos de International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2009

Por otra parte, la crisis también afectó a la economía nacional a través de las filiales de empresas norteamericanas en el país. En este sentido, muchas empresas norteamericanas que en los primeros embates de la crisis resintieron un problema de liquidez importante recurrieron a la tesorería de sus filiales en México, para que éstas les enviaran recursos líquidos y de esta manera poder enfrentar mejor sus necesidades ante la ausencia de crédito en los Estados Unidos. Esta es una prueba más de la integración vertical que existe entre la economía norteamericana y la mexicana, y en este caso significó una salida del país de recursos importantes para apoyar a las matrices, lo cual impactó en el mercado cambiario, sobre todo en algunos meses de este año, que conforme se ha ido normalizando la liquidez en los Estados Unidos, también se ha venido normalizando en México.

Una cuarta manera de impactar la crisis a la economía nacional ha sido la reducción de los envíos de remesas por parte de mexicanos en los Estados Unidos hacia el país. Las remesas en el último semestre se han reducido alrededor del 20 % y esto desde luego ha significado una contracción de los ingresos disponibles para muchas familias mexicanas. Sin embargo, este evento se ha paliado por la depreciación del tipo de cambio, de modo que los recursos que llegan al país, que son menores en 20 %, en términos de pesos no se reducen tanto. La depreciación del tipo de cambio, que es alrededor del 15 o 20 %, de alguna manera compensa la contracción de las remesas del extranjero. Cabe hacer notar que, de acuerdo con una encuesta de movilidad social realizada a fines de 2006, una tercera parte de los ingresos por remesas se destinan a bienes de inversión y dos terceras partes a bienes de consumo, de modo que en todo caso se verá una contracción de la inversión, mas no una contracción del consumo de estas familias que dependen tanto de las remesas internacionales.

La crisis económica actual también ha demostrado que el gobierno mexicano padece de una tremenda incapacidad para reaccionar. Ésta se debe básicamente a tres factores. En primer lugar, al poco espacio fiscal con que cuenta debido a que no tiene capacidad de endeudamiento. Si bien el país tiene como deuda pública solamente el 40% del producto interno bruto, lo cual es muy inferior a lo que ocurre en muchos otros países, la baja carga fiscal y el excesivo gasto corriente hacen que no tenga capacidad de endeudarse. El excedente que genera cada año es insuficiente para poder pagar los intereses que se generarían con el servicio de una nueva deuda.

La segunda razón por la cual ha sido difícil para el gobierno reaccionar ante la crisis económica internacional es que desde hace tiempo renunció a ciertos instrumentos de política económica y, por lo tanto, en el momento de necesitarlos están ausentes del arsenal de instrumentos con que pudiera contar el Estado. En particular la ausencia de una política industrial desde hace ya varios años y la falta de planes de infraestructura multianuales, hacen que no se permita ejercer rápidamente un incremento en el gasto público. De modo que esta ausencia de instrumentos de política económica es importante para explicar la poca capacidad de reacción de parte del gobierno mexicano en la crisis actual.

Finalmente, es perceptible una impericia de parte de quienes tienen a su cargo las diferentes actividades del gobierno para utilizar los instrumentos que todavía tienen disponibles. Esta impericia de parte de funcionarios públicos se hace evidente en aquellas áreas muy relacionadas con el crecimiento económico, y por lo tanto es lamentable que esto ocurra puesto que impide reaccionar al gobierno de una manera más eficaz. La crisis económica actual también ha mostrado que hay

un liderazgo político insuficiente para reaccionar, así como para contrarrestar los embates de la crisis externa, y al mismo tiempo una enorme irresponsabilidad de la oposición en el Congreso para llegar a acuerdos indispensables. Esta falta de responsabilidad de la oposición se agrega al insuficiente liderazgo político, de modo que solamente se logran alcanzar reformas económicas medianas, de poco alcance y que reflejan un excesivo poder del Legislativo sobre el Ejecutivo que termina avasallando al Ejecutivo Federal. El resultado entonces, ante la incapacidad de reaccionar y el insuficiente liderazgo político, es una contracción de aproximadamente 7 % del PIB en 2009 y una lenta recuperación en 2010.

IV. Hacia dónde va la economía y cómo se puede llegar ahí

Existe toda una discusión de si el modelo económico que se ha seguido en los últimos 20 años es el adecuado o no. Existen enormes dudas de parte de un amplio segmento de la población que cuestionan la calidad y la necesidad de realizar más reformas, o si aceptar que éstas han fracasado y que por lo tanto se tiene que modificar el modelo de crecimiento económico en México. Se trata de una discusión pública, amplia, que deja de lado alguno aspectos que desgraciadamente no han sido discutidos a profundidad y que han permeado en la sociedad. Por ejemplo, se critica la privatización de todo tipo de empresas en el país, puesto que se equipara la palabra privatización hacia la palabra *privatización bancaria,* o a la privatización de Teléfonos de México, que son muy cuestionadas. Se envuelve en un solo término, el de *privatización,* la oposición del público y esto impide la toma de decisiones importantes. Quienes quieren cambiar el modelo no son claros ni explícitos, es decir, no hay consenso en qué modelo se debe de seguir, y más bien es evidente que existen obstáculos importantes insoslayables que impiden una mayor competitividad de la economía mexicana, independientemente de que se trate de este modelo u otro más.

En primer lugar, entre los obstáculos más importantes está una estructura monopolista en algunos sectores claves como son las telecomunicaciones, el transporte, etcétera. Esta estructura monopolista sin duda mantiene costos relativamente elevados que impiden una mayor competitividad del aparato productivo nacional. Otro obstáculo importante es la persistencia de sindicatos en áreas estratégicas que impiden la modernización de los sectores y sobre todo la mejor asignación de los recursos, en particular el sindicato en el sector educativo y en el sector energético. Éstos son sindicatos que en otro tiempo fueron baluarte del poder político del PRI y que el día de hoy se constituyen como verdaderos lastres en el desarrollo económico del país.

La ya mencionada ausencia de políticas industrial y tecnológica agresivas es también un obstáculo importante para aumentar la competitividad de la economía mexicana. El haber renunciado a estas políticas ha llevado al desaprovechamiento de diferentes instrumentos y a que el mercado, al no ser tan efectivo ni eficiente para asignar los recursos, ha mantenido tasas de crecimiento relativamente bajas y la desconexión entre lo que es, por ejemplo, la producción industrial y las exportaciones manufactureras.

Aunado a esto, las rigideces de ciertos mercados, como el laboral, por ejemplo, hacen que la competitividad del país tampoco sea lo suficientemente elevada. Esta rigidez de los mercados es evidencia de inflexibilidad y de una incapacidad de ajuste rápido que, desde luego, ante un mundo tan cambiante, genera costos que no son posibles abatir en el corto plazo.

Por otra parte, la insuficiencia fiscal y hacendaria, que ya se hizo evidente en la respuesta a la crisis actual en México, hace que sea muy difícil poder mejorar la competitividad. La carga fiscal es relativamente baja, el gasto público es a veces excesivamente alto en algunos sectores, mientras que en otros es más bien bajo, y por lo tanto no se está logrando invertir lo que se requiere ni tampoco se ha sido capaz de apuntalar el crecimiento económico desde una base más factible.

El estado de derecho y la falta de seguridad pública sin duda contribuyen también a la poca competitividad de la economía nacional. Muchas empresas transnacionales, por ejemplo, tienen que escoger en dónde colocar sus empresas y, dada la situación de seguridad pública en que se encuentra el país, es un factor importante que se toma en cuenta para decidir en dónde se ubicará la empresa. De la misma manera empresas nacionales se preguntan hasta dónde conviene seguir invirtiendo en México o explorar otros mercados extranjeros.

Una cuestión adicional es subrayar la responsabilidad del Estado y de los diversos actores principales. Esto quiere decir que se requieren acuerdos nacionales con pragmatismo, que haya mayor concordancia entre los diferentes actores políticos y que dejen de lado, por lo menos en alguna medida, los intereses partidistas para que el interés nacional quede por encima de ellos.

La crisis económica da pie a cambios estructurales profundos. Es decir, al debilitarse la estructura económica y política por la crisis económica que se vive, se abren ventanas de oportunidad para realizar cambios estructurales que hasta ahora se consideraban muy complicados. Tal es el caso de la reforma de pensiones, del Seguro Social, del sindicato educativo, de la reforma energética, así como de una serie de reformas que todavía se requieren, y que sin ellas va a ser muy difícil crecer a tasas por encima del 6% anual.

Otro elemento central hacia dónde ir es aumentar el valor agregado de lo que producimos en el país. Se requiere una verdadera resustitución de importaciones, dado que importamos alrededor de 250 mil millones de dólares. Es evidente que algún esfuerzo en la sustitución de esas importaciones redundará en un incremento en el valor agregado del país muy significativo. Una posibilidad para llevar a cabo este proceso de resustitución de importaciones es no utilizar la protección arancelaria, como se hizo en otra época, sino utilizar un esquema que ya dio resultados en el Tratado de Libre Comercio y se refiere justamente al esquema de reglas de origen, en donde se establece o se premia el que los insumos utilizados en la producción de determinado producto final sea de origen nacional. Esto es una copia de lo que se acordó entre México, Estados Unidos y Canadá con relación a los bienes producidos en la región, y que probó ser un éxito importante, al menos en el caso de México, puesto que muchas empresas, alemanas o francesas o de otros países, fuera de la región norteamericana, se instalaron en México para poder ser consideradas dentro del país y por lo tanto poder tener acceso al mercado norteamericano.

Este mismo esquema, del establecimiento de ciertas reglas de origen para la mercancía mexicana podría ser, por tanto, un instrumento importante para generar mayor valor agregado. Uno de los premios pudiera ser una devolución de Impuesto sobre la renta o el mismo IETU a aquellas empresas que están utilizando más insumos nacionales. Una forma también de aumentar el valor agregado nacional es abaratar la formalidad en el empleo con respecto a las actividades informales. En este sentido generar empleo formal en México es excesivamente oneroso y por lo tanto su abaratamiento, quizás a través de una reforma laboral, pudiera ser un camino a seguir.

Se requiere también una red mínima de seguridad social universal, quizás a cambio de una reforma fiscal. Es difícil que la oposición acepte una reforma fiscal profunda por el costo político que ello implica, pero quizás si se intercambia por una mayor seguridad social pudiera ser factible, al menos en el mediano plazo.

Reformas que flexibilicen a los mercados serían otra manera de hacerlos más eficientes para poder competir mejor. En particular los mercados laboral, de energéticos y de telecomunicaciones, son centrales para poder mejorar la competitividad de México y aumentar el valor agregado de lo que se produce en el país. La reciente extinción de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, empresa pública de energía eléctrica que distribuía energía en el centro del país, y que requería enormes subsidios, son un paso en la dirección correcta.

Finalmente, es importante revitalizar la inversión pública que claramente genere externalidades positivas a los demás agentes económicos. La inversión pública, que ha venido sufriendo desde los años 80 por el incremento en el gasto corriente, por un lado, y por el decremento en términos generales de lo que sería el gasto público, hacen imprescindible que se revitalice la inversión pública para generar oportunidades al sector privado.

Parece entonces que el país está atrapado en esta crisis al estar ligado tan estrechamente con los Estados Unidos. Pero en realidad las soluciones podrían estar a la vista. Son soluciones que se han propuesto, que son factibles y políticamente viables si es que se dan los acuerdos políticos mínimos. Existen muchos aspectos de la economía nacional que son simplemente indefendibles. La economía difícilmente prosperará si existen monopolios en sectores estratégicos, si existen empresas públicas altamente ineficientes y corruptas, si existen sindicatos que impiden reformas mínimas indispensables. Es decir, una condición necesaria, más no suficiente, sería el acuerdo político de los diversos actores para poder fortalecer la competitividad del país para facilitar el crecimiento económico de México.

Bibliografía seleccionada

Boltvinik, J., y E. Hernández Laos. 1981. *Origen de la crisis industrial: El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar.* En R. Cordera, ed., Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana: Ensayos de Interpretación Histórica. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Bueno, G. 1973. *Las perspectivas de la política del desarrollo industrial en México.* En L. Solis, ed., La economía mexicana, vol.I. Análisis por sectores y distribución. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Lecturas 4 de El Trimestre Económico.

Cárdenas, E. 2000. *The process of accelerated industrialization in Mexico, 1929-1982*. En E. Cárdenas, J.A. Ocampo, y R. Thorp, eds., An Economic History of Twentieth-Century Latin America, vol.3. Nueva York: Palgrave.

Cárdenas, E. 2003. *El proceso de industrialización acelerada en México, 1929-1982*. En E. Cárdenas, J.A. Ocampo, y R. Thorp, eds., Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Lecturas 94 de El Trimestre Económico.

Godínez, V. 2000. *La economía de las regiones y el cambio estructural.* En F. Clavijo, ed., Reformas Económicas en México, 1982-1999. Lecturas del Trimestre Económico 92. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Hernández Laos, E., y E. Velasco. 1990. *Productividad y competitividad de las manufacturas mexicanas, 1960-1985.* Comercio Exterior 40(7):658-666.

Izquierdo, R. 1964. *Protectionism in Mexico*. En R. Vernon, ed., Public Policy and Private Enterprise in Mexico. Cambridge, MA: Harvard University Press.

King, T. 1970. *Mexico: Industrialization and Trade Policies since 1940.* Oxford: Oxford University Press.

Little, I., T. Scitovsky, y M. Scott. 1970. *Industry and Trade in Some Developing Countries.* Oxford: Oxford University Press.

Martínez del Campo, M. 1985. *Industrialización en México. Hacia un análisis crítico.* Ciudad de México: El Colegio de México.

Nacional Financiera. 1973. *La política industrial.* En L. Solis, ed., La economía mexicana, vol.I. Análisis por sectores y distribución. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Lecturas 4 de El Trimestre Económico.

Robles, G. 1960. *El desarrollo industrial.* En Fondo de Cultura Económica, México: 50 Años de la Revolución. La economía, la vida social, la política, la cultura. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Ros, J. 1994. *Mexico's trade and industrialization experience since 1960: A reconsideration of past policies and assessment of current reforms*. En G. Helleiner, ed., Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times. Londres: Routledge.

Villarreal, R. 1988. *Industrialización, deuda y desequilibrio externo de México.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.