



Centro de Estudios Económicos

[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

El Colegio de México, A.C.

*Serie documentos de trabajo*

MÉXICO, CRECIMIENTO CON DESIGUALDAD Y POBREZA  
(De la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje)

DOCUMENTO DE TRABAJO

Núm. III - 2003

**MÉXICO. CRECIMIENTO CON DESIGUALDAD Y POBREZA  
(DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES A LOS TRATADOS DE  
LIBRE COMERCIO CON QUIEN SE DEJE).**

**Manuel Gollás  
El Colegio de México  
Febrero, 2003**

**CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>Parte I. LA VISIÓN DE CONJUNTO (1900-1970)</b>	<b>10</b>
A. La economía mexicana de 1900 a 1940	
B. La economía mexicana de 1940 a 1970	
C. La pobreza y la desigualdad entre 1950 y 1970	
D. El desarrollo estabilizador entre 1950 y 1970	
<b>Parte II. LA VISIÓN SEXENAL (1970-2000)</b>	<b>24</b>
A. Luis Echeverría Álvarez 1970-1976	
B. José López Portillo 1976-1982	
C. Miguel de la Madrid 1982-1988	
D. Carlos Salinas de Gortari 1988-1994	
A. Ernesto Zedillo 1994-2000	
<b>Parte III: LA VISIÓN SECTORIAL</b>	<b>55</b>
A. La industria	
A. La agricultura	
B. El sector externo	
<b>Parte IV. LA VISIÓN MONETARIA</b>	<b>87</b>
A. Antecedentes	
B. La crisis de 1994-1995: las causas y los remedios	
C. La historia de una devaluación anunciada	
D. La política monetaria en la crisis del 94	
E. Devaluar o no devaluar: he ahí el dilema	
F. Preguntas sin respuestas	
<b>Parte V. RESUMEN Y CONCLUSIONES</b>	<b>100</b>
A. Resumen	
B. Conclusiones	
<b>Apéndice A</b>	<b>114</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>123</b>

## INTRODUCCIÓN

### A. Los momentos económicos

En la economía del México del siglo xx se observan cinco periodos o momentos económicos, cada uno con características y énfasis de política diferentes. Conviene advertir, desde ahora, que estos momentos no tienen, en estricto sentido, principio ni fin, los traslapes son frecuentes y, a veces, se les sorprende invadiendo los tiempos de otros. ¿Qué economista no se ha topado alguna vez con alguna idea de la época de la sustitución de importaciones, o del desarrollo estabilizador, que se niega a aceptar los nuevos paradigmas del conocimiento económico? Es así como surgen los frecuentes conflictos que hacen la coexistencia pacífica entre ellas improbable. A grandes rasgos, y con las advertencias del caso, podemos distinguir en la economía mexicana del siglo XX los siguientes momentos económicos.

#### 1. La destrucción y la reconstrucción revolucionarias

A este momento se le identifica (a) con el movimiento armado de 1910 que destruyó una parte importante del capital humano y físico del país y (b) con el inicio de la reconstrucción económica de todos los sectores de la economía, excepto la agricultura que se mantuvo sin cambios importantes durante los años inmediatamente posteriores al conflicto.

#### 2. “La sustitución de importaciones”

A este momento económico lo caracterizó el afán de producir en México, a como diera lugar, los bienes, principalmente de consumo, que entonces se importaban. La aplicación de esta política a los bienes de consumo no dio los resultados esperados, y entonces, para corregir el error, el énfasis se puso en aplicarla a los bienes de capital. Desafortunadamente tampoco aquí se tuvo éxito, ya que las presiones sobre la balanza de pagos no disminuyeron.

#### 3. El “desarrollo estabilizador”

El punto de vista conservador de este momento económico aceptaba la importancia del desarrollo económico y la necesidad de estimularlo, pero, eso si, con la condición de que no se aceleran significativamente los precios (inflación).

#### 4. El crecimiento “orientado hacia adentro”

Durante este momento económico se dio prioridad a las políticas que orientaban la producción hacia el mercado nacional. La aplicación de esta política, sin embargo, tuvo el

desafortunado efecto secundario de disminuir el potencial exportador de algunos sectores, como el de la agricultura, por ejemplo.

#### 5. El comercio como “motor del crecimiento”

A este momento económico lo acompañó un cambio radical en las prioridades de política económica. Esta vez el esfuerzo se puso en el objetivo de aumentar el comercio con otras naciones mediante numerosos tratados de libre comercio y la eliminación de todo tipo de trabas, cuotas, aranceles y otros obstáculos.

#### 6. ¿El desarrollo sustentable? ¿La globalización?

¿Serán estos los momentos económicos donde encontraremos, finalmente, la prosperidad? Es probablemente que esto no suceda, ya que en México por alguna razón, las modas y los paradigmas económicos van, vienen, y se quedan por un rato sin que de esto se siga que la situación económica del país mejoró, esto es, que cada mexicano produzca más, se quede con la parte que le corresponde de acuerdo a su contribución a la producción, y encuentre trabajo cada vez que lo busque.

### **B. Los grandes problemas nacionales de ayer y de hoy**

Los problemas económicos de México son recurrentes, tal vez porque nunca han sido resueltos. Es así que con frecuencia se alejan estratégicamente y se quedan agazapados por años y luego vuelvan a aparecer a la menor provocación. Entre los problemas de siempre sobresalen, sin que se les mencione en orden de importancia, los siguientes:

#### **1. El desempleo**

El desempleo abierto, o el que está disfrazado de empleo, así como el subempleo, son conceptos parecidos que se usan para referirse a personas que trabajan poco y que tienen baja productividad e ingreso. Una proporción muy elevada de la población económicamente activa de México puede clasificarse en alguna categoría de desempleo. Algunos creen que la solución de fondo a este problema del desempleo debe buscarse en el proceso productivo mismo, en la tecnología que se utiliza en la producción, y en la rapidez con que crece la economía que genera los empleos. Hay que tener presente que la pobreza es la otra cara del desempleo y que el sector agrícola es el semillero de los pobres y los desempleados.

#### **2. La desigualdad**

En México casi todo está mal distribuido, hasta pobreza. Resaltan en el catálogo de inequidades la pésima distribución del ingreso, de la educación, y de los servicios, así como la de otros insumos productivos. En México también la lluvia está mal distribuida. La diferencia entre la agricultura moderna y la tradicional, que no cuenta con lluvia regular ni de algún sistema de riego, son abismales en casi todo. Está bien documentado que la desigualdad en México es una de las más pronunciadas del mundo.

#### **3. La industria**

La industria mexicana históricamente ha crecido a la sombra de la agricultura. A lo largo de muchos años las políticas económicas canalizaron recursos de la agricultura a la industria iniciando así el atraso agrícola que hoy se observa. Aún más, por largo tiempo el sector industrial fue protegido de la competencia externa con subsidios y otros medios, así como por políticas de precios favorables, incluyendo la tasa de cambio. Es probable que las empresas que sobrevivan al GATT, y al TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), serán más competitivas.

#### **4. La agricultura**

En el México rural de hoy se localiza la mayor parte de los problemas de pobreza, desigualdad y desempleo del país. Una medida importante que seguramente repercutirá en beneficio de la agricultura en los próximos años es la reciente modernización jurídica y comercial que se ha aplicado al ejido. Como bien se sabe, el ejidatario, hasta 1992, se encontraba económicamente paralizado por disposiciones jurídicas que le impedían el usufructo cabal de su tierra. Afortunadamente esto ha cambiado a partir de la modificación al Artículo 27 Constitucional que ahora le permite vender, heredar y dar como garantía de crédito la parcela, así como el derecho de asociación con otros tipos de propiedad o empresas. Se le ha dado así al ejidatario el derecho pleno sobre su propiedad. Se puede afirmar, con justa razón, que tan revolucionaria fue la Reforma Agraria que hace años repartió la tierra entre los campesinos, como lo es la actual Reforma Jurídica que liberó de trabas económicas administrativas y legales al ejido. Los más optimistas piensan que esta medida atenuará la dicotomía que se observa entre la agricultura comercial y la tradicional en todos los ámbitos. También se espera que el trato macroeconómico desigual que se da a la agricultura disminuirá con estas disposiciones. Se espera, asimismo, que las modificaciones al Artículo 27 Constitucional ayudara a diseñar un sistema moderno de subsidios agrícolas y otras medidas de ayuda similares a las que se aplican a los sectores agrícolas de Estados Unidos y la Unión Europea.

#### **5. El comercio internacional**

Es innegable que en los últimos veinte años el comercio internacional de México creció de manera acelerada. Según la OECD, México ocupa (año 2000) uno de los primeros lugares en el mundo como país exportador. Otros, sin embargo, consideran, que el comercio internacional de México no ha cumplido con su papel de “motor del crecimiento” que se esperaba de él. En este contexto, no debe dejar de resaltarse el papel central que, en la actividad exportadora, tiene la industria maquiladora, así su capacidad para crear empleos y pagar los salarios más altos del país. No debe minimizarse, finalmente, que la actividad maquiladora ayuda significativamente a equilibrar las finanzas de México con el exterior (problemas de la balanza de pagos).

#### **6. La tasa de cambio y la balanza de pagos**

La más reciente gran crisis de la balanza de pagos (1994-1995) mostró dramáticamente a los mexicanos la importancia central de las políticas monetarias cuando se quiere alcanzar el equilibrio externo. México ha logrado razonablemente sortear las consecuencias negativas de las políticas devaluatorias. A pesar de los avances logrados, la

determinación de la tasa de cambio, y el equilibrio en la balanza de pagos, siguen siendo, los dos problemas centrales de la política económica del país.

### **7. El ahorro nacional**

Una meta importante que la economía mexicana todavía no alcanza todavía, es la de contar con un nivel de ahora más alto. El nivel de ahorro en países de similar desarrollo económico que México es consistentemente más alto que el nuestro. Si se lograra aumentar el ahorro se tendría mayor flexibilidad financiera y más eficiencia en la asignación de los recursos, así como una menor dependencia de préstamos externos y problemas asociados a la deuda externa.

### **8. La inflación**

México se distingue de otros países latinoamericanos en que no ha padecido de largos y frecuentes periodos de inflación. La adopción de mecanismos financieros automáticos para alcanzar el equilibrio externo (en la cuenta corriente y en la tasa de cambio), así como paquetes de políticas monetarias conservadoras para lograr el equilibrio interno, han atenuado el crecimiento acelerado de los precios (inflación). Una medida administrativa reciente de gran trascendencia para las finanzas del país, es la reciente, separación del Banco de México de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta medida seguramente ayudará a formular políticas macroeconómicas de largo plazo sin la intervención ni perturbaciones causadas por gobiernos siempre ansiosos de gastar más sirviéndose de políticas monetarias expansionistas.

### **9. El petróleo**

La real independencia económica de México se logrará cuando su economía se independice del petróleo (mexicano). La economía y el gobierno dependen crucialmente de los ingresos que se obtienen de la venta de este recurso. El destino económico del país ha estado, hasta ahora, sujeto a las fluctuaciones de un producto sobre el que se tiene poco o ningún control. Sin una auténtica independencia de nuestro petróleo, la economía mexicana seguirá sujeta a los vaivenes que acompañan al precio de este recurso.

## **C. El bienestar revolucionario**

El cuadro 1 muestra dos índices que dan cuenta del avance en materia económica por sexenios. Estos números nos llevan a hacernos la pregunta central a la que se quiere dar respuesta en este ensayo:

¿Después de más o menos setenta años de Políticas Económicas Revolucionarias estamos los mexicanos mejor, igual o peor que antes?

Cuadro 1. Dos índices de bienestar			
Presidente	Sexenio	Ingreso Per capita (miles de pesos de1993)	Horas promedio de trabajo necesarias para adquirir una canasta básica
M. Ávila Camacho	40-46	21	13
M. Alemán Valdés	46-52	25	15
A. Ruiz Cortines	52-58	29	12
A. López Mateos	58-64	35	8
G. Díaz Ordaz	64-70	43	6
L. Echeverría	70-76	54	5
J. López Portillo	76-82	64	5
M. De la Madrid	82-88	64	9
C. Salinas de G.	88-94	67	16
E. Zedillo	94-00	69	25

**Fuente:** Calculado con datos del Banco de México, SECOFI y otras publicaciones.

Como se observa en el cuadro 1, al principio, en el periodo que va de Ávila Camacho a Díaz Ordaz íbamos bien. El ingreso per capita crecía y el número de horas necesarias para adquirir la canasta básica disminuía. Para el periodo siguiente, el de López Portillo a Zedillo, el ingreso per capita real de cada mexicano permaneció sin cambios significativos aunque, eso sí, se necesitaban cada vez más horas de trabajo para adquirir la misma canasta básica que antes.

En las páginas de este trabajo se intentan respuestas a preguntas que, con suerte, nos ayudarán a entender porqué nuestra economía tomó el rumbo que tomó y cómo aparecieron las características que ahora la distinguen.

En muchos sentidos el presente trabajo es una narración de lo que ha pasado en la economía mexicana durante los últimos setenta años, más o menos. El estudio no propone nuevos enfoques, ni interpretaciones que alumbren nuestro pasado, mucho menos nuestro futuro que es más difícil y que está más lejos.

Este ensayo es pues una inspección somera, descriptiva y no técnica del comportamiento de las principales variables económicas del México reciente. Se puede, en el mejor de los casos y con benevolencia y simpatía, situar este documento en el género de la historia económica "light". Se necesita advertir también que este trabajo está dirigido a un lector promedio (si es que tal espécimen existe) interesado en la historia económica mexicana reciente. El hecho de no estar escrito para economistas permitió que la exposición ahorrrá en cuadros y gráficas, y sólo se hiciera uso indispensable de ellos para ilustrar lo que se quería decir.

Asimismo, este estudio hace una descripción, no sólo de las medidas y programas económicos que se han aplicado en México durante los últimos setenta años, sino también de los efectos que estas han tenido sobre el comportamiento de las variables económicas clave como el empleo, la producción y la distribución del ingreso.

El estudio está dividido en cinco partes. La I es un breve relato de la economía de aproximadamente 1900 a 1970. La economía mexicana, de 1970 al 2000, se estudia, por sexenios, en la parte II. La parte III profundiza en el estudio del comportamiento de la economía en el mismo periodo de 1970 al 2000, sólo que esta vez la hace desde un enfoque sectorial. La parte IV narra el origen y describe las políticas, monetarias y otras, que se aplicaron entre 1994 y 1995, años de la crisis financiera mexicana que tuvo repercusiones mundiales.

Finalmente, en la parte V se hace un breve resumen de lo expuesto y se anexa un apéndice sobre las causas del desempleo.

## PARTE I: LA VISIÓN DE CONJUNTO (1900 – 1970)

### A. La economía mexicana de 1900 a 1940<sup>1</sup>

Ya en la primera década del siglo XX se observaban señales que hacían predecir el deterioro de la economía mexicana bajo el régimen porfirista. En particular, la reevaluación del peso en 1905 tuvo importantes consecuencias en la economía de los últimos años del porfiriato. De manera paralela disminuyó también la demanda externa de productos mexicanos, así como los salarios industriales y el ingreso agrícola *per cápita*.

El salario real se redujo considerablemente en toda la economía pero, sobre todo, en los sectores agrícola y minero. La consecuencia obvia de estos acontecimientos fue el deterioro progresivo de las condiciones de vida de la población lo que, unida a otros factores políticos, propició la revolución de 1910. Lo de sí la situación económica del país ayudó de manera decisiva al surgimiento de la revolución de 1910 es acaloradamente debatido por historiadores y economistas.

En cuanto al comportamiento de la producción y de la inversión, se puede decir que el periodo revolucionario fue uno de estancamiento asociado a una rápida inflación y al deterioro de los salarios y el empleo.

Los acontecimientos políticos de 1920 a 1930, como la caída del gobierno de Carranza en 1920, la revuelta de la huertista en 1923, los conflictos entre la iglesia y el estado entre 1926-1928, la revolución de los cristeros entre 1927-1929 y la depresión mundial de 1929 a 1931, hicieron difícil la recuperación de la economía en el primer cuarto del siglo XX. A pesar de estas limitaciones, entre 1920 y 1930 el producto interno bruto se elevó en más de 20 por ciento de manera que, para 1925, el producto de todos los sectores, excepto la agricultura, habían alcanzado niveles similares de antes a los de la revolución. En la segunda mitad de los años 20 se observó una expansión en los sectores manufacturero y comercial causada, en parte, por las transferencias de capital de las zonas rurales a las urbanas. La caída de los mercados de exportación, ocasionada por la depresión económica mundial, llevó a una recesión en la industria, la minería, el petróleo y la agricultura comercial. Estos acontecimientos disminuyeron la capacidad de importación de la economía y explican porqué los ingresos del gobierno, disminuyeron también dado que parte importante de ellos venía de los impuestos a las importaciones. Entre 1930 y 1933, los ingresos del gobierno disminuyeron 25 por ciento dando lugar a un drástico descenso del gasto público.

Para 1933 los efectos de la depresión económica mundial habían empezado a desaparecer; el crédito y el gasto público habían aumentado, y los términos del intercambio con el exterior habían mejorado. Estos acontecimientos, acompañados de las devaluaciones del peso que entonces se llevaron a cabo, ayudaron a que se alcanzara en ese año una tasa de crecimiento real de 16 por ciento anual. Aunque esta tasa de crecimiento no se mantuvo a lo largo del decenio de los años 30, si se puede decir que la década fue de rápida expansión económica.

---

<sup>1</sup> *Estadísticas Económicas del Porfiriato 1877-1911* (México: El Colegio de México 1960). Fernando Rosenzweig, "El Desarrollo Económico de México de 1877-1911," *El Trimestre Económico*, 32:3 (1965), pp. 405-454; Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México*, 9 vols. (México: Hermes, 1956-1972.) Leopoldo Solís, "Hacia un Análisis General a Largo Plazo del Desarrollo Económico de México," *Economía y Demografía*, 1:1 (1967), pp. 40-91

Un desarrollo importante que ayudó al rápido crecimiento de la economía mexicana entre 1921 y 1940, fue la creación, y rápida expansión, del sistema financiero. Entre las instituciones financieras más importantes creadas en esos años destacan el Banco de México y Nacional Financiera, esta última fundada en 1934.

Durante los años 30 se aplicó una política que marcaría el estilo del desarrollo económico del país en los años siguientes. Veamos sus rasgos principales. La mayor parte de los países latinoamericanos reaccionaron a las condiciones económicas creadas por la depresión mundial con una política de sustitución de importaciones mediante el control de divisas, licencias de importación, y medidas para orientar los términos del intercambio internos a favor del sector industrial. En México, por el contrario, no se siguió esta modalidad. Aunque es cierto que aquí también se puso en marcha un proceso de industrialización orientado hacia la sustitución de importaciones, también lo es que se dio apoyo decidido al desarrollo del sector agrícola.

En este período de los 30 destaca la administración de Lázaro Cárdenas (1934-1940) que puso atención especial al renglón del gasto en desarrollo económico y social. Esta política contrastaba con las anteriores que ponían atención sobretudo al gasto administrativo del gobierno. Durante la administración de Cárdenas se realizaron obras importantes de infraestructura en el sector agrícola, y se llevaron a cabo programas masivos de distribución de tierras. Aún cuando se aceptaba que el crecimiento industrial era la meta más importante de la política económica, se pensaba que el desarrollo económico debería apoyar, ser sobretudo, en el sector agropecuario. Los instrumentos de política agrícola incluían recursos crediticios a través de instituciones especializadas; el establecimiento de precios de garantía y, en particular, inversiones en irrigación y comunicaciones en las zonas rurales. Para finales del periodo Cardenista, la inversión agropecuaria representaba casi el 30 por ciento de la inversión pública total.

## **B. La economía de 1940 a 1970**

El primer censo oficial de población de México, que se llevó a cabo en 1896, registró una población de 12.6 millones de habitantes. Desde entonces se han levantado 9 censos de población. La expansión demográfica entre 1895 y 1970 siguió un crecimiento geométrico promedio de 1.8 por ciento al año, el que, sin embargo, no fue uniforme. A partir de 1900 tomó cerca de 55 años para que se duplicara el monto de la población que, posteriormente, volvió a duplicarse en 20 años entre 1950 y 1970.

En el primer decenio del siglo XX la tasa anual de crecimiento demográfico fue de sólo 1.1 por ciento, entre otras razones porque durante esos años muchos murieron en la revolución. Por otra parte, en el periodo posrevolucionario la tasa de crecimiento de la población fue de 3.4 por ciento lo que sugiere la aparición de un “baby-boom” posrevolucionario que empezó con el regreso de las y los revolucionarios a sus hogares. La aceleración demográfica también se explica, en parte, por la drástica disminución de la mortalidad de 25 al millar en los años 20, a alrededor de 8 en 1975. La esperanza de vida al nacimiento aumentó, de 36 años en la población masculina y 37 en la femenina en 1930, a 60 y 64 años respectivamente en 1970. La acelerada tasa de crecimiento de la población se debió también a que la fecundidad se había mantenido prácticamente constante desde 1895.

El consiguiente cambio en la estructura de la población por edades significó una carga económica desproporcionada. Así, para 1970, de una población ligeramente superior

a 50 millones, 18.5 por ciento eran menores de 4 años, o sea 9.4 millones de niños en ese grupo de edad.

Asimismo, el ritmo de expansión demográfica provocó desequilibrios en los mercados de trabajo y creó presiones adicionales sobre los recursos de capital y naturales del país. Para satisfacer la demanda de servicios médicos, educativos y habitacionales también se requirieron cambios en las políticas de asignación de recursos y de tecnología.

Desde 1940, hasta aproximadamente 1970, la tasa anual de crecimiento de la economía había oscilado entre 6 y 7 por ciento en términos reales. Esto equivalía a un crecimiento del ingreso per-capita de aproximadamente 3 por ciento si se tomaba la tasa promedio de crecimiento demográfico de 3.1 por ciento por año.

No obstante el crecimiento del PIB (Producto Interno Bruto), el empleo no creció a igual ritmo. Se estima que en 1970 existían 5.8 millones de personas subocupadas, número que representaba el 44.8 por ciento de la fuerza de trabajo. De este total, 60 por ciento se encontraba en el sector agropecuario, 14.4 por ciento en los servicios, 10 por ciento en la industria de transformación, 6.4 por ciento en el comercio y, el resto, en actividades insuficientemente especificadas.

Por otra parte, la tasa de inflación durante el periodo 1940-1954 creció mucho más rápidamente que entre 1955 y 1970. En el primer periodo la tasa anual excedió 10 por ciento, mientras que en el segundo fue menos de 5 por ciento.

Desde la perspectiva del uso de los recursos, el problema ocupacional de México no es, ni ha sido, el desempleo abierto, sino el disfrazado, el oculto, que ha crecido, entre otras causas, por el tipo de tecnologías utilizadas, la escala de producción de las empresas, así como por el lento ritmo de crecimiento de la economía. Esto es, la dependencia tecnológica ha conspirado contra el empleo porque las técnicas de producción importadas han sido del tipo ahorradoras de mano de obra que crean poco empleo. Dicho de otra manera, en este período la ocupación creció menos que la fuerza de trabajo, y el desempleo encubierto, o subempleo, alcanzó, en algunos sectores como la agricultura, más del 60% de la población económicamente activa en esa actividad.

Se puede mostrar que el sector industrial absorbió, en el periodo bajo estudio, relativamente poca mano de obra, y que el grueso del contingente de la migración rural-urbana se refugió en los servicios y en trabajos urbanos de baja productividad.

En 1940 los objetivos más importantes de la política económica se dirigían a la construcción de infraestructura física en carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, etc., y a la producción de electricidad, hidrocarburos y obras hidráulicas para asegurar al sector privado un suministro de insumos baratos. La política económica se orientó también a estimular la inversión privada con el propósito de crear y fortalecer la industria y la agricultura comercial. La política económica se propuso así asegurar a la industria incipiente ganancias elevadas, y a crear un mercado en donde los precios de los factores trabajo y capital las hicieran posibles. Esta política se sustentó en la protección a la industria nacional de la competencia exterior; en políticas fiscales favorables; en permitir sólo aumentos reducidos en los salarios reales; en mantener bajos los precios de los energéticos; en la construcción de grandes obras de infraestructura para la industria y la agricultura comercial; en políticas crediticias favorables al sector manufacturero, así como en otras medidas que estimularan la importación de maquinaria y equipo.

Conviene subdividir en dos el periodo de 1940 a 1970. El primero de 1940 a 1954 y el segundo de 1955 a 1970. En cada uno de estos periodos se observaron formas distintas

de financiamiento para el desarrollo. La más notable se advierte en la forma como se financió la inversión pública. De 1940 a 1954 se acudió al ahorro interno para financiar el déficit público, mientras que de 1955 a 1970 se buscó financiamiento externo. Al primer periodo lo caracterizó la presencia de movimientos inflacionarios y, al segundo, la estabilidad de precios. El objetivo de la estabilidad de precios se convertiría, años después, en la meta central de la política económica, a tal grado que en ocasiones obstaculizó el desarrollo económico.

La política de financiamiento deficitario (cuando el gobierno gasta más de lo que capta por concepto de impuestos) de 1940 a 1954 se aplicó cuando la relación entre la carga fiscal y el PIB (Producto Nacional Bruto) (lo que se produce anualmente en la economía bienes y servicios) era muy baja (9 por ciento). El déficit público era entonces muy grande y difícil de disminuir con financiamiento externo, ya que en esos años el gobierno mexicano tenía acceso limitado a recursos financieros del exterior. La posición de México en el mercado internacional de capitales era entonces precaria debido, entre otras razones, a las políticas nacionalistas que se habían seguido como la de expropiar el petróleo en 1938, por ejemplo. Ante esta situación el gobierno acudió a otras medidas para cubrir el déficit del gasto público. Entre estas sobresalían las políticas monetarias expansionistas de carácter inflacionario como era la de aumentar la oferta monetaria.

De 1950 a 1954 la cantidad de dinero en circulación aumentó en 17.8 por ciento por año en promedio, mientras que de 1955 a 1970 creció solamente 2.2 por ciento. Es por esto que la inflación en este último periodo puede atribuirse, en gran medida, a la forma como se financió el déficit del gobierno. Con el fin de reducir la escasez de recursos financieros se aplicaron políticas que incrementarían la tasa de interés real (la tasa de interés que se obtiene después de considerar el aumento de los precios) y el ahorro. También se aplicaron impuestos moderadamente progresivos (hasta un 10 por ciento) para otros tipos de ingreso que provenían del ahorro. Estas políticas tenían como meta captar, no únicamente el ahorro interno, sino también estimular el externo con tasas de interés reales más elevadas que las internacionales.

El resultado de estas políticas fue un aumento en la propensión a ahorrar (la fracción que, de cada peso que se recibe como ingreso, no se consume). De 1951 a 1953 la propensión media a ahorrar era de solamente 10 por ciento, pero, para el período 1955-67 había aumentado a 21 por ciento<sup>2</sup>. El ahorro interno captado por el sector público fue a su vez canalizado a inversiones productivas a través de la política de encaje legal<sup>3</sup> del Banco de México complementada con recursos captados por instituciones de ahorro como Nacional Financiera. Gracias a estas políticas casi el 90 por ciento del déficit del gobierno federal, entre 1959 y 1970, fue financiado con recursos internos, es decir, con ahorros voluntarios de las empresas y las personas transferidos al gobierno.

Por otra parte, desde principios de los 40, hasta los primeros años de los 50, la política de estímulo a la industrialización se basó en la aplicación de tarifas, subsidios y devaluaciones que tenían como objetivo estimular una mayor participación del sector privado y, también, mantener una situación competitiva de los bienes mexicanos en el

---

<sup>2</sup> Antonio Ortiz Mena, *Desarrollo estabilizador* (México, 1969), p. 24.

<sup>3</sup> Compra obligatoria de bonos del gobierno por parte de los bancos.

exterior. La política de estímulos fiscales para el desarrollo industrial se apoyó en la Ley de Fomento de Industrias de Transformación expedida en 1945. Más adelante, durante la segunda mitad de los años 50, la política de apoyo a la sustitución de importaciones se aplicó mediante el control directo *vía* licencias de importación y facilidades crediticias. Años después, en 1955, se aprobó la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias que otorgaba diversos tipos de franquicias y reducciones en el pago de impuestos, tanto a las industrias de artículos no elaborados en el país, como a las que operaban en ramas económicas donde la producción no era suficiente para abastecer la demanda interna. Se dieron, por otra parte, también estímulos fiscales de depreciación acelerada para aquellas empresas mexicanas que invirtieran en maquinaria producida en el país.

La ampliación del conjunto de bienes que requerían de licencia de importación fue otro medio para estimular la producción industrial nacional. La proporción del total de importaciones que requerían licencia aumentó de 38 por ciento en 1956 a 65 por ciento en 1964. Los permisos para la importación fueron instrumentos proteccionistas poderosos que garantizaron el mercado interno a la industria nacional.

Por su parte, la inversión extranjera en México creció protegida y estimulada dentro de la política de industrialización. El incentivo tradicional para atraer la inversión extranjera consistía en hacer posible que el nivel de sus utilidades netas fuera considerablemente más alto que el que existía en otros mercados internacionales, en especial en Estados Unidos.

En 1911 alrededor de 65 por ciento de la inversión extranjera se localizaba en la minería y en los sectores del transporte, para 1960, casi 90 por ciento se encontraba en las manufacturas y en el comercio. Asimismo, los Estados Unidos representaban la fuente más importante de inversión extranjera: de 1950 a 1967 el acervo de capital norteamericano en México aumentó de 133 a 890 millones dólares de los cuales el sector industrial absorbió, aproximadamente, dos terceras partes.<sup>4</sup>

El acervo de inversión extranjera en 1972 se estimaba en alrededor de 3,000 millones de dólares que representaba casi el 3 por ciento del acervo del capital nacional total.

En el periodo de sustitución de importaciones mediante la industrialización se hicieron transferencias importantes de recursos de la agricultura al resto de la economía. Estos movimientos fueron consecuencia de las políticas fiscales, monetarias y de precios mencionadas. Las transferencias de recursos y de capital se llevaron a cabo mediante mecanismos fiscales, del sistema bancario y de la relación de precios (los llamados términos de intercambio intersectoriales).

De 1942 a 1956 el sistema fiscal canalizó, a través del gasto público en el sector agrícola, más recursos de los que obtuvo por impuestos de ese sector. Durante este periodo la inversión pública en el sector agrícola representó, en promedio, el 20 por ciento de los recursos anuales totales invertidos por el gobierno. En contraste, de 1957, hasta los primeros años de la primera década de los 70, el gasto público en la agricultura fue menor que los impuestos obtenidos en ese sector. La inversión pública

---

<sup>4</sup> International Bank for Reconstruction and Development and International Development Association, *The Economy of Mexico; A Basic Report*, 6 volúmenes; Washington. Unpublished document: Report no. 192-ME, 1973, Vol. II

agrícola empezó a disminuir paulatinamente desde 1957, hasta llegar, entre 1963 y 1964, a representar solamente el 7 por ciento del total de la inversión pública federal.

Por otra parte, el sistema bancario se convirtió en un instrumento importante de transferencia de recursos del sector agrícola al resto de la economía. De 1942 a 1962 el sector agropecuario aportó casi una quinta parte del total de recursos captados por el sistema bancario. Durante ese periodo, solamente en 9 años el saldo de los recursos captados y canalizados a ese sector fue favorable a la agricultura. Esto es, en el periodo que estamos estudiando se dio una importante transferencia neta de recursos de la agricultura al resto de la economía. En 1960, por ejemplo, se canalizaron a la industria, mediante el sistema bancario, poco más de 20,000 millones de pesos, y a la agricultura y a la minería 5,800 y 63 millones respectivamente. Para 1972 la industria había recibido 101,000 millones de pesos, la agricultura 22,000 y la minería 3,900. De estas cifras se desprende que en 1960 la industria recibió tres veces más crédito que la agricultura y que, para 1970, esta relación había aumentado a 4.

Se dice que un sistema de precios se ha convertido en vehículo de transferencia de recursos de un sector económico a otro, cuando la tasa de crecimiento de los precios de los bienes producidos en uno es menor que la tasa de crecimiento de los precios de los bienes producidos en el otro. Durante 1940-1950 la relación entre los precios agrícolas y los del resto de la economía se mantuvo a favor de la agricultura. Sin embargo, durante los siguientes 10 años la relación de precios se hizo desfavorable a esta última.

En párrafos anteriores se señaló que la inversión en obras de irrigación representó por muchos años, la mayor parte de la inversión agrícola, y que las obras se construyeron en las regiones donde se detectaba un mayor potencial de crecimiento, o se tenía ya cierto grado de desarrollo. Los proyectos de irrigación se concentraron en las regiones norte, noreste y noroeste, debido a que en ellas la irrigación era menos costosa y eran razonables las posibilidades de aumentar el producto agrícola por medio de la irrigación. Otros, por su parte, sostienen que no fue casual que las principales obras de irrigación se hubieran llevado a cabo en los estados donde habían nacido los más importantes jefes revolucionarios del norte del país.

Los agricultores de riego recibieron los beneficios de programas de asistencia técnica del gobierno y, posteriormente, el respaldo financiero del sector privado. En esas regiones se incrementó la utilización de insumos para mejorar los rendimientos (fertilizantes, semillas mejoradas, insecticidas, etc.) y se inició un proceso de mecanización tendiente a ahorrar mano de obra. Por otra parte, se asignaron cada vez más recursos a la agricultura de exportación y menos a las empresas agrícolas privadas y ejidos que dirigían su producción al mercado interno. Así, paralelo al reparto agrario se inició un proceso de construcción de obras de irrigación y de comunicación, complementadas con políticas de apoyo crediticio, investigación y asistencia técnica que se concentraron en zonas específicas. Parte de las regiones áridas y semi-áridas del norte del país fueron las beneficiarias principales de estas políticas. Allí se desarrollaron empresas agrícolas modernas orientadas al mercado externo. Por otra parte, las zonas temporaleras, que habían orientado su producción al mercado interno, quedaron al margen de la inversión gubernamental y su crecimiento se estancó casi por completo.

La investigación agrícola, por otra parte, se orientó, principalmente a mejorar cultivos y a perfeccionar los procedimientos de producción aplicables a la agricultura moderna, y rara vez a la tradicional. La investigación agrícola, subsidiada por el gobierno, careció de apoyo a la investigación pertinente al sector tradicional. La dualidad de la agricultura mexicana que entonces se inició fue, síntesis, el resultado de las políticas de inversión, riego, crédito e investigación, entre otras.

Veamos otras cifras ilustrativas de la economía del periodo 1940-1970. Durante los primeros años de los 40 casi dos terceras partes de la población se dedicaba a la agricultura, y lo que producía equivalía al 18 por ciento del PIB el que, a su vez, crecía a una tasa anual de alrededor de 4.5 por ciento. Para 1970 ya menos de la mitad de la fuerza de trabajo se dedicaba a la agricultura, y lo que producía equivalía apenas al 11 por ciento del PIB que crecía a una tasa de 4.9 por ciento, muy parecida a la que se tuvo en 1940.

Por su parte, el sector manufacturero empleaba en 1940 a solamente el 13 por ciento de la fuerza de trabajo, generaba 19 por ciento del PIB, y crecía a una tasa anual aproximada de 6.3 por ciento. Para 1970, 16 por ciento de la fuerza de trabajo se dedicaba a actividades agrícolas, su está produciendo equivalía al 26 por ciento del PIB y crecía a una tasa anual de casi 9 por ciento. Los subsectores de la construcción y los servicios aumentaron también su participación relativa en el producto total, quedando únicamente rezagado el sector de la minería cuya participación en el total disminuyó en el periodo. El PIB total creció durante ese tiempo a tasas que fluctuaron entre 4 y 7.5 por ciento anual, salvo en 1952 y 1971.

Por esos años la productividad del capital, medida como la relación entre los cambios en la inversión y los cambios en la cantidad de lo que se produce, aumentó desde los años 40. A partir de 1960, hasta 1970, esa relación permaneció más o menos constante entre 2.7 y 3.0.

Las exportaciones agrícolas, por su parte, equivalían en 1960 al 43 por ciento de las exportaciones totales de mercancías mientras que, para 1972, representaban sólo el 29 por ciento. En cambio, en 1960, los minerales exportados constituyeron el 22.5 por ciento de las exportaciones y solamente el 12 por ciento en 1972. El cambio en la composición de las exportaciones totales se debió, principalmente, a los cambios en la composición de las exportaciones manufactureras que, de constituir en 1960 el 5% de las exportaciones, para 1972 llegaban a casi el 26 por ciento del total.

En 1960 los bienes de consumo (durables y no durables) constituyeron el 19% de las importaciones de mercancías, pero, para 1971 habían disminuido al 22 por ciento. La importación de bienes empleados en la producción (materias primas y energéticos, y bienes de inversión) representaban el 81 por ciento de las importaciones totales en 1960 y, para 1971 habían disminuido sólo ligeramente y equivalían al 78 por ciento.

En estas condiciones de la economía, a nadie sorprendió que la cuenta corriente (diferencia entre exportaciones e importaciones) se deteriorara en forma alarmante. En 1940 el déficit era de menos de medio millón de dólares, pero, para 1972 había llegado a casi mil millones de dólares.

En relación a los precios, cuya estabilización fue meta explícita de la política monetaria por mucho tiempo, crecieron lentamente: de 1965 a 1970 lo hicieron a una tasa aproximada de 4.2 por ciento anual.

No obstante la elevada tasa de crecimiento global de la economía, no pudo evitarse que las medidas de política que se aplicaron crearan graves desequilibrios regionales y sectoriales. De entre estos ubicuos y perniciosos problemas se distinguen el desempleo y la desigual distribución del ingreso. Empecemos describiendo estos problemas en relación a la agricultura.

En el periodo en estudio, todos los estados del país mostraban que una elevada proporción de su población se dedicaba a la agricultura, y que el monto por hombre ocupado en la producción de bienes agrícolas era sistemáticamente menor que el del sector industrial. Los estados más ricos, sin embargo, disponían de ingresos per capita de hasta cuatro veces más grandes que los de los estados más pobres. Esta diferencia crecía más rápidamente cuando la comparación se hacía con los estados más pobres como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, y Michoacán. Dicho de otra manera, la diferencia entre el valor de la producción de los estados ricos y el de los más pobres se observaba cada vez más pronunciada.

Por otra parte, en México, en 1940, el 58 por ciento de la población mayor de 6 años no sabía leer. Aunque para 1970 la proporción había descendido al 24%, el analfabetismo funcional, esto es, la proporción de personas cuyo aprendizaje se pierde por falta de funcionalidad de los conocimientos, alcanzaba niveles elevados.

En México el proceso de crecimiento económico mediante la industrialización se inició con una fuerza laboral calificada, en el mejor de los casos, para realizar actividades agrícolas, pero sin experiencia ni conocimientos tecnológicos para la industria. Sin embargo, por extraña pretensión, la política de crecimiento del país se orientó hacia la industrialización, medida que resultó costosa, inequitativa e ineficaz. Resulta difícil de entender porque un país con una población activa agrícola equivalente al 40% del total de la población, concentró su esfuerzo educativo y tecnológico en la industria, el comercio y los servicios de los medios urbanos.

Al terminar la etapa de la Revolución, y del agrarismo más acérrimo (hasta Cárdenas), la vieja aristocracia terrateniente (“pulquera” le decían algunos) dueña de los excedentes económicos acumulados en la economía porfiriana, empezó a diversificarse en actividades industriales, comerciales y de servicios, dada la baja reutilización de la agricultura. Durante el periodo que estamos describiendo (1940-1970), se aceleró, la política de obras de gran irrigación cuyo control, como se dijo antes quedó en manos de viejos latifundistas, burócratas agrarios y nuevos propietarios surgidos de la Revolución. Se puede afirmar ahora, sin temor a equivocarse, que el reparto agrario no fue equitativo en términos del tamaño de los predios o del uso de insumo como el agua. Resulta por esto dudosa la afirmación de que los programas de reparto de la tierra distribuyeron el ingreso. Veamos más de cerca los problemas de pobreza y desigualdad en este período de 1950 a 1970.

## **C. La pobreza y la desigualdad entre 1950 y 1970**

### **1. La distribución del ingreso entre los factores de la producción**

Lo que se produce en bienes y servicios en un año en una economía, esto es, el Producto Interno Bruto o PIB o Ingreso Nacional, se distribuye entre los factores de la producción, por ejemplo entre el trabajo y el capital, o entre las personas. Cómo, cuánto y

entre quiénes se distribuye el PIB es una cuestión a la que los economistas han dedicado mucha inteligencia. Así, en la construcción de esquemas distributivos equitativos los economistas han utilizado nociones que van, de la lucha de clases, a complicados modelos matemáticos y otros vuelos de la imaginación.

En México el grado de desigualdad de la distribución del ingreso entre los factores de la producción trabajo y capital (distribución funcional del ingreso) se encuentra en estrecha relación con la situación regional y sectorial descrita en párrafos anteriores, así como de la tecnología utilizada y la relación de precios en la economía.

Se calcula que entre 1950 y 1967, a precios corrientes (cuando no se han hecho ajustes por la inflación), la participación de los sueldos y los salarios en el ingreso nacional o PIB, subió de 25% a 33%. Sin embargo, a precios constantes (después de corregir el efecto de los precios), la proporción se invierte y la relación desciende de 34% a 28%. Esto es, en 1950 los sueldos y salarios reales en México tenían una participación en el ingreso mayor que 18 años después. El hecho de que cuando se corrige la influencia de los precios la tendencia se invierte, quiere decir que los precios de los bienes que compran los asalariados aumentan más de prisa de lo que lo hacen los bienes restantes. Debe señalarse que, en casi cualquier país industrializado, la participación de los sueldos y salarios en el PIB es más grande que en México. En los Estados Unidos en 1950 esta participación equivalía a alrededor del 66 por ciento y en México a apenas al 33%.

La explicación casi tautológica de la baja participación del trabajo en producto es que, o bien se empleaban pocos asalariados en el proceso productivo, o se les paga muy mal o las dos cosas. Según encuestas sobre ingresos y gastos de entonces,<sup>5</sup> en 1968 el 59 por ciento de los ingresos provenía de los salarios y el resto de otras fuentes. La agudización del desempleo en el país era un hecho que confirmaba la tesis de que la participación de las remuneraciones al trabajo en el PIB era muy baja.

## **2. La distribución del ingreso entre las personas**

Cálculos sobre la distribución personal del ingreso en México, (medida por el índice de Gini)<sup>6</sup>, muestran que el grado de desigualdad en la distribución del ingreso entre las

---

<sup>5</sup> Ver Escuela Nacional de Economía, *Un Modelo de Política Económica para México* (México: UNAM, 1970), cuadro 11, p.43.

<sup>6</sup> El coeficiente de Gini es un número que mide la desigualdad de la distribución de una variable económica, como por ejemplo, el ingreso, el gasto o la producción. El valor de este índice aumenta a medida que aumenta la desigualdad hasta llegar a un valor de 1 cuando la desigualdad es extrema. Esto ocurre, por ejemplo, cuando un solo individuo recibe todo el ingreso o una sola empresa agrícola controla toda la tierra disponible. El valor del índice se acerca a cero en valor entre más equitativa sea la distribución.

personas disminuyó ligeramente en el periodo 1963-1977. Sin embargo, cuando esta etapa se divide en periodos, se observa que, entre 1963 y 1968, la desigualdad ciertamente disminuyó, aunque luego aumentó entre 1968 y 1975, para luego disminuir nuevamente entre 1975 y 1977.

México es un buen ejemplo de como una política orientada sobre todo a aumentar el producto no resuelve el problema del desempleo, ni tampoco el de la desigualdad. México vivió una época (1950-1968) de optimismo generalizado en la que se pensaba que duplicando, o triplicando, la tasa de crecimiento *vía* inversiones en maquinaria y equipo, el país se industrializaría y la pobreza y el desempleo desaparecerían. ¡Como si la disminución del desempleo y una mejor distribución del ingreso fueran corolarios del crecimiento acelerado del producto! Se pensaba en esa época que el progreso y el bienestar se alcanzarían haciendo crecer el PIB, y hacia ese fin dirigimos nuestros esfuerzos. Y casi lo logramos. En la subcultura de las organizaciones internacionales, y en las publicaciones especializadas sobre desarrollo económico, la tasa –casi mítica- de crecimiento de 6.5 % anual, a la que México creció hasta los 70, era tan popular como nuestro ballet folklórico de entonces o las pinturas de Diego Rivera. Lo que se quiere resaltar aquí es el hecho de haberse engolosinado con hacer crecer el PIB y no haber incorporado, explícitamente, como objetivo de política económica, aumentar simultáneamente el empleo y mejorar la distribución de lo que se producía.

Durante la década de los 50, y principios de los 60 los economistas y planificadores no consideraban la distribución del ingreso como meta explícita de la política de desarrollo. El punto de vista aceptado daba por hecho que el rápido crecimiento económico llevaría a mejorar las condiciones de vida de todos.

Para mediados de la década de los 60, sin embargo, era evidente que los efectos del desarrollo económico estaban beneficiando a sólo una minoría. Aún más, algunos de los trabajos teórico y empíricos de la época apoyaban, sin mucho cuestionamiento, la tesis de que en el desarrollo económico la distribución del ingreso empeora antes de mejorar. Sólo en etapas posteriores del desarrollo, se pensaba, la distribución se hacía menos desigual.

Sólo años después se hizo oficial el reconocimiento de que las décadas de rápido crecimiento económico que se habían vivido habían beneficiado a menos de una tercera parte de los mexicanos. Tomó gran esfuerzo y sensibilidad percatarnos que el ingreso per cápita sólo había aumentado en ciertos períodos, y que la riqueza nacional estaba muy mal distribuida. Dicho de otra manera, los logros en materia distributiva de esa época no habían sido paralelos a los del crecimiento. En vez de aplicar políticas y de programas coordinados que disminuyeran la desigualdad y aumentarían el empleo, se recurrió a una vacía retórica distributiva cargada de ideología.

En México, en el periodo 1950-1970 que estamos estudiando, la distribución de lo que se producía en el país, esto es, la repartición del PIB entre los mexicanos en un año cualquiera, era marcadamente desigual. En 1950, por ejemplo, el 20% más pobre de las familias recibió el 6.1% del ingreso, esto es, el 6.1% de lo que se produjo en México en bienes y servicios en ese año. Para 1977 la posición de ese 20% había empeorado, ya que,

en este año, sólo recibió el 3.5%. Se ha calculado<sup>7</sup> que el ingreso real anual del 20% de las familias más pobres disminuyó, de 381 dólares en 1963, a 266 dólares en 1975<sup>8</sup>.

En cuanto a la distribución del ingreso según la ocupación de las familias, el sector agropecuario se encontraba, entre 1950 y 1970, en una situación desventajosa en relación al resto de la economía, en especial en lo que se refiere a las categorías asalariadas. El nivel del ingreso en el sector agropecuario era considerablemente menor que el de otras actividades en el resto de la economía. En 1963 se encontró que había 1.5 millones de familias de jornaleros de los que el 76% ganaba menos de 600 pesos mensuales de la época (el 33% ganaba menos de 300). En cambio, en la categoría de patrones, el 42% declaró ganar entre 1,500 y 3,000 pesos mensuales, aunque 46% dijeron ganar menos de 600. En el grupo de trabajadores por cuenta propia el 55% declaró ganar menos de 600 pesos.

También se encontró que, en el periodo 1958-1970, el ingreso mensual promedio de una familia rural era menos de la mitad de la de una urbana.<sup>9</sup> Veamos un poco más sobre este vital asunto.

Un importante aspecto en el estudio de la desigualdad es conocer si el ingreso urbano es mayor que el rural y cómo se distribuyen.

Si se pone atención a la desigualdad del ingreso que reciben las familias de los sectores urbanos y rurales, se observa que el coeficiente de Gini es sistemáticamente más grande en el sector urbano que en el rural. Esto es, el sector urbano es más desigual que el rural. Si nuevamente se calculan los coeficientes de Gini, pero ahora con la variable gasto de las familias en lugar del ingreso recibido por ellas, la desigualdad en cada sector disminuye, pero las diferencias entre ellas se mantienen. En ambas situaciones, ya sea que se tome el ingreso, o el gasto, como la variable que se va a medir, se observa que el grado de desigualdad es mayor en el sector no agrícola que en el agrícola. Debe hacerse también notar que las diferencias entre los sectores se mantienen cuando se emplean otros índices que miden la desigualdad, como lo es la varianza de los logaritmos o el índice de entropía de Theil<sup>10</sup>.

Como ya se ha señalado, algunos cálculos muestran que, aún cuando el nivel de ingreso del sector agrícola es más bajo que el del urbano, está mejor distribuido que aquel. Dicho de otra manera: el ingreso del sector agrícola es más bajo que el urbano pero no está tan mal distribuido como este. También se puede expresar diciendo que la pobreza está mejor distribuida en el campo que en las ciudades.

---

<sup>7</sup> World Bank, "Special Study of the Mexican Economy: Major Policy Issues and Prospects", Vol. II, Statistical Appendix, 1979, Table 2.3, p. 35.

<sup>8</sup> La información sobre la distribución del ingreso personal en México se obtiene de diversas encuestas hechas durante los últimos cuarenta años. Desafortunadamente los conceptos y definiciones varían de encuesta a encuesta y la información es poco confiable, lo que hace dudosos los cálculos y las comparaciones en el tiempo.

<sup>9</sup> Otros estudios concluyen que el nivel de ingreso medio de las familias urbanas es tres veces más grande que el de las rurales. Ver el estudio Distribución de Ingreso en América Latina, CEPAL, Naciones Unidas, New York, 1971 y el trabajo de W. Van Ginneken, op. Cit.

<sup>10</sup> La entropía es un concepto de la física que mide el "desorden de las partículas". La entropía puede considerarse como una medida de dispersión de, por ejemplo, el ingreso de las familias. La entropía mide el inverso de la concentración y, numéricamente, entre mayor sea la entropía, menor será el grado de concentración y viceversa. La teoría y el desarrollo de esta medida de concentración puede verse en H. Theil, *Economics of Information Theory*, North Holland, 1967.

Después de calcular el índice de desigualdad total de Gini para toda la economía, se puede estimar también la contribución que, a esa desigualdad total, hace la que se observa en los sectores urbano y rurales. Según algunas estimaciones, se ha encontrado que el por ciento de la desigualdad total que se puede atribuir a la que se genera en el sector no agrícola es de aproximadamente 65. Dicho en otra forma, la contribución de la desigualdad urbana a la total del país fue de 65%. De esto se sigue que, si se quiere disminuir la desigualdad total en México, según estos cálculos, debe empezarse disminuyendo la desigualdad en el sector urbano que es la que más contribuye a la total.

#### **D. El desarrollo estabilizador: 1950-1970**

Una inspección somera de las variables macroeconómicas entre 1950 y 1970 mostraba que la economía mexicana funcionaba relativamente bien. El crecimiento del PIB fluctuaba entre el 3 y el 4 por ciento anual, aproximadamente, mientras la inflación lo hacía en alrededor de 3%. Este fue un período excepcional al que se le llamó de “desarrollo estabilizador”. Lo que sigue son algunas características de la economía de entonces.

A mediados de los años sesenta la economía mostraba tasas alentadoras de crecimiento y un tipo de cambio relativamente estable. El déficit del gobierno era controlable gracias a que los ingresos por la venta de petróleo alcanzaban para financiar el elevado gasto público y los sueldos de la creciente burocracia. La economía se había transformado, sin embargo, en una casi exclusivamente dependiente de las exportaciones de petróleo.

Durante el período 1950-1970 sectores como el de las manufacturas crecieron entre 7 y 9% anual. Este espectacular crecimiento tuvo lugar en un ambiente de proteccionismo aplicado mediante barreras arancelarias: la proporción de importaciones sujeta a licencias pasó de 28% en 1956 a más del 60% durante los sesenta y a 70% en la década de los 70.

La mayor parte del crecimiento de las manufacturas durante ese período puede atribuirse al crecimiento de la demanda interna y al impulso que le dio la política de sustitución de importaciones. El crecimiento económico mostró una orientación “hacia dentro”, como se decía entonces.

Una característica importante del crecimiento durante el período de 1950 a 1970 fue que se centró en la industria. En 1950 esta actividad representaba el 21% de la producción total del país, para 1960 el 24% y para 1970 casi el 30%. La participación de la agricultura en el producto total disminuyó en el mismo período en 9% al pasar del 20% a 11% en 1970.

Al crecimiento de la economía mexicana —tal como lo predecían las teorías del desarrollo económico de entonces, y lo verificaba la experiencia de numerosos países—, lo acompañó un espectacular desarrollo urbano y una disminución del empleo y de la producción agrícola en relación a la industria y a los servicios. En 1950 el 58% de la población económicamente activa se localizaba en actividades agrícolas, pero para 1970 ya había disminuido a 39%. Por otra parte, la población económicamente activa en la industria había aumentado de 16 al 23 % en el mismo período.

Durante los años 1950-1970 la población aumentó a la elevada tasa de 3% anual pero la industria, aunque creció, no lo hizo tan rápido ni con la tecnología adecuada para dar empleo a la creciente fuerza de trabajo. Así las cosas, el sector servicios absorbió parte de la fuerza de trabajo excedente en la forma de empleos urbanos informales como el

servicio doméstico, vendedores ambulantes, y otras actividades de baja productividad e ingreso. Empezaba a formarse la “economía informal” como se diría años después.

Durante el período del "desarrollo estabilizador" se desarrolló una gran confianza del sector financiero y productivo en las políticas del gobierno. Las políticas macroeconómicas, prudentes y conservadoras de varios sexenios, estimularon un flujo importante de capitales del exterior y un mayor ahorro. Debe hacerse notar que los capitales externos de entonces se materializaron en inversión directa, y no en préstamos como sucedió después.

La reducida inflación durante el período 1950-1970 puede atribuirse al efecto de cautelosas políticas fiscales y monetarias; a la ausencia de pronunciados cambios en los precios internacionales de los productos de exportación; y a que no se siguió una política de salarios atados, o indizados como dirían algunos, a los aumentos en los precios. Gracias a estas políticas se pudo sostener la casi mítica tasa de cambio de \$12.50 por dólar por muchos años.

## **PARTE II. LA VISIÓN SEXENAL (1970-2000)**

### **A. Luis Echeverría (1970-1976)**

El comportamiento histórico de las principales variables macroeconómicas de México empezó a cambiar de manera dramática a mediados de los 70. En particular, el gasto del gobierno aumentó sin que se incrementaran sus ingresos, situación que trajo como consecuencia que el déficit fiscal creciera, así como el déficit de la cuenta corriente con el exterior. La velocidad a la que crecían los precios aumentó también. La retórica tercermundista –después llamada populista– del gobierno Echeverrista, provocó gran incertidumbre en el sector privado. La crisis económica de esos años puede atribuirse, en gran medida, a las políticas asociadas al "desarrollo hacia dentro" que ponían énfasis al desarrollo del mercado interno y poca atención a los mercados externos.

A la disminución del crecimiento de la economía durante los primeros años de la década de los 70, en parte causada por el deterioro de los precios del petróleo de 1973, el gobierno respondió aumentando el gasto público e interviniendo más en la economía.

Esta decisión representó un cambio importante en la filosofía política y económica del gobierno. Se pensaba que si este controlaba una parte importante de la inversión nacional, y se hacía propietario de los sectores "estratégicos" de la economía como la energía, el acero, las comunicaciones, la banca, etc., y si, además, se regulaba el funcionamiento de los precios, se tendría un país más próspero, más equitativo y menos vulnerable a las presiones políticas por parte de los sectores privados, nacionales y extranjeros. La matanza de estudiantes en 1968, y el brote de focos guerrilleros, presionaron al gobierno de entonces a incrementar el gasto público, sobre todo el renglón del llamado gasto social. La política de que el gobierno controlara cada vez más la economía hizo que aumentara el número de empresas propiedad del estado y que se establecieran más y más regulaciones y trámites.

El efecto inmediato del aumento en el gasto público fue incrementar el déficit fiscal (la diferencia entre los ingresos y los egresos del gobierno) así como los préstamos externos. La política de financiar así el déficit, y la obsesión por mantener fija la tasa de cambio, hicieron inmanejable la economía. Concretamente, las consecuencias de estas políticas fueron: (1) el déficit fiscal como proporción del PIB, creció de 2.5% en 1971 a 10% en 1975; (2) el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos creció de 0.9 miles de millones de dólares en 1971 a 4.4 miles de millones de dólares en 1975; (3) la deuda pública creció de 6.7 mil millones de dólares en 1971 a 15.7 miles de millones de dólares en 1975 y; (4) la tasa de inflación aumentó de 3.4% en 1969 a 17% anual promedio entre 1973 y 1975.

Para 1976 esta forma de conducir la economía era insostenible, e irresponsable, ya que con seguridad llevaría a graves crisis. La fuga de capitales era la expresión inequívoca de que algo malo se estaba gestando en la economía. A esta situación el gobierno respondió: (1) con medidas adicionales para mantener fija la tasa de cambio (el precio de la moneda de un país en términos de otra); y (2) amortiguando la fuga de capitales pidiendo prestado en el exterior. Desafortunadamente, también se empezaron a derrochar las reservas de moneda extranjera que podrían haber servido para pagar las deudas contraídas en nuestro comercio externo. Así, poco tiempo después, y como era de esperarse, las reservas se agotaron y, por primera vez en la historia de la nación, el peso empezó a flotar

en el mercado de cambios. (Cuando el valor de una moneda en términos de otra, o sea su tasa de cambio, la fija exclusivamente la interacción de la oferta y la demanda por esa moneda, sin intervención del gobierno, se dice que la tasa de cambio se fijó por el mecanismo de “flotación libre”).

Así las cosas, al poco tiempo de haber aplicado esta política el peso se devaluó 40%, el PIB disminuyó su crecimiento, y la inflación creció. Por primera vez en 20 años el gobierno mexicano acudió a la ayuda del Fondo Monetario Internacional.

No todos los factores que contribuyeron a la crisis económica de 1976 fueron internos. La recesión mundial, que siguió al incremento del precio del petróleo en 1973, afectó a la economía mexicana de tal manera que, según expertos, el desequilibrio de la balanza de pagos de 1975 puede explicarse sobre todo por este acontecimiento y sólo en menor grado por otros.

Años después se pudo entender porque el gobierno de esa época no cumplió con su promesa de llevar a la economía por el camino del desarrollo económico sostenido y equitativo. Aún si se aceptan los innegables factores externos negativos de la época, no debe, sin embargo, minimizarse el desastroso efecto de las políticas internas demagógicas, mal diseñadas y peor ejecutadas.

## **B. José López Portillo (1976-1982)**

La recesión de 1976 duró poco. Pronto se descubrieron reservas de petróleo que liberaron a la economía de restricciones financieras externas y estimularon la inversión privada. Con ingenuo optimismo, o tal vez de mala leche, al Presidente López Portillo se le ocurrió la cruel broma de anunciar a los mexicanos que, a partir de 1976, en lugar de acostumbrarnos a vivir en la pobreza, deberíamos aprender a administrar la abundancia. Desafortunadamente, las universidades mexicanas no ofrecían la carrera de Administración de la Abundancia, seguramente porque nunca habíamos atravesado por una. La recomendación cayó en oídos sordos, y la abundancia que vendría con el petróleo nos resultó ajena. La mayoría de las mexicanas simplemente ni se dio cuenta de qué tan cerca habíamos estado de la prosperidad. Las reservas de divisas, por su parte, no eran, pronto descubrimos, inagotables (nunca lo habían sido). Pronto también los ingresos que se consiguieron de la venta del petróleo fueron eficazmente derrochados.

Al principio, la política de "crecimiento dirigido por el gasto público" produjo los resultados que se esperaban: el PIB, el empleo y la inversión crecieron a tasas elevadas, aunque también el peso había empezado a sobrevalorarse.

Por su parte, los esfuerzos del gobierno para obtener mayores ingresos de la venta del petróleo estimularon a que se gastara más y a que aumentara el déficit fiscal. El efecto del elevado déficit público, y de un peso sobrevalorado, propició un creciente desequilibrio en la balanza de pagos.

Durante los primeros años de la administración lópez portillista el déficit fiscal no era excesivo, alrededor del 7% del PIB, y algunos esquemas correctivos podían haberse aplicado para reducirlo. El problema, sin embargo, se agudizó, y ante los aumentos temporales en el precio del petróleo que entonces se dieron, el gobierno conjeturó, erróneamente, que seguiría haciéndolo indefinidamente ya armados con esas expectativas, se siguió gastando más y más. Para finales de 1981 el déficit ya era de más del 14% del PIB.

¿Qué hizo el gobierno y cómo se financió el déficit fiscal? Como es costumbre en México en estos casos, el gobierno acudió a recursos del extranjero por medio de préstamos bancarios privados ansiosos de hacer negocios con un país con tanto petróleo. Al principio lo que se pidió prestado parecía razonable. Entre 1978 y 1980 la deuda pública total (externa más interna) se incrementó de 26 a 34 mil millones de dólares.

Un hecho notable de este período fue el reducido aumento de las exportaciones no petroleras y del sector industrial. Debido a que este lento ritmo de crecimiento ocurría al mismo tiempo que crecía el déficit fiscal, la demanda por bienes importados aumentó. Esta situación dio lugar a que el déficit del comercio creciera de 1.8 mil millones de dólares en 1978 a 3.4 mil millones en 1980. Como consecuencia del pobre desempeño de las exportaciones no petroleras, el equilibrio de la cuenta corriente (diferencia entre exportaciones e importaciones) se hizo más dependiente del petróleo y, ya para 1981, representaba el 73% de las exportaciones totales. México se había transformado en un típico país petrolizado.

También para entonces la tasa de cambio se había hecho más sensible a las fluctuaciones en el precio del petróleo. A todo esto hay que agregar que las altas tasas de interés internacionales requerían de cada vez más divisas para pagar la deuda externa. Así, para 1981, con altas tasas de interés internacionales, y un petróleo barato, la cuenta corriente alcanzó el déficit histórico de 16 mil millones de dólares que, para no perder la costumbre, se empezó a pagar también con más endeudamiento.

Para mediados de 1981 la situación era realmente lamentable y los precios del petróleo seguían bajando. Desafortunadamente, el gobierno no tomó entonces las medidas necesarias para corregir el desbarajuste económico al que con tanto entusiasmo y patriotismo había contribuido. El gabinete económico nunca se puso de acuerdo en si devaluar o no, ni sobre cómo reducir las desenfrenadas importaciones.

La caída de los precios del petróleo en 1981 puso de manifiesto desequilibrios e ineficiencias en la economía que antes se mantenían ocultas tras el velo de la abundancia petrolera. Estos desequilibrios llevaron a la quiebra de numerosas empresas privadas que tenían deudas contraídas en dólares gracias a la sobrevaluada tasa de cambio y a las facilidades y expectativas que creaba la fantasía petrolera.

Esta situación, y la ausencia de una política definida para enfrentarse al derrumbe de los precios del petróleo, estimuló una fuga masiva de capitales. En 1981 huyeron del país 11.6 mil millones de dólares. A esta situación el gobierno respondió con la desafortunada medida de mantener fija la tasa de cambio y de apoyarse en préstamos externos de corto plazo.

Para el principio de 1982 el precio del petróleo seguía bajando, y el capital abandonando el país. Todo esto pasaba cuando casi la mitad de la deuda tenía que pagarse ya.

En estas circunstancias resultaba ya poco creíble cualquier pretensión de mantener la tasa de cambio con préstamos externos, por lo que el gobierno decidió devaluar el peso de 26 a 45 pesos por dólar. Lo que siguió fue un desbarajuste financiero que se agravó cuando se tomaron otras medidas económicas de desastrosas consecuencias. Para agosto de 1982 las reservas ya casi se habían agotado llevando al gobierno a iniciar la conversión forzosa, de hecho la confiscación, de cuentas bancarias en dólares, a cuentas en pesos, pero a una tasa de cambio mucho más baja que la del mercado. A estos dólares artificialmente subvaluados se les bautizó, apropiadamente, “mexdólares”. Esta medida confiscatoria irritó

a la clase media que tenía buena parte de sus ahorros en ese tipo de depósitos, erosionó aún más la credibilidad del gobierno, y estimuló la estampida de capitales. La alianza tradicional entre el gobierno y el sector privado de la economía se había deteriorado. Para agosto de 1982 la fuga de capitales, por una parte, y la interrupción del flujo de préstamos externos, por la otra, llevaron a una nueva devaluación y a la suspensión por 90 días el pago de la deuda externa. En septiembre de ese año (demasiado tarde) el gobierno aplicó medidas (inadecuadas) para detener la fuga de divisas. En un intento por salvar la situación, el gobierno tomó medidas drásticas para controlar el mercado de divisas y así, para sorpresa de muchos, y sin decir “agua va” ni medir las consecuencias, el gobierno nacionalizó, sin más, la banca.

Los hechos económicos más importantes de 1982 fueron entonces: (1) la drástica devaluación del peso; (2) la disminución de la actividad económica (el PIB creció sólo a 0.6 por ciento ese año); (3) una inflación de casi 100% anual; (4) la disminución de las reservas a sólo 18 mil millones de dólares (aproximadamente lo que en promedio se importaba de mercancías en un mes en 1982) y; (5) un tremendo caos en los mercados financieros.

Las causas de la crisis de 1982 fueron múltiples, y no por todos los conocedores aceptadas, salvo tal vez la de que la causa principal de la crisis fue la política expansionista del gasto que condujo a una elevada inflación y a un desequilibrio creciente en la balanza de pagos. También años después hubo consenso de que los efectos de esta crisis podrían haberse corregido, o cuando menos atenuado, pero esto no se hizo. Entre las medidas que, de haberse aplicado, habrían ayudado a mitigar la crisis, suelen mencionarse ajustes fiscales más severos y el control de algunos precios clave como el de la tasa de cambio.

De cualquier manera, por estas y otras razones, el "boom" petrolero de esos años ni siquiera pasó cerca de la mayoría de los mexicanos. Por el contrario, llevó al país a una grave crisis económica y a una mayor pobreza, desigualdad y desesperanza. Veamos otras características del comportamiento de la economía en el periodo lópez portillista.

Poco antes de la elección de López Portillo en 1976, el gasto del gobierno se aceleró y la inflación también. Para algunos estas eran señales inequívocas de que la tasa de cambio debía tener otro precio.

A lo largo de la década de los 70 el precio del petróleo, afortunadamente, aumentó, lo que ayudó a disminuir el desequilibrio externo. México, con la reputación de buen pagador que entonces tenía, logró captar capitales externos en la modalidad de préstamos, inversiones directas, y mediante otros instrumentos financieros. No obstante de que el gasto del gobierno se financiaba también con otros ingresos, además de los que obtenía por la venta de petróleo, el déficit externo continuó creciendo. La inflación, ya en dos dígitos, aumentaba, y la cuenta corriente se hacía cada vez más deficitaria, es decir, México seguía importando más de lo que exportaba.

Suele culparse de la crisis mexicana de 1982 a factores externos como las altas tasas de interés internacionales y la recesión mundial. Los efectos negativos de estos acontecimientos, sin embargo, no explican cabalmente la crisis de 1982. Estos acontecimientos negativos ciertamente se dieron, pero casi siempre fueron compensados por incrementos en el precio del petróleo.

En cuanto a los factores internos que contribuyeron a la crisis de 1982 sobresalen tres: (1) la expansión del gasto público, (2) las tasas de interés reales negativas y (3) la apreciación de la tasa de cambio que estimuló el gasto externo (importaciones). Deben

mencionarse, además de estos factores, otros que probablemente ayuden a entender la crisis de 1982: (1) Un año de elección presidencial; (2) Incertidumbre respecto de las políticas económicas; (3) Medidas populistas como la que nacionalizó (expropió) los bancos y estableció controles al capital; (4) Las dificultades para obtener recursos para pagar los intereses sobre préstamos hechos con anterioridad; (5) La moratoria de la deuda; (6) El déficit del comercio y, (7) “last but not least”, la creciente inflación.

Para 1981 la tasa de cambio se había apreciado en 37% en relación a 1977. La sobrevaluación del peso, el déficit en la cuenta corriente, y los problemas financieros que se veían venir presagiaban tiempos difíciles.

En muy corto tiempo el prestigio internacional de México en los mercados internacionales cambió de uno elogiado por prestamistas de todo calibre, a otro de clásico país tercermundista derrochador al que había que guardarle prudente distancia. La confiscación de cuentas con obligaciones denominadas en dólares, y la perspectiva de más devaluaciones, estimularon la fuga de capitales e hicieron posible la devaluación de febrero en 1982. Esta devaluación fue seguida, poco después de la elección presidencial, por otra de casi 100% en diciembre, y de otras más en los años que siguieron.

Con la sobrevaluación del peso, y tasas de interés reales negativas, era previsible, y entendible, que quienes tenían sus inversiones en instrumentos financieros internacionales desearan sacarlos del país. Los mexicanos que no podían hacerlo intentaron cambiar sus activos a dólares en el sistema bancario mexicano. Se calcula que el capital que dejó México en el periodo 1980-82 varía de entre 17.3 y 23.4 miles de millones de dólares. Los depósitos en dólares que huían del peso se incrementaron de 20% a más de 40%.

El gobierno respondió a esto devaluando en varias ocasiones empezando una inmediata de 35% que no logró modificar las tendencias de las variables macroeconómicas de interés. Contrariamente a los resultados que se esperaban, las políticas aplicadas agravaron la inestabilidad financiera y no ayudaron a revertir lo que se estaba convirtiendo en una crisis financiera de grandes proporciones.

### **C. Miguel de la Madrid (1982-1988)**

La nueva administración inició su período enfrentándose a una aguda crisis económica y de confianza de la población hacia el gobierno y hacia el futuro del país. A la administración de De la Madrid le tocó la tarea de corregir los enormes desajustes fiscales y monetarios del sexenio anterior, así como enfrentarse a acreedores bancarios internacionales y a un grupo cada vez más numeroso de mexicanos descontentos, gruñones y desconfiados.

En 1982 el futuro económico de México era, aún en el muy corto plazo, incierto. Para colmo de los infortunios el precio del petróleo continuó bajando y las tasas de interés internacionales se situaron por arriba de los niveles que habían alcanzado en la década de los setenta. Esta situación hizo que aumentarían los pagos que se tenían que hacer por concepto de intereses. Acertadamente, para febrero de 1982, el gobierno había devaluado y contaba ya con un tipo de cambio más cercano a las nuevas condiciones de la economía. Desafortunadamente, las organizaciones laborales exigieron, y obtuvieron, aumentos salariales que estimularon los precios a la alza anulando parcialmente los efectos positivos de la devaluación.

Así las cosas, para agosto de 1982 ya era necesario otro ajuste en el tipo de cambio. Esto se llevó a cabo, pero, desafortunadamente, no tuvo los efectos deseados y sólo afianzó más la ya bien establecida inflación. Para finales de 1982 la inflación era de casi 100%, algo que no se veía desde la época revolucionaria. Por su parte, la actividad económica productiva había entrado en picada, como lo demostraba el comportamiento del PIB que disminuyó a -0.6% en 1982 y a -4.1% en 1983.

En el período de 1982 a 1983 los salarios reales disminuyeron afectando seriamente las expectativas y estimulando todavía más la fuga de capitales. No debe olvidarse que los controles de cambio que se habían aplicado no habían sido efectivos.

En estas condiciones los acreedores externos se negaron a continuar prestándole a México. El país pasó de ser un importante receptor de ahorro externo, a un exportador neto de capitales. Sin recursos externos, y un enorme déficit en la balanza de pagos, México se vio forzado a suspender el servicio de la deuda externa. El monto de esta ascendía a 92 mil 408 millones de dólares, equivalente al 49% del PIB. Peor aún, la estructura de pagos de la deuda exigía que se hiciera pronto: 46% debía pagarse en un periodo no mayor a tres años y 27% durante ese mismo año de 1983.

Si bien es cierto que acontecimientos externos como la caída del precio del petróleo, las elevadas tasas de interés y la recesión mundial de entonces contribuyeron a la crisis de 1982, también lo es que las políticas económicas nacionales crearon el ambiente propicio para que la crisis prosperara.

En este estado de cosas el gobierno aplicó, en diciembre de 1982, una estrategia económica a la que se le bautizó con el nombre de Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Este programa era de corte convencional: se proponía reducir la demanda global con el fin de disminuir la inflación. Como bien se sabe, y así lo exige la ortodoxia económica, la primera condición para que un programa de esta naturaleza tenga éxito, es asegurarse de que las finanzas públicas estén en orden, es decir, en equilibrio, o cercano a él.

Como reacción a la amenaza de una moratoria, y con una inflación de más de 200%, la política económica del gobierno se volvió en extremo conservadora. La aplicación de estas políticas, debe reconocerse, las facilitó la caída del populismo económico en América Latina; el renacimiento de las ideas neoliberales en el comercio; la privatización, y la desregulación económica. Este cambio en la ideología, y en la filosofía económica, animó a los capitales a facilitarle a México algunos préstamos.

La estrategia inicial de estabilización que se aplicó fue, como se dijo, de corte ortodoxo, por lo que la contracción de la demanda agregada, y la reducción del gasto del gobierno, tuvieron éxito parcial: el déficit público disminuyó de 7.4% del PIB en 1982 a 4.3% en 1983. Como consecuencia de estas medidas la inversión pública disminuyó, aunque no lo suficiente como para aliviar el peso de la deuda interna que estaba financiada con medidas inflacionarias como la emisión monetaria.

Veamos otras características de la llamada crisis de la deuda del 83. La economía de entonces se encontraba, como ya se dijo, en el centro de un caos monetario: la tasa de inflación era de alrededor de 100% y cada vez más difícil de controlar; la economía se había "dolarizado" y la especulación de la que era objeto el peso presionó al sistema financiero a tal grado que el país estuvo a punto de ser atrapado en una hiperinflación. El déficit del sector público, por su parte, alcanzó niveles sin precedentes y llevó al gobierno a

casi declarar una moratoria sobre el pago de la deuda. El clima en el país era de incertidumbre, frustración y desconfianza.

Conviene aquí recordar que en el gobierno, de entonces, y en la ciudadanía, se escuchaba, con cada vez más frecuencia, el argumento de que para salir de la crisis era necesario, primero que nada, restablecer la estabilidad financiera y de precios y, segundo, estabilizar la balanza de pagos. El desequilibrio en la balanza de pagos era atribuible al enorme déficit fiscal; al desajuste de los precios relativos, especialmente el de las divisas; a la disminución de los precios del petróleo; y a las altas tasas de interés. En una situación como esta la fuga de capitales debía entenderse más como un efecto que como una causa de la crisis.

La estrategia general en la que se pensó para estabilizar la economía constaba de dos etapas: en la primera se corregirían las cuentas fiscales para establecer el precio adecuado de las divisas y, en la segunda, se estructuraría la deuda. Una vez logrado esto, se pensaba, la inflación disminuiría, los capitales que habían huido regresarían y, como corolario feliz, se tendría una economía creciente y sin inflación. Desafortunadamente esto no ocurrió, y pronto aparecieron nubarrones en el horizonte que anticipaban nuevas tormentas.

Para diciembre de 1982 el gobierno había anunciado su plan de estabilización PIRE (Programa Inmediato de Reorganización de la Economía) que constaba de dos etapas: la primera consistía de un tratamiento de "shock" que se iniciaría en 1983 y, posteriormente, una segunda etapa "gradualista" que se aplicaría de 1984 a 1985. Para que estas medidas tuvieran éxito era necesario ajustar los salarios nominales mínimos, no a los observados, sino a los esperados que eran menores.

El tratamiento de "shock" se inició con una drástica devaluación, un incremento en los impuestos, y una disminución del gasto público. El gobierno mexicano, y el Fondo Monetario Internacional, esperaban que con estas medidas la inflación disminuiría, de la observada de 100% en 1982, a 55% en 1983. El déficit de la cuenta corriente, se esperaba, disminuiría en 2 mil millones de dólares. Esto, sin embargo, no ocurrió.

Por otra parte, la deuda de 92 mil millones de dólares, que equivalía al 62% de los ingresos por exportaciones, necesitaba atención inmediata. El gobierno mostró su deseo de pagar, pero también se unió al círculo de deudores que formaban otros países latinoamericanos. La deuda se renegoció, y la transferencia de recursos por este concepto representó, entre 1983 y 1985, más del 7% del PIB.

La fase "gradualista" del programa de estabilización tenía como meta disminuir aún más la inflación, incrementar el excedente del comercio, y recuperar las tasas históricas de crecimiento de la economía. Realistamente no se esperaba que el PIB creciera en 1983, aunque sí que lo hiciera gradualmente en los años siguientes.

Desafortunadamente la inflación no disminuyó al ritmo planeado, y el programa del PIRE, del que tanto se esperaba, sólo logró reducir parcialmente el déficit.

Para 1984, el gobierno de Miguel de la Madrid había relajado su política fiscal de manera que la apreciación del peso que le siguió contribuyó a acelerar el deterioro del excedente del comercio. Esto es, las importaciones aumentaron y la exportaciones disminuyeron. La situación se agravó en 1985 debido, "para variar", a una nueva disminución de 11% en el precio del petróleo.

Puesto que para mediados de 1985 México no había cumplido con el plan trazado por el Fondo Monetario Internacional, éste suspendió la ayuda agravando más la crisis de la balanza de pagos de ese año.

El fracaso parcial del programa de estabilización (PIRE) se atribuye a (1) las políticas para disminuir la inflación y corregir el desequilibrio en la balanza de pagos no fueron las adecuadas; (2) no se hicieron las reformas institucionales y políticas necesarias; y (3) que no se avanzó en la liberalización del comercio. Debe hacerse notar que el PIRE falló a pesar de que estuvo acompañado, durante todo el período, de salarios reales bajos. El costo de este fallido programa fue absorbido directamente por los mexicanos en la forma de una disminución en sus niveles de vida. A propósito, años después, en 1998, en otro contexto, pero ya con colmillo en esto de absorber los costos de políticas económicas torpes, y peor diseñados programas, nuevamente se nos pidió a los mexicanos que absorbiéramos el costo de la vergüenza político—financiera llamada FOBAPROA, monumento nacional a la incompetencia, la corrupción y la deshonestidad.

La crisis de la balanza de pagos de 1985 llevó al gobierno a poner en marcha políticas fiscales y monetarias más estrictas, así como a establecer controles sobre el mercado de divisas. En ese año se dieron los primeros pasos para la liberalización del comercio que, años después, culminaría en el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) o simplemente TLC (Tratado de Libre Comercio).

La etapa ortodoxa de la estrategia de estabilización continuó hasta mediados de 1985 cuando el PIB volvió a crecer y la inflación se estabilizó en alrededor del 60% anual. Durante ese período la apreciación del peso hizo que disminuyeran nuestras exportaciones no petroleras por haberse encarecido en los mercados internacionales debido a la sobrevaluación del peso. Más adelante, a mediados de 1985, se aplicaron medidas de ajuste adicionales con la esperanza de volver a la estabilidad de precios y recuperar las exportaciones no petroleras. Con esta estrategia se esperaba que las medidas, puestas en marcha en 1985, darían frutos en 1986. Desafortunadamente, para principios de ese año, cuando el país empezaba a recuperarse de los efectos del terremoto de 1985, surgió la recurrente adversidad de siempre: el precio del petróleo empezó de nuevo a bajar. Se pensó entonces que la manera de contrarrestar los efectos negativos del nuevo "shock" petrolero sería devaluando el peso 30%, medida que estimularía, se esperaba, las exportaciones no petroleras.

En 1986, a medida que el precio del petróleo se derrumbaba, lo hacía también el optimismo nacional. El precio del petróleo se redujo de \$25 dólares el barril en 1985 a \$12 dólares en 1986. Peor aún, esto ocurría cuando el petróleo constituía más del 68% de las exportaciones totales de México. A nadie sorprendió que el crecimiento del PIB disminuyera ese año 4% en términos reales. El gobierno, por su parte, continuó aplicando medidas estrictas de control del gasto con el fin de evitar una hiperinflación.

En 1986, debido a la crisis inducida por la disminución de los precios del petróleo, el país, como antes se dijo, estuvo a punto de declarar una moratoria de pagos. Ante esta amenaza los bancos internacionales, con poco entusiasmo, acordaron cooperar con el llamado plan Brady por medio del cual se le prestó a México 6 mil millones de dólares de dinero fresco y se renegoció el 83% de su deuda.

La renegociación consistió en que el pago del principal se haría en un período de 20 años, con 7 de gracia y a tasas de interés bajas. Se negoció también un acuerdo con los Bancos para crear un fondo de contingencia (un predecesor del fondo que, en 1999, se le

compararía con un “blindaje financiero”) en los siguientes términos: si para fines de 1987 la economía no había crecido lo previsto, y si México había cumplido con las reformas económicas exigidas por los Bancos, el problema sería claramente uno de financiamiento insuficiente, y no uno de incumplimiento, por lo que se pondrían a disposición del país más recursos financieros. Lo mismo se haría si el precio del petróleo bajaba más allá de cierto límite.

Para 1987, con más financiamiento externo disponible, la atención de la política económica cambió de poner énfasis en mantener el equilibrio en la balanza de pagos, al de lograr la estabilidad de precios y el crecimiento de la economía. Para lograr estos objetivos se disminuyó el ritmo de devaluación del peso, aunque la disciplina fiscal se mantuvo. Afortunadamente, el precio del petróleo empezó a subir para esas fechas. Una consecuencia positiva de las políticas aplicadas fue que el excedente del gasto del sector público, que en 1986 representaba el 1.6% del PIB, aumentara a 4.7% en 1987.

No obstante la aplicación de estas medidas, aparecieron señales de que la inflación crecía. A pesar de todo, para 1987 ya se registraba una lenta recuperación en casi todos los sectores de la economía. Sólo restaba la relativamente fácil tarea de disminuir la inflación, y hacia ese fin se orientó la política económica del gobierno. En 1987, el Banco de México acumuló más de 7000 millones de dólares en reservas, y la mayoría de las empresas observaron una mejoría.

El hecho de que a pesar de las políticas monetarias y de gasto restrictivas la inflación continuó durante 1987, llevó al gobierno, después de mucho análisis, a descubrir que ésta no tenía su origen en un exceso de demanda. Así, con el objetivo de que los precios no crecieran tan rápido, se puso en marcha en 1987 un plan heterodoxo cuyo eje central lo constituyó un acuerdo entre el gobierno y los sectores obrero, campesino y empresarial para no subir los precios, ni exigir demandas excesivas en salarios ni en elevar las ganancias, respectivamente. A este acuerdo se le bautizó como el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que, más adelante, en 1988, cambiaría de nombre y se transformaría en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Se recomienda al lector paciencia con tanto acrónimo.\*

Con el fin de lograr el objetivo de una menor inflación, el Pacto de Solidaridad Económica fijó como meta disminuirla en 2% mensual. Otros objetivos del Plan eran reducir el déficit fiscal; continuar con la liberalización del comercio y, por primera vez en la historia económica de México, se aplicaría una política de ingresos (control de precios y salarios). El gobierno se comprometió a mantener fijos la tasa de cambio y los precios de los bienes públicos, y el sector privado, por su parte, a no aumentar los precios.

Con el fin de lograr el equilibrio fiscal, el de los precios y el de los salarios, el tipo de cambio se mantuvo controlado durante las primeras etapas del Pacto. Fue por esta razón que los precios de los bienes y servicios más importantes se mantuvieron dentro de los límites acordados.

---

\* Es habitual en México que los Modelos, los Pactos, los Programas, los Planes y otras entelequias que nos sacarán del atraso, se anuncien primero con gran entusiasmo y fervor patriótico, para luego caer rápidamente en el olvido sin que el ciudadano común se haya enterado de cuándo terminaron, de si ya se está en uno nuevo, o de si el que pasó tuvo éxito. Es por eso que con frecuencia se escucha por ahí al ciudadano confundido lamentarse: “¡O yo ya no sé lo que está pasando, o ya pasó lo que estaba entendiendo!”.

Sólo hasta finales de 1988 se flexibilizaron los controles de precios y algunos empezaron a aumentar. El gobierno anunció que el tipo de cambio se devaluaría a razón de un peso diario y también se autorizaron incrementos ínfimos a los ya de por sí mínimos salarios. Meses después la tasa de inflación ya había disminuido de 7% a 1% mensual, y la producción industrial había aumentado en 3.5% con respecto al mismo período de 1987.

Meses atrás, a raíz de la aplicación en Argentina, Israel y Brasil de programas que después se les calificaría de heterodoxos, se hablaba de la posibilidad de aplicarlos en México dado el éxito que, según algunos, habían tenido en esos países. Sin embargo, por el carácter experimental de esos programas, el gobierno mexicano resistió la tentación de poner en marcha uno parecido, a menos de tener seguridad de éxito. Las condiciones necesarias para que estos programas lograrán su objetivo eran (1) contar con un superávit elevado; (2) tener las reservas necesarias para hacer frente a desequilibrios externos y, (3) disponer de las importaciones que la economía necesitaba para seguir funcionando. Paralelamente se requería actualizar los precios controlados y las tarifas públicas con el fin de evitar que volvieran a subir una vez iniciado el plan. Estas condiciones, desafortunadamente, no se cumplían en México por lo que el programa no se aplicó.

El componente más controvertido del Pacto fue la liberalización del comercio. Durante esa época la tarifa máxima de importación se redujo de 40 a 20% y todos los permisos de importación fueron eliminados, con excepción de algunos para productos agrícolas, automóviles y de farmacia.

La política de liberalización cambió la estructura y las reglas del comercio al eliminarse la mayoría de los permisos y reducir radicalmente las tarifas arancelarias. Entre 1982 y 1986 la mayor parte de las importaciones se realizaban por medio de permisos, llegando en el último año de este periodo a constituir el 92% de todas las importaciones. Ya para 1987, como resultado de las políticas aplicadas, las importaciones por medio de permisos constituían únicamente el 20% del total. Por otra parte, la tarifa arancelaria se redujo de 24% en 1982 a alrededor de 11.8% en 1987. Para este año la liberalización del comercio mostraba ya efectos favorables. La mayoría de las empresas nacionales no habían sido negativamente afectadas por la competencia de productos extranjeros y registraban ganancias considerables.

El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) redujo ciertamente la inflación, pero a la recuperación económica no se le veía por ningún lado. La experiencia de México, y de otros países, enseña que la disciplina fiscal, y ciertas reformas estructurales, son necesarias, pero no suficientes, para la recuperación económica. Las políticas para "enfriar" la economía, con el propósito de reducir la inflación, casi siempre desestimulan la inversión y, como consecuencia, luego llevan a un cambio en las prioridades de la política económica que ahora pone atención en cómo hacer para que la economía "arranque" nuevamente.

Por su parte, otros economistas de entonces pensaban que, si el gobierno hubiera aplicado políticas monetarias y de gasto expansionistas, el más probable resultado habría sido que la inflación aumentara y se perdiera lo ya ganado en la economía y en la confianza de los ciudadanos.

Con las medidas adoptadas, sin embargo, sí se logró que el PIB de 1984, y el de 1985, crecieran 3.6 y 2.5%, respectivamente, y que la inflación bajara del 101.9% en 1983 al 57.7% en 1985. A pesar de estos éxitos parciales, no se logró, sin embargo, que la inflación disminuyera a los niveles anteriores a 1982.

Como antes se hizo notar, la economía era para entonces muy vulnerable a choques externos consecuencia de las altas y las bajas en el precio del petróleo. Para finales de 1985 este había disminuido de 20 a 10 dólares por barril. El desplome de los precios del petróleo significó para México una pérdida extraordinaria de ingresos públicos de más de 8 mil millones de dólares, cifra superior a toda la nómina gubernamental, o a todo el PIB agropecuario del país en ese año.

Para compensar la disminución de los ingresos por divisas, el gobierno decidió depreciar el tipo de cambio de manera acelerada con el fin de estimular las exportaciones no petroleras. Desafortunadamente, como casi siempre sucede en estos casos, la devaluación fue acompañada por una inflación cuyo origen se encontraba en el incremento de los precios de las importaciones de materias primas y equipo necesarios para la producción. Además, México entonces se enfrentaba, sin financiamiento externo, a una crisis causada por la drástica reducción del precio del petróleo. Ante esta difícil situación el gobierno decidió poner en práctica, en junio de 1986, otro programa ortodoxo llamado Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) cuya meta era lograr, simultáneamente, el crecimiento de la economía y la reducción de la inflación.

No obstante el PAC, la actividad económica sólo creció hasta el tercer trimestre de 1987 y la tasa promedio de la inflación llegó a situarse entre el 6.6% y el 8.2%.

Para la segunda mitad de 1987, acontecimientos como la apreciación del tipo de cambio, el moderado crecimiento del producto y la expansión de las exportaciones no petroleras, estimularon al sector privado a pagar anticipadamente su deuda externa. Esta situación, aunada a la incertidumbre que causó la caída del índice de la Bolsa Mexicana de Valores a finales de ese año, hicieron que se redujeran aún más las reservas internacionales. Así, en noviembre de 1987, y con el objetivo de proteger sus reservas, el Banco de México se retiró del mercado de divisas, acción que causó que la cotización del dólar aumentara en alrededor de 33% (de 1,700 pesos/dólar a alrededor de 2,258). Con el incremento en el precio del dólar, sin embargo, aumento también la inflación. El movimiento obrero organizado reaccionó en contra de la política económica demandando un aumento salarial de emergencia del 46%, con la advertencia de que, de no hacerlo, llamaría a huelga general a todo el país.

Los acontecimientos que se observaron en el último trimestre de 1987 constituían evidencia del deterioro de las expectativas económicas por parte de la ciudadanía que se enfrentaba a una elevada inflación que amenazaba acelerarse aún más. Urgía una estrategia diferente que disminuyera la inflación que amenazaba convertirse en hiperinflación. En cuanto a la posibilidad de aplicar un programa heterodoxo, como ya se explicó, se llegó a la conclusión de que no sólo su aplicación presentaba enormes dificultades técnicas, sino que traería consigo el peligro latente de que el gobierno perdiera credibilidad en caso de fallar. Los intentos para combatir la inflación en años anteriores enseñaban que el gobierno, sólo, no podía erradicarla y, al mismo tiempo restablecer las condiciones para el crecimiento sostenido de la economía. Además del paquete de políticas económicas se necesitaba un acuerdo entre el gobierno y los diferentes sectores de la población. Así las cosas, para el 15 de diciembre de 1987 el gobierno convocó a los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial a la firma del Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

Este programa se apoyaba en la creencia de que la inflación que se vivía tenía un importante componente inercial. De ser esto cierto, se pensaba, la reducción de la inflación requería, además de la corrección ortodoxa del déficit de las finanzas públicas, la

realineación del tipo de cambio, así como de otras medidas antiinerciales que permitieran guiar las expectativas y acabar con la inflación sin elevados costos en términos de desempleo y la disminución de la actividad productiva.

El PSE incluyó, como complemento a las medidas ortodoxas, políticas de corte heterodoxo encaminadas a coordinar las expectativas de los obreros, los empresarios y los campesinos.

En resumen, durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988,) se aplicaron tres políticas económicas de gran trascendencia: la liberalización del comercio, el Pacto de Solidaridad Económica, y la disminución de la participación del gobierno en la economía. El logro más importante de ese sexenio fue, tal vez, haber sentado las bases para que los programas de la siguiente administración se pusieran plenamente en marcha desde el principio.

#### **D. Carlos Salinas de Gortari 1988-1994**

A pocos meses de haber sido elegido Presidente de la República por un programa de computación que se negaba a reconocer los votos de la oposición, y que cuando finalmente lo hacía se “caía”, y luego, ya más tarde, perseguido por fantasmas de millones de boletas electorales destruidas para siempre con la complicidad de legisladores corruptos, Carlos Salinas de Gortari anunció, con gran originalidad, y para no perder la costumbre otro pacto económico.

A este se le bautizó como el Pacto para la Estabilidad Económica y el Crecimiento (PECE). En la administración salinista el PECE se renovó en cuatro ocasiones, dos en 1989 y dos en 1990. En estas reuniones se hicieron revisiones en los precios y se ajustaron algunos clave como los salarios y el tipo de cambio. En la exposición de la política económica que seguiría la nueva administración se advirtió, explícitamente, que la recuperación económica sería sólo posible si regresaban los capitales mexicanos que habían salido del país. Se calculaba entonces que, entre 1983 y 1988, los recursos transferidos al exterior equivalían a casi el 6% del PIB anual en ese período.

Para revertir la fuga de capitales se establecieron estímulos que repatriarían capitales y atraerían nuevos. El objetivo sería convencer al sector privado nacional y extranjero de que la economía mexicana era viable. Una de las metas más importantes en este plan era mostrar al gobierno de Estados Unidos, y al mundo entero, todo lo que México había logrado en materia económica. De otra manera no se llegaría a ninguna parte. Desafortunadamente, y no obstante los programas, los esquemas y las estrategias de todo tipo, el crecimiento económico nos eludía, ya fuera porque las políticas que se aplicaron no fueron las apropiadas, o porque nuestro talento para persuadir era limitado.

En esta situación el gobierno decidió aplicar dos medidas de largo alcance: (1) reprivatizar en 1990 los bancos y estimular así el regreso de capitales a México y (2) iniciar las negociaciones de un pacto económico que después tomaría el nombre de Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) también conocido como NAFTA acrónimo del (North American Free Trade Agreement) entre México, Canadá y Estados Unidos. Las medidas restablecieron, en parte, la confianza del sector privado en el gobierno y en la economía. Se ha calculado que, de enero a septiembre de 1991, el monto del flujo de capitales que regresó a México fue de alrededor de 15 mil millones de dólares.

Por otra parte, como ya se ha hecho notar, desde la administración de Miguel de la Madrid se escuchaban con frecuencia, y desde distintos foros, argumentos sobre la conveniencia de disminuir la carga que representaban para el gasto y el déficit públicos las numerosas empresas ineficientes propiedad del gobierno. En esta administración se dieron los primeros pasos para privatizar dichas empresas. Pero fue el gobierno de Carlos Salinas de Gortari quien llevó esta política hasta sus últimas consecuencias vendiendo, cerrando, y a veces casi regalando, la mayoría de las empresas del gobierno. Siguiendo la moda ideológica de entonces, el gobierno adoptó la filosofía política y económica que recomienda reducir al mínimo la intervención del gobierno-propietario en la economía, excepto en las áreas "estratégicas", como se decía en el discurso oficial. Las estadísticas muestran la magnitud de este programa: en 1983 el gobierno controlaba, o era propietario, de 1155 empresas, pero para 1988, 130 de estas se habían vendido al sector privado, 526 se habían liquidado y 496 se encontraban en manos del gobierno, o en proceso de cerrarse o de venderse. Para 1993 la venta de esas empresas representaba para el gobierno recursos adicionales por más de 25 mil millones de dólares.

Paralelo al programa de "privatización", el gobierno inició uno de "desregulación" con el propósito de disminuir el número de trámites y trabas burocráticas en la actividad productiva privada.

Para 1988 se había autorizado, y/o llevado a cabo, la desincorporación del 53% de las empresas paraestatales que había a finales de 1982. También se habían aplicado medidas para reducir los subsidios y las transferencias que, de representar el 5.5% del PIB en 1977, en 1988 había disminuido a 4%.

Para finales de 1991 parecía que la economía había arrancado. En ese año la inflación fue de 18%, y el crecimiento de 3.6%. Desafortunadamente, pronto aparecieron otra vez señales de peligro. Entre estas sobresalía, como era costumbre, la de que el déficit comercial con el extranjero crecía rápidamente.

Aquí conviene dividir el análisis de la economía entre antes y después del 1ro. de enero de 1994. En ese día, de ese año, se inició en el Estado de Chiapas un levantamiento indígena armado que cambiaría el rostro político y económico de México en los años por venir. Meses después del levantamiento armado, el candidato del PRI a la presidencia de la república, Luis Donaldo Colosio, fue asesinado. Las consecuencias económicas y políticas de esos acontecimientos todavía no terminan.

Como ya antes se dijo, la condición indispensable para que en 1994 el gobierno mexicano alcanzara sus metas económicas, era que la inversión extranjera continuara viniendo al país. Desafortunadamente, los acontecimientos políticos mencionados no ayudaron mucho a que el flujo de capitales regresara. Como medida para contrarrestar esa tendencia el Banco de México aumentó las tasas de interés en un vano intento de hacer que los flujos externos de capital regresaran al país. Debe, resaltarse, por otra parte, que había otras alternativas de política económica igualmente efectivas que no se consideraron. La disminución inicial del flujo externo de capitales, por ejemplo, podía haberse compensado con más ahorro interno, pero esto no sucedió, ya que nunca se diseñó un esquema que lo estimulará. Según el Sistema de Cuentas Nacionales, en 1980 el ahorro en la economía mexicana equivalía al 13.6% del producto interno bruto (PIB), cifra relativamente muy reducida si se le compara con la de otros países de similar desarrollo. A partir de 1980 esta cifra disminuyó aún más hasta llegar, en 1986, a equivaler únicamente al 4.4% del PIB. En

1986 hubo una ligera mejoría, pero la proporción del PIB que se ahorraba se mantuvo, hasta 1991, por abajo del 10%.

Para mediados de 1994 el objetivo inicial, y más fácil, del programa de estabilización que era reducir la inflación, ya se había alcanzado. La inflación se había reducido debido a (1) se habían cumplido los acuerdos tomados sobre la deuda externa; (2) el déficit público había disminuido; y (3) se tenía el control de algunos precios clave como los de la tasa de cambio y los salarios. Entre los efectos negativos más sobresalientes del programa de estabilización de entonces destaca la drástica disminución del crecimiento de la economía, del nivel de salarios reales, del ingreso per capita y del nivel de vida de la población.

Debe, reconocerse, por su parte, que uno de los logros innegables de la política económica de la administración de Carlos Salinas de Gortari fue, como ya antes se señaló, la disminución de la inflación. Para 1993, el crecimiento de los precios a una tasa de 8% anual era considerablemente menor que la de 52% que se registró en 1988 al principio de esa administración.

Por otra parte, debe, sin necesariamente quererle restar méritos a este logro, señalarse, ya que ha sido la experiencia de numerosos países, que la reducción de la inflación es relativamente fácil si se está dispuesto a pagar el precio de la elevada desaceleración de la economía que generalmente acompaña a la disminución de la inflación. Hasta 1993 este no había sido el caso en México, ya que se había logrado disminuir la inflación sin desacelerar la economía. Según cifras oficiales, la economía creció, entre 1989 y 1993, casi 3% al año, mientras que la inflación se redujo. En 1994, sin embargo, la inflación siguió disminuyendo, pero la economía y el empleo habían también dejado de crecer.

El desempleo, de acuerdo a casi cualquiera de las numerosas definiciones que a gusto del cliente ofrece el INEGI de esta variable, había aumentado. Las cifras fluctuaban entre el desempleo abierto de alrededor de 3% de la Población Económicamente Activa (PEA) reportado por el gobierno, hasta casi 30% de acuerdo a otras fuentes y definiciones.

En 1988 no se previeron los efectos negativos del programa de estabilización, y menos se iniciaron las medidas necesarias para atenuarlos. Para 1994, como consecuencia en esta política, o su ausencia, los salarios reales; el subempleo y las cifras de pobreza, sobre todo la rural, indicaban que se había acentuado la ya muy marcada desigualdad de la distribución del ingreso en México. Tal vez, aunque quien sabe porque nunca se divulgó, la estrategia del gobierno de entonces era crecer primero para distribuir después.

Entre 1988 y 1992, ya en pleno período salinista, y con el objetivo de alcanzar una tasa de inflación cercana a la de E.U., las autoridades mexicanas aplicaron políticas macroeconómicas restrictivas a través del estricto control de las finanzas públicas y la reducción monetaria (disminución de la cantidad de dinero en circulación).

Recuérdese que para el período de enero a junio de 1989 se había establecido la regla cambiaria de deslizar la moneda un peso diario, en promedio. Esta regla cambiaria se ratificó en julio y se mantuvo hasta mayo de 1990, fecha a partir de la cual el deslizamiento se redujo a 80 centavos diarios. De esta manera se logró una imperceptible devaluación que, acumulada, llegó a 29%, ya no tan imperceptible. La devaluación, por su parte, ayudó al objetivo de corregir la severa disminución de las reservas internacionales registrada durante 1988, así como a conservar los márgenes de competitividad de las exportaciones mexicanas no petroleras.

A pesar de haberse reducido la inflación, y de haber flexibilizado y liberalizado la economía, su desempeño entre 1988 y 1994 no fue satisfactorio en otros aspectos. El crecimiento real del PIB, del orden del 3 por ciento en ese periodo, no fue suficiente para compensar la baja del PIB por habitante registrada durante el periodo que siguió a la crisis de la deuda de 1982, ni tampoco lo fue para dar empleo a la fuerza de trabajo en rápido crecimiento. Los que justifican estas fallas argumentan que era inevitable que el crecimiento de la economía fuera débil, dado el esfuerzo que representó adaptarse a las reformas estructurales que se emprendieron simultáneamente.

A este estado de la economía contribuyó la reevaluación del tipo de cambio, medida que, como se sabe, (1) reduce el empleo porque con el nuevo tipo de cambio es más barato importar esos bienes que producirlos en México y (2) disminuye las exportaciones al encarecerse los insumos importados necesarios para su producción. Esta medida hace así poco atractivas (caras) nuestras exportaciones. A pesar de estas condiciones en la economía, se esperaba que, para 1994, el déficit en la cuenta corriente habría disminuido, pero no fue así, y pronto llegó a equivaler el 8 por ciento del PIB.

Si bien es cierto que la desregulación financiera ayudó a ampliar los mercados financieros, también lo es que contribuyó, en 1993, al descenso del ahorro privado como proporción del PIB, pues los bancos competían para aumentar su participación otorgando créditos para el consumo y la vivienda, con frecuencia sin haber evaluado adecuadamente los riesgos. La consecuencia de esto fue el deterioro de las carteras de préstamos de los bancos. Entre 1993 y 1994 el ahorro público disminuyó y, aunque el ahorro privado mejoró ligeramente, fueron insuficientes los dos para financiar la inversión. De hecho, el déficit de la cuenta corriente continuó creciendo y pagándose con capital extranjero que invertía en el mercado especulativo accionario. Por otra parte, el flujo de inversión extranjera directa, aunque modestamente, creció durante este periodo.

## **E. Ernesto Zedillo (1994-2000)**

### **1. La macroeconomía de Zedillo**

Lo que sucedió en las finanzas de la economía mexicana en diciembre de 1994, sirvió de detonante a una crisis financiera de repercusiones mundiales. La tasa de cambio, esto es, el valor de una moneda en términos de otra, el valor del peso en dólares, o el del dólar en pesos, por ejemplo, se encontraba, como era frecuente en México antes de elecciones presidenciales, sobrevaluada. El guión, y los ritos de la ceremonia de iniciación presidencial se parecían a otros ya vividos, aunque, ciertamente, los principales actores de la política y de la economía eran otros. La estabilización, la reestructuración, y otras reformas que el gobierno había iniciado, ocupaban ahora un lugar secundario frente a la urgente tarea de lograr resultados contundentes y creíbles a favor del candidato del gobierno.

En cumplimiento con los tiempos que dicta la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el nuevo gobierno del viejo partido anunció, en mayo de 1995, un programa estratégico, el Plan Nacional de Desarrollo. Este plan delineaba la orientación general de la política económica, y acompañaba proyecciones globales de las variables clave para el periodo presidencial de seis años que acababa de empezar.

Más adelante, entre 1994 y 1995, la economía de México experimentó la peor recesión de la que se hubiera tenido memoria. De esta crisis financiera, y de sus repercusiones, se hablará más adelante en este trabajo. (Ver Parte IV La visión monetaria). Por ahora baste señalar que el PIB en ese tiempo disminuyó 6.2%, y que el auge de las exportaciones fue insuficiente para contrarrestar la reducción en la demanda interna. No obstante esta situación, se mantenía un cauteloso optimismo y se esperaba que, en 1996, el crecimiento fuera de 4%.

Por otra parte, el crecimiento de las exportaciones en 1995 fue parecido al de 1982, con la diferencia de que en 1995 el impulso se originó en el comercio de los productos manufacturados que constituían más del 80 por ciento de las exportaciones totales. En 1982, en contraste, el impulso se originó en las exportaciones petroleras. Por lo que respecta a las importaciones, también se dieron diferencias notables entre esos dos años, resaltando el hecho de que su disminución no tuvo un impacto significativo en el ajuste en la cuenta corriente (diferencia entre exportaciones e importaciones). Puesto que entre 1995 y 1996 las importaciones no disminuyeron significativamente, el ajuste en las cuentas externas es atribuible más a incrementos en las exportaciones que a disminuciones en las importaciones.

Se puede decir entonces que desde 1995, las exportaciones de bienes y servicios estimularon de manera significativa la actividad económica. En ese año, por ejemplo, las exportaciones crecieron 36%, casi el doble de lo que lo habían hecho en 1994, año en que el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) entró en operación.

Por otra parte, la disminución del consumo privado en 1995 (7%) puede atribuirse, entre otros factores, a que la población disponía de ingresos reales más bajos. En ese año tanto los salarios como el empleo disminuyeron. Además del descenso del ingreso de las familias causado por la disminución de los salarios reales y del empleo, la situación empeoró cuando aumentó el IVA. No obstante la desaceleración que se dio entre 1994 y 1995, el crecimiento de las exportaciones siguió siendo el principal estímulo a la economía. Debe tenerse presente que el crecimiento de la economía se mantuvo a pesar de una disminución significativa de la demanda global interna. Esto es explicable, ya que la devaluación del peso, que se llevó a cabo simultáneamente, estimuló a numerosas empresas a reorientar su producción hacia mercados externos (los productos mexicanos se hicieron relativamente más baratos para los que compraban nuestras exportaciones). Dicho de otra manera, aunque la demanda interna disminuyó en 1995, las exportaciones aumentaron lo suficiente como para compensar esta disminución. Recuérdese que nuestras exportaciones es uno de los renglones que componen la demanda global de nuestros productos.

Afortunadamente, y con la ayuda de la dosis de buena suerte que siempre nos acompaña en estos menesteres aparecieron, primero sigilosamente, y abiertamente después, los que nos rescatan con la misma facilidad y frecuencia con que nos hunden. Para la primera semana de julio de 1995 México ya había recibido 22 500 millones de dólares del extranjero mediante acuerdos distribuidos de la siguiente manera: 12 500 millones de dólares por parte del Tesoro y de la Reserva Federal de Estados Unidos, 300 millones del Banco de Canadá, y el resto del Fondo Monetario Internacional (FMI). Según lo acordado, las autoridades económicas mexicanas deberían emplear estos recursos con tres propósitos. (1) redimir los Tesobonos, (valores atados al dólar), que habían llegado a su vencimiento; (2) refinanciar obligaciones en divisas de bancos comerciales y otros certificados de

depósito denominados en moneda extranjera y; (3) emplearlos para fortalecer la reserva de divisas.

Poco después, en 1998, como consecuencia del aumento de la demanda interna y de la disminución de los precios del petróleo, la balanza comercial nuevamente se deterioró significativamente.

El Banco de México aplicó entonces un “corto” a la economía con el propósito de disminuir la cantidad de dinero en circulación y la tasa de cambio. El “corto”, como se sabe, se refiere a un conjunto de medidas para retirar, del total de dinero en circulación, una cantidad acordada en períodos determinados. La idea del corto como mecanismo para disminuir la inflación se apoya en la venerable, y no tan joven, observación empírica de que el crecimiento acelerado de los precios (inflación) es proporcional al crecimiento de la cantidad de dinero en circulación. Esta proposición es central en la llamada Teoría Cuantitativa del Dinero que es venerada por los economistas identificados con el Monetarismo y el Neoliberalismo. Las políticas monetarias que en estas condiciones se recomiendan son de corte claramente restrictivo. Todas estas medidas, se pensaba, ayudarían a reducir la oferta monetaria y con esto la inflación.

Aunque el sector industrial apoyó la política adoptada por el Banco de México de aplicar un “corto” de 20 millones de pesos diarios, advirtió, sin embargo, que el consumo interno en ese año disminuiría 4% debido a esa medida y que, además, se dejarían de crear 200 000 empleos. Las empresas también probablemente suspenderían sus inversiones debido a la contracción del mercado. No obstante estas amenazas, se puede decir que el sector empresarial, en general, apoyó, aunque tíbicamente, las medidas, del Banco de México a las que calificó, sin mucha originalidad, de “dolorosas pero necesarias”. (Expresión mexicana que se emplea para justificar casi cualquier cosa: una vez que algo ha alcanzado la categoría de “dolorosa pero necesaria”, una medida económica, por ejemplo, o un programa inepto y mal diseñado, o cualquier otra barbaridad económica, hay que aceptarla, sin importar cuan tanto daño haga, ya que ha alcanzado la categoría de “dolorosa pero necesaria”).

El ajuste en la cuenta corriente, posterior a la crisis del peso en 1994 fue rápido: el déficit disminuyó de 7% del PIB en 1994, a menos de 1% en 1995 y 1996. No obstante esta situación favorable, y de que la demanda interna, aunque lentamente, se recuperaba, el crecimiento de las importaciones aumentó arrastrando a la economía a un nuevo deterioro de la balanza comercial. Estos acontecimientos contribuyeron a que, para 1997, apareciera un nuevo y significativo déficit en la balanza comercial, déficit que continuó creciendo a pesar de que se recibían, por concepto de exportaciones, otros ingresos del exterior.

En marzo de 1998 se hizo un anuncio de gran trascendencia: el Banco de México sustituiría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el control de la política cambiaria. Así, con la aprobación del Congreso de la Unión, se transfirieron facultades en materia de manejo de la política cambiaria y regulación del sistema financiero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Banco de México. Esta medida daría independencia al Banco Central para diseñar una política monetaria de largo plazo, libre de los vaivenes y exigencias oportunistas de corto plazo del gobierno.

En ese año de 1998 la deuda pública de México, en relación al PIB, era reducida si se comparaba con las de otros países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) o de América Latina. El componente externo de la deuda era de aproximadamente 20 por ciento del PIB, esto es, similar a la de otros países de

América Latina y, además, con la ventaja de que se tenía un calendario cómodo de vencimientos.

La estrategia de política económica para 1999-2000, presentada al Congreso en noviembre de 1998, reiteró los objetivos del Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo Económico (PRONAFIDE) que eran favorecer el crecimiento de la producción y del empleo, así como reducir la inflación. En particular, se insistía en la importancia de alcanzar un nivel aceptable de ahorro público, el componente del ahorro total que puede ser directamente manejado por la acción gubernamental. Estas medidas tenían como objetivo incrementar el ahorro interno de manera de no depender del ahorro externo y enfatizaban también además, la necesidad de mantener controlable el déficit de la cuenta corriente.

Lo que la mayoría de los mexicanos percibía en el sexenio de Zedillo, aunque sin comprender a fondo las complicadas políticas cambiarias, era que lo que estaba ocurriendo se parecía a algo ya vivido antes en el sexenio anterior: sobrevaluación de la moneda, crecimiento más rápido de las importaciones que de las exportaciones, y la incertidumbre que acompañaba el hecho de que las reservas se obtenían de capitales “golondrinos” o especulativos.

Más adelante, al principio del 2000, con el propósito de disminuir las presiones inflacionarias y de hacer creíble la política monetaria restrictiva, el Banco de México decidió aumentar de 160 a 180 millones de pesos diarios el monto del “corto” que aplicaba al sistema financiero desde marzo de 1998. Así, para el año 2000, la tarea central del Banco de México consistía, como es costumbre y primero que nada, aplicar con eficacia una política monetaria restrictiva que disminuyera la inflación. Con esta orientación, la administración de Zedillo restringió la oferta monetaria en 17 ocasiones, y en cada una de ellas las tasas de interés nominales subieron alrededor de 2% y el tipo de cambio se devaluó, en promedio, 4.5%.

Las estadísticas del Banco de México muestran que, desde marzo de 1999, la oferta monetaria —que es la suma de billetes y monedas en circulación, más las cuentas de cheques en moneda nacional y extranjera y otros instrumentos financieros— empezó a mostrar un incremento paulatino en su ritmo de crecimiento. Al cierre de 1999 la oferta monetaria había crecido 16.8%, aunque para enero del 2000 su crecimiento ya se había reducido a 14%.

¿Qué se puede concluir, hasta 1998, del desempeño macroeconómico de la economía mexicana en el período zedillista?

Primero, a tres años de la crisis de 1994 la producción per capita era apenas 3% superior al nivel anterior a la crisis; Segundo, el empleo en el sector formal era, aproximadamente, 12% mayor que el de 1994, pero los salarios continuaban siendo 20% inferiores a los de 1994. Veamos el comportamiento de otras variables macroeconómicas clave en este mismo período.

Según estimaciones, en 1999 la Inversión Extranjera Directa (IED) financiaba el grueso del desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Cabe, por otra parte, resaltar que buena parte de este financiamiento se obtenía de los incrementos en las exportaciones petroleras y de las maquiladoras. Si se excluyera el efecto positivo que la maquila tuvo sobre el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, esta habría sido equivalente al 6.6 por ciento del PIB al cierre de 1999.

Para finales de 1999 el déficit en la cuenta corriente había disminuido y equivalía a casi el 3% del PIB. Buena parte de la disminución del déficit en ese año se debió, como se

dijo, al efecto positivo de las exportaciones petroleras, y al incremento del 20.3% en las exportaciones de las industrias maquiladoras.

Si bien el objetivo de buena parte de las políticas en el año 2000 era evitar otra crisis de la magnitud de la de 1994, también era necesario enfrentarse patentes a problemas en cinco áreas críticas ya bien conocidas: (1) La fragilidad de las finanzas públicas; (2) La debilidad del sistema bancario; (3) El atraso del aparato productivo, y; (4) Los elevados índices de pobreza y marginación social.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), aunque el escenario económico en el año 2000 era diferente al que se tenía antes de la crisis de 1994-1995, la fortaleza del peso (sobreevaluación) representaba un riesgo para las cuentas externas del país (balanza de pagos).

Según cálculos, para el año 2000 el nivel de apreciación del peso no era muy grande y, además, se disponía de considerables reservas de divisas y una inversión extranjera directa más grande que la financiera que es más volátil. Se pensaba que un cambio en la estructura de las finanzas reduciría la vulnerabilidad de la economía en lo que corresponde al déficit de la cuenta corriente. Se creía también que las finanzas públicas se encontraban cercanas al equilibrio, aunque se reconocía que eran peligrosamente dependientes de los ingresos del petróleo. Se afirmaba, con optimismo, que aún siendo el caso de que amenazara otra crisis como la de 1994, el esquema de flotación del peso vigente en el año 2000 permitiría torear con éxito los ataques especulativos contra el peso.

De 1995 al 2000 el PIB no creció al ritmo que se esperaba, a pesar de que la inflación había disminuido a lo largo del periodo. Este comportamiento del PIB nos mostró, una vez más, porque no es necesariamente correcto a asegurar que la disminución de la inflación necesariamente lleva al crecimiento de la economía.

En los años 90, no obstante el optimismo creado por el favorable grado de inversión otorgado a México por compañías financieras calificadoras internacionales, se percibían señales preocupantes: un tipo de cambio apreciado (un dólar barato que desalentaba las exportaciones y que estimulaba las importaciones) y una tasa de interés muy baja.

Algunos economistas del 2000 sostenían, sin embargo, que a diferencia de 1994 no había razón para pensar que se tenía que soportar nuevamente la temida, inevitable y predecible crisis financiera de fin de sexenio. Los que así se manifestaban señalaban que México se encontraba, para finales del sexenio zedillista, en una situación distinta a la de 1994, sobre todo porque la economía funcionaba ahora con un régimen de cambio flotante, mientras que, seis años atrás era semifijo. (El tipo de cambio flotante, como se dijo antes, se refiere al mecanismo mediante el cual la tasa de cambio –el precio de una moneda en términos de otra- la fija libremente la oferta y la demanda de esa divisa y sin intervención alguna de autoridad monetaria).

Aunque en el año 2000 el nivel de la tasa de cambio no anticipaba una crisis financiera, una devaluación no habría hecho daño y se habría considerado una buena decisión ya que, de otra manera, la entrada de capitales hubiera fortalecido (reevaluado) aún más el tipo de cambio y llevado a una pérdida de competitividad de los productos mexicanos en los mercados internacionales. Para otros, con otra visión, la supuesta pérdida de competitividad no tenía porque necesariamente ocurrir. Expliquemos. La ocasional pérdida de competitividad, de nuestros productos en el extranjero puede ser resultado de una tasa de cambio sobrevaluada que desestimula las exportaciones. Esta pérdida de competitividad, sin embargo, puede, en principio, re-establecerse si se reducen los costos

de producción, mediante incrementos en la productividad que vienen de cambios tecnológicos.

Debe hacerse notar, por otra parte, que la situación en el año 2000 era también diferente a la de 1994. El Banco de México ahora disponía de mecanismos efectivos para controlar los efectos negativos (inflación) de aumentos en la oferta monetaria que venían de incrementos en los flujos de capital, por ejemplo.

Como ya se dijo, y según afirmaban en 1999 los economistas del gobierno, para liquidar la deuda externa de ese año bastaba con una cantidad equivalente a las reservas de divisas extranjeras y cuatro meses y medio de exportaciones. Debe hacerse notar, por otra parte, que no quedaba claro en estos cálculos si las exportaciones a las que se hacía referencia se les había descontado el valor de los insumos importados necesario para producirlas. De no haber sido así, el valor de las exportaciones habría sido claramente inferior a lo que se afirmaba. Según cálculos, por cada dólar exportado de manufacturas se necesitaba en ese tiempo importar aproximadamente 63 centavos de materias primas y componentes. De ser esto cierto, fácilmente podría ocurrir que, aunque ambas, las exportaciones y las importaciones crecieran, estas últimas podrían hacerla más rápidamente. De aquí obviamente se sigue recomendar que lo que se debe calcular en estos casos son las exportaciones netas (la diferencia entre las exportaciones y las importaciones) y no exclusivamente las exportaciones.

Consideraciones similares deben tomarse en cuenta en la industria de las maquiladoras. Se ha calculado que en el año 2000, por cada dólar exportado por ese sector, se importaban, en promedio, 80 centavos de insumos. Luego, si bien era cierto que en ese año se exportaba un promedio mensual equivalente a 12 mil millones de dólares, de tomarse en cuenta los insumos importados necesarios para producirlos, las exportaciones habrían disminuido a menos de la mitad de lo que se afirmaba.

Cuando Zedillo dejó la presidencia las variables macroeconómicas clave se encontraban, según datos oficiales, como sigue:

- \* En 1999 el ahorro interno equivalía al 20% del PIB. Al principio de 1994 apenas llegaba al 15%.
- \* Para el año 2000 se pronosticaba un déficit en la cuenta corriente equivalente al 3% del PIB, proporción que contrastaba con el 7% del mismo en 1994.
- \* Se calculaba que, para el cierre del 2000, la inversión extranjera directa cubriría el 71% del déficit en la cuenta corriente, cifra que contrastaba con el 37% que cubrió en 1994.
- \* En 1994 el tamaño de la deuda pública externa equivalía al 126% de las exportaciones totales, mientras que para el 2000 la relación era de 54%. Dicho de otra manera, en ese año la deuda pública externa se había reducido a menos de la mitad. Paralelamente, la deuda pública total había disminuido, de 46% como proporción del PIB, a alrededor del 25% al cierre de 1999.
- \* La deuda externa neta al final de la administración de Carlos Salinas era de 76 889 millones de dólares, en tanto que la de Zedillo, para diciembre de 1999, era de 83 338 millones de dólares. Esto es, el saldo de la deuda externa neta total se incrementó en el sexenio Zedillista en 6 509 millones de dólares, cifra que representó un aumento de 8.4 por ciento en relación al sexenio anterior.
- \* En el 2000 se contaba con reservas por más de 32 000 millones de dólares. En 1994 esta cifra era de sólo 6 000 millones.

- \* Según declaraciones oficiales, en 1999 el gobierno tenía acceso a un programa de fortalecimiento financiero que incluía disponer de recursos internacionales extraordinarios por 23 700 millones de dólares. En 1994 no se tenía con un programa de apoyo para que la transición sexenal se llevara a cabo sin sobresaltos ni sorpresas espectaculares.
- \* En el año 2000 las finanzas externas del país se manejaban mediante un régimen de tipo de cambio flexible lo que, en caso necesario, contribuiría a absorber las perturbaciones del exterior de manera ordenada evitando desequilibrios pronunciados.
- \* Para el 2000 los vencimientos de la deuda no eran de corto plazo, ni se tenía una deuda en “tesobonos” por más de 30 000 millones de dólares como en 1994.
- \* Según cálculos, para el año 2000 las reservas de divisas de que se disponía, más 4.5 meses de exportaciones, habrían pagado toda la deuda pública externa. Según otras estimaciones, los intereses de la deuda en el año 2000 se habrían podido pagar con tres meses de exportaciones. En contraste, en 1994 se habrían necesitado 16 meses. Esto quiere decir que, según cifras oficiales, para finales del siglo XX el país se encontraba en una situación menos vulnerable a cambios financieros del exterior.
- \* En el último año del período 1994-2000 el déficit público del gobierno equivalía al 1.15 por ciento del PIB, cifra que contrastaba favorablemente con las de la mayoría de los países latinoamericanos que registraban déficits superiores al 9.5% del PIB, en promedio.

Veamos ahora si el comportamiento macroeconómico de sexenios pasados, incluyendo el de Zedillo, ha influido en el valor de las variables microeconómicas que miden el bienestar de la población.

## **2. La microeconomía de Zedillo**

### **La población, el desempleo y la educación**

Aunque los economistas mexicanos no se hayan puesto de acuerdo sobre quiénes, cuántos y dónde están los desempleados y los subempleados, si se tiene conocimientos de que andan por ahí y de que representan un grave problema económico y social para el país. Veamos.

México, según el Censo de Población de 1990, tenía una población de aproximadamente 81.5 millones de personas de las que poco más de 24 constituían la población económicamente activa (PEA). De esta PEA, solamente 6 millones (25%) tenía empleo permanente y remunerado y trabajaba jornadas laborales de más de 48 horas semanales. Asimismo, solamente 648 mil (2.7%) de ellos se encontraban en una situación de desempleo abierto.

Dicho de otra manera, de los 24 millones de personas que formaban la PEA en 1990, aproximadamente 17.4 millones (72.3%) se encontraban sin empleo permanente y remunerado y trabajando jornadas reducidas (menores de 48 horas semanales); es decir, se encontraban en una situación de subempleo. (Ver Apéndice A)

En México, como en otros países en desarrollo, el problema del desempleo tiene menos que ver con qué una parte de la población de plano no tiene nada que hacer, que con que el trabajo que desempeña es de baja productividad, baja remuneración, de difícil ingreso y corta duración. Dicho de otra manera, el rasgo central de la subutilización de la mano de obra en México no es, ni ha sido, el desempleo abierto (personas que no tienen trabajo), sino el de que la actividad que realizan son de baja productividad e ingreso.

Como se mencionó en párrafos anteriores, en 1990 había 81 millones de mexicanos y, diez años después, eran casi 100. En esos 10 años nacieron casi 18 millones de niños y niñas, o sea que la tasa de natalidad de la población en el periodo fue, en promedio, 1.85% anual.

Para el año 2000 la población en edad de trabajar en México ya era de 45 millones de personas con un crecimiento promedio anual de 3.6%. En cuanto al desempleo, había más de 7 millones de mexicanos ocupados en el sector informal y más de 4 millones en desempleo abierto.

Por su parte, el Consejo Nacional de Trabajadores calculaba que durante la administración de Zedillo el déficit ocupacional en el país había aumentado en 3.4 millones, cifra equivalente al 35% de la población económicamente activa que en el 2000 era de aproximadamente 39.7 millones. Desde otra perspectiva, se ha calculado que, cuando menos 14 de los 38 millones de mexicanos en edad de trabajar no tenían entonces un empleo formal y sólo recibían ingresos eventuales de alguna actividad informal al margen de prestaciones y, sociales ciertamente, también excluidos de cualquier tipo de régimen fiscal.

Por otra parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha calculado que en México un crecimiento promedio de 3.9% de la población económicamente activa demandaba la creación anual de, cuando menos, 1.3 millones de nuevas plazas.

De acuerdo con otros cálculos, para disminuir el número de mexicanos mayores de 18 años que entonces se encontraban desempleados, se necesitaban crear, anualmente, 1.7 millones de empleos, meta sólo factible de alcanzar si se mantenían, por largo tiempo, tasas anuales de crecimiento de la economía mayores de 6%. Dicho de otra manera, el desempleo podría sólo disminuir sólo si se duplicaba la tasa de crecimiento anual a la que creció México en los últimos años del Siglo XX.

En 1999 se crearon apenas 340,000 nuevos empleos. Esta cifra nos dice que no se ha realizado el milagro de crear el millón y pico de plazas anuales que, desde hace cuando menos 30 años, se nos viene repitiendo estudio tras estudio y discurso tras discurso, que son los que se necesitan para disminuir el desempleo y la desigualdad entre los mexicanos.

En resumen, de la PEA de 1999, 14 millones, aproximadamente, trabajaban en un empleo formal, mientras que 25 millones subsistían gracias a una actividad informal al margen de un ingreso fijo y sin prestaciones sociales.

La Secretaría del Trabajo ha calculado que en 1994 sólo el 18% de la población económicamente activa recibía capacitación para el trabajo. Más grave todavía, en 1992 cerca del 34% de la población económicamente activa carecía de educación primaria completa, y el nivel de escolaridad promedio era el cuarto grado de primaria. Este grado de escolaridad, no importa desde qué ángulo se le vea, constituye un grave obstáculo en cualquier programa de creación de empleos.

Al referirse al problema de la desocupación conviene hacer notar la baja escolaridad de los que desean incorporarse a la fuerza de trabajo. Más del 43% de la PEA, equivalente

a más de 17 millones de personas, no tenía siquiera secundaria terminada y, de ellos, casi 11 millones alcanzaban apenas el tercer grado de primaria.

Según cifras del INEGI, en nuestro período de estudio 35 millones de mexicanos se encontraban en situación de rezago educativo. De estos, 6 millones eran analfabetas, 12 millones no tenían educación primaria completa y 17 millones no contaban con la secundaria.

No debe sorprender que los más pobres tengan los niveles educativos más bajos. El grado de escolaridad de nueve de cada diez jefes de hogar rural es inferior al de primaria completa. Por otra parte, en el sector rural se observaban muy marcadas diferencias entre los niveles educativos de ejidatarios y de pequeños propietarios, siendo estos últimos los que tienen mayor escolaridad. En cuanto a las familias de ejidatarios, la tercera parte no contaba con ninguna escolaridad, mientras que en las familias de pequeños propietarios sólo la quinta parte se encontraba en esta situación.

Por su parte, algunos economistas, y otros que no lo son, defienden con vehemencia la popular tesis de que la manera más efectiva para reducir las desigualdades sociales y económicas es mediante la educación. Otros ponen en duda la posibilidad de lograr esa meta dada la magnitud de las necesidades y la pobreza de recursos y medios para lograrla. Aún aceptando que la educación fuera realmente el camino que se debe seguir para reducir las desigualdades sociales, se requiere, antes que nada, responder a una pregunta fundamental ¿A qué se dedicarían los jóvenes a los que se les ha dado educación pero que jamás encontrarán empleo porque la economía no los produce? ¿Serán eternamente lava coches? ¿O se pasarán la vida intentando cruzar la frontera? ¿Se dedicarán a perfeccionar novedosos métodos de asalto y robo?

### **Variedades de pobreza: la extrema, la moderada, y las otras**

Distinguir entre pobreza moderada, y pobreza extrema, ayuda a entender el origen de las dos así como a diseñar políticas que amplíen las oportunidades de empleo. Los muy pobres requieren, antes que nada, mejorar su situación alimenticia, de educación y de salud, de manera que estén en condiciones de aprovechar los programas de empleo y las oportunidades de trabajo. Esto es, los extremadamente pobres tienen que ser primero objeto de programas especiales que identifiquen quiénes son, qué tipo de beneficios especiales necesitan, dónde y con qué prioridad.

En lo que se ha dado en llamar el “umbral de la pobreza extrema” se encuentran las familias (en promedio integradas por 4.6 personas) que recibieron un ingreso de, aproximadamente, 1, 707 pesos mensuales de 1994. De acuerdo con el INEGI, el número de familias en esta categoría aumentó de 2.1 millones en 1992 a 3 millones en 1994.

Según otros cálculos, 24 millones de mexicanos (4.2 millones de hogares) constituían el 26 por ciento de la población que subsistía en condiciones de pobreza extrema.

Por otra parte, por los años 90, la Secretaría de Hacienda calculaba que en el país vivían más de 25 millones de personas en condiciones de pobreza extrema, y 19 millones no recibían apoyo oficial alguno. Los más pobres, como siempre, seguían localizándose en los estados de Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Guerrero, México y Michoacán.

De acuerdo con otros estudios (Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, 1997), México figuraba, en 1997, entre los tres países latinoamericanos donde la presencia

de la pobreza había avanzado durante la segunda mitad de la década de los 80 y la primera de los 90.

No obstante los programas para combatir la pobreza extrema, esta no ha disminuido sustancialmente y, durante algunos periodos, incluso ha crecido. Según otras estimaciones, la pobreza extrema en 1990 alcanzaba al 11.3 por ciento de la población total, y en 1995 al 11.8 por ciento.

Según otros cálculos, más del 60% de la población de México podría, de acuerdo a alguna de las numerosas definiciones que circulan en estudios sobre el tema, clasificarse como pobre (Hernández-Laos, 1989).

En México, de la población total de 81 millones en 1990, 20.2 se encontraban en pobreza extrema, mientras que otros 28.4 millones se situaban en la categoría de moderadamente pobres. Otros estudios calculaban que el número de pobres era de 21.6 millones, sin distinguir entre pobreza y pobreza extrema (Banco Mundial, 1989) y que, en 1982, el 21% del total de los hogares mexicanos eran “desesperadamente pobres” (Banco Mundial, 1989). Más recientemente se ha calculado que 25 millones de mexicanos son pobres y que 7 millones se encuentran en la indigencia (Banco Mundial, 1990).

Entre los estudios que miden la gravedad del problema de la pobreza conviene resaltar los de Santiago Levy, (1991); Hernández-Laos, (1990); CEPAL, (1990), Banco Mundial, (1990); y Nora Lustig, (1992). Parte de estos estudios evalúan críticamente lo investigado sobre el tema, e identifican porcentajes de población pobre que van del 30 al 81% de la población total. Algunos de estos trabajos también ponen atención a la medición de la desigualdad entre los pobres, entre los ricos y entre los pobres y los ricos. (Sobre la desigualdad se habla en el siguiente apartado).

Los que en el periodo que se estudia vivían en condiciones de pobreza extrema, los mexicanos que apenas contaban con recursos indispensables para vivir, los escandalosamente pobres, los de en verdad excluidos para los que no hay esperanza, sumaban el 12% de la población. A estos hay que agregar otros 23.6 millones de pobres a secas (27.9% de la población) que medianamente satisfacen sus necesidades más elementales. Del total de los hogares pobres 1.7 millones se ubicaban en las zonas urbanas, y 2.5 millones en el medio rural.

## **La desigualdad**

En México, tan conspicua es la desigualdad en la distribución del ingreso, como variado lo es su origen. Así, por ejemplo, puede darse el caso de que el ingreso total que recibe el grupo de mexicanos de medianos ingresos (ni los más ricos ni los pobres) por concepto de intereses en inversiones, se reparta entre ellos de manera menos equitativa que el ingreso que, por este mismo concepto, recibe el grupo de ingresos más altos. Bien puede también darse el caso de que el ingreso que reciben los pobres y los ricos (definidos en alguna forma) por concepto de sueldos y salarios esté más mal distribuido que el que reciben estos mismos grupos por intereses en inversiones. Un dato que tal vez pudiera consolar a los pobres, aunque lo más seguro sea que no, es saber que se ha calculado que el grado de desigualdad entre ellos (los pobres) es menor que el de entre los grupos de ingresos medios y altos.

En México, en 1993, más del 60% de la desigualdad en el grupo de los pobres se podía atribuir a la desigualdad que se originaba en el ingreso que recibían por concepto de sueldos y salarios, y menos a la desigualdad que surgía en el ingreso recibido por concepto de intereses en inversiones. Dicho de otra manera, el ingreso que en 1983 recibían los distintos grupos (los pobres, los de ingreso medio y los ricos) por concepto de sueldos y salarios, estaba más mal distribuido que el que recibían por concepto de intereses en inversiones (Gollás, 1983). De aquí se sigue que, si se hubiera querido disminuir el grado de desigualdad de entonces, debería haberse empezado por hacerlo en la desigualdad que se formaba en los ingresos que se recibían por sueldos y salarios y, después, continuar con la que tiene lugar en los ingresos que se reciben por intereses en inversiones. Dicho de otra manera, puesto que la desigualdad en la distribución de los ingresos que se reciben por concepto de sueldos y salarios es la que más contribuye a la desigualdad total, tiene sentido empezar por reducirla ahí y, después, hacer lo mismo en la que se observa en la distribución de los ingresos por concepto de intereses en inversiones.

A México se le tiene como uno de los países más inequitativos del mundo. Aún en épocas de auge económico se observa que la desigualdad crece, seguramente porque los más ricos y preparados aprovechan mejor las nuevas oportunidades.

Aquí es pertinente señalar que en lugar de seguir perfeccionando el enfoque taxonómico que consiste en contar y clasificar a los pobres una y otra vez, debe dedicarse más esfuerzo teórico y empírico a cómo diseñar e incorporar, explícitamente al proceso productivo, los mecanismos automáticos de distribución y empleo. A estas alturas deber ser obvio que ni clasificando a los pobres de varias maneras, ni contándolos muchas veces, ni mucho menos midiéndolos otra vez, se sigue que su pobreza disminuirá.

Debe abandonarse, por su parte, el enfoque filantrópico y caritativo cuya esencia es la distribución de lo ya producido. En su lugar, urge diseñar mecanismos distributivos y de creación de empleo incorporados al proceso productivo mismo. La distribución y el empleo deben iniciarse en la producción, no en el consumo. Desde esta perspectiva se requieren construir índices que ayuden a distinguir, en cada peso invertido, (privado o del gobierno) sus efectos sobre el empleo y la desigualdad. Esta sería la prueba de fuego de la inversión.

Estas consideraciones llevan a concluir que la explicación de la desigual distribución del ingreso en México se puede atribuir, a no haber incorporado, explícitamente, criterios y objetivos de equidad.

Finalmente, hay que resaltar el hecho de que las políticas que se aplican en México con frecuencia se encuentran sesgadas a favor de sectores y grupos. El caso de la agricultura y la industria es ejemplo de este tipo de sesgos sectoriales en la política económica. Veamos otras características de la desigualdad económica en México.

A esto hay que agregar que con frecuencia las políticas que se aplicaron se encontraban sesgadas a favor de sectores y grupos. El caso de los sectores agropecuario e industrial son ejemplo de este tipo de sesgos sectoriales en la política económica.

Según cifras oficiales (INEGI), en 1992 el 20% de las familias más pobres recibía apenas el 5% del ingreso nacional, y el 20% de las más ricas el 54%.

Entre 1983 y 1992 las participaciones de los más pobres, y de los más ricos, en el ingreso aumentaron, y la del grupo intermedio disminuyó. Esto es, el 20% de los hogares más pobres incrementó su participación en el ingreso de 4% en 1983, a 5% en 1992; y el 20% de los hogares más ricos lo hizo de 51 a 54% en ese mismo período.

Así, no obstante de que entre 1983 y 1992 los más pobres y los más ricos, aumentaron su participación en el ingreso, la marcada diferencia entre ellos se mantuvo; es decir, los ricos (los menos) se siguieron quedando con la mayor parte y los más pobres (los más) con casi nada. Por su parte, la participación de la clase media en el ingreso, como se observó, disminuyó en el periodo.

Según algunas fuentes, (Banco Mundial, y CEPAL), México, en 1994, se encontraba entre los países de mayor desigualdad: el 10% de las familias más ricas acaparaban el 42% del ingreso. Como referencia, en Brasil la participación de este grupo en el ingreso era también del 42%, en Colombia del 35%; en Costa Rica del 35%, en Panamá del 32%; y en Uruguay del 31%. Para decirlo de otra manera, mientras que el 20% de la población más rica de México se quedaba con alrededor del 50% de lo que se producía en el país en 1994, al 20% más pobre no le tocaba ni siquiera el 5% de la repartición.

Se puede afirmar entonces, sin temor a equivocarse, que para finales del siglo XX las políticas económicas que se siguieron en México no disminuyeron la desigualdad entre los mexicanos, por el contrario, la aumentaron. Una característica adicional que distingue a la economía mexicana es la de que el ingreso que recibe la mayor parte de la población es bajo, tiende a hacerse más pequeño y su distribución es muy desigual. Es así que el crecimiento del bienestar de la población durante los últimos años ha sido, en el mejor de los casos, raquítico y desigual: el PIB por habitante del 20 por ciento de la población más pobre es de aproximadamente 1500 dólares anuales, contra el PIB per capita del 20 por ciento de la población más rica que llega a casi 20 mil dólares al año. Una creciente brecha de más de 18 mil dólares divide a los mexicanos ricos de los más pobres. La justicia distributiva no ha arraigado en México.

Paradójicamente, se observa, en México, cuando la economía crece, la pobreza lo hace también, pero más rápido. Así, la proporción del PIB que reciben los trabajadores es el que más ha disminuido en los últimos años, pues su participación en el ingreso nacional pasó de 34% en 1994 a 28% en 1995.

En las encuestas de ingreso-gasto que se han levantado se ha advertido que, hasta 1989, los estratos de los hogares que recibían ingresos menores a un salario mínimo percibían únicamente el 1.58 por ciento del PIB. Para 1992 su participación había disminuido a 1.55 por ciento, y hacia 1994 era de 1.59 por ciento.

El patrón de distribución del ingreso, por su parte, ha privilegiado a los grupos de las familias más ricas del país: el estrato más alto, aquel donde se encuentran las personas con ingresos superiores a cinco salarios mínimos mensuales, recibió el 33 por ciento de PIB en 1984; el 38 en 1989, y el 38 por ciento también en 1992.

La medición de la desigualdad se puede estimar de distintas maneras. Se ha calculado (INEGI 1996) que, por cada 100 pesos que en 1996 circulaban en la economía como ingreso monetario, 55 se los quedaba el 20 por ciento de las familias, en tanto que los otros 45 se distribuían entre el restante 80 por ciento. En 1996 también se calculó que al 10% de las familias más pobres de México les tocaba apenas el 1.2 por ciento de lo que se producía en el país, y que en ese mismo año cerca de la mitad de los mexicanos económicamente activos eran pobres y estaban desempleados o, a lo mejor, estaban desempleados porque eran pobres. Quién sabe.

## **El salario mínimo o lo que la inflación se llevó**

Desde la firma, en diciembre de 1987, del Primer Pacto Económico entre los sectores, (industrial, empresarial, obrero, etc.) hasta septiembre de 1996, el precio de la canasta obrera indispensable había aumentado 1,347 por ciento, mientras que el salario mínimo sólo lo había hecho en 308 por ciento. Esto quiere decir que se ha tenido una enorme pérdida de poder adquisitivo en los grandes grupos de población. (Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM).

La acelerada pérdida del poder adquisitivo del peso se hace evidente cuando se compara lo que se podría haber adquirido con un salario mínimo al principio y al final de un periodo de 10 años. Así, para finales de 1987, por ejemplo, un salario mínimo alcanzaba para comprar, aproximadamente, 32 kilogramos de tortilla, frente a los 13.9 kilogramos que se podían comprar con un salario de \$26.44 pesos a finales de los 90. En cuanto al gas doméstico, un salario mínimo de 1987 era suficiente para comprar 32.4 kilogramos y, al final del periodo, sólo era posible adquirir 5.6 kilogramos. Lo mismo sucedía con el huevo: un salario mínimo era equivalente a 2.3 kilogramos de huevo, cuando hace 10 años era suficiente para adquirir 4.6 kilogramos. Otro alimento básico, la leche, había quedado fuera del alcance del asalariado. Hace una década, con el ingreso mínimo se podían adquirir 12.5 litros y en el año 2000, más o menos, apenas alcanzaba para comprar 5.5. litros.

Conviene aquí asentar lo siguiente. Con enciclopédico conocimiento y práctica del Derecho, aunque con superficial experiencia en cuestiones de Economía, quienes redactaron la Constitución de la República a finales de este siglo establecieron, por decreto, que el salario mínimo debería alcanzar para adquirir la Canasta Básica Integral cuyo costo, en 1997 era, de 258 pesos. Esta meta era difícil de alcanzar ya que, para lograrla, se necesitaba tener un ingreso diario de, cuando menos, 10 salarios mínimos. Esta meta era inalcanzable para el 76% de la fuerza de trabajo. Aún más, para finales de la década de los 90, más del 66% de la población ocupada ganaba entre 1 y 3 salarios mínimos, mientras que el 13.9 por ciento se acercaba a los 5 salarios mínimos. Esto significa que la mayoría (80%) de los asalariados de entonces podían adquirir sólo una parte de los artículos de consumo indispensable. Resta por contabilizar el número de no asalariados (15.5 millones) que trabajaban por su cuenta y que reportaban un ingreso que apenas les alcanzaba para adquirir el 20% de los 40 productos de consumo básico. Hubiera sido un buen gesto por parte de nuestros legisladores que divulgaran el secreto de cómo hacerle para que el salario mínimo alcanzara para comprar la Canasta Básica Integral.

De lo expuesto en esta sección se concluye que, entre 1994 y el 2000, el apenas aceptable comportamiento de las tan llevadas y traídas variables macroeconómicas del sexenio zedillista no se materializó en un mayor bienestar para los mexicanos.

Queda aún por responder a la pregunta: ¿Cómo se llegó a este estado de cosas? ¿A qué políticas de las aplicadas durante los últimos 70 años por los gobiernos revolucionarios se les puede atribuir este resultado?

En las páginas que siguen se hace también una descripción de los hechos, las variables y las políticas que se aplicaron a la economía mexicana durante los últimos setenta años del siglo XX, sólo que esta vez la exposición se hace desde una perspectiva sectorial, no sexenal, como en la sección anterior.

## PARTE III: LA VISIÓN SECTORIAL

### A. La industria

#### 1. La sustitución de importaciones

La estructura de la planta industrial de México se configuró hasta 1960—durante el período de crecimiento inflacionario— bajo el estímulo de la política de “sustitución de importaciones”. Se dio este nombre a un conjunto de medidas dirigidas a producir en el país aquellos bienes, principalmente de consumo, cuyo suministro importado provocaba un deterioro comercial con el exterior. Se pensó que mediante este procedimiento, además de atenuarse el desequilibrio comercial, se estimularía la inversión, la producción y el empleo.

Bajo este principio se fomentó la producción que serviría para atender la demanda interna en su mayoría compuesta por bienes de consumo final, hasta entonces importados.

Conviene hacer aquí algunas reflexiones sobre lo que se entiende por sustitución de importaciones. Se dice que una economía ha terminado con la etapa de sustitución de importaciones cuando, en la oferta total de su economía, la proporción de bienes y servicios importados disminuye. Un número considerable de países en desarrollo, incluyendo México, han optado, por períodos, aplicar políticas de sustitución de importaciones. Estas medidas, en la mayoría de los casos, deben entenderse, como respuesta a problemas de balanza de pagos que, típicamente, fueron causados por un exceso de demanda de bienes importados y un insuficiente crecimiento de las exportaciones y divisas con que pagarlas.

Dicho de otra manera, numerosos países en desarrollo alguna vez cuando menos, se han enfrentado a problemas de balanza de pagos, y ha sido entonces cuando han optado por cerrar sus fronteras y aplicado políticas que sustituyan cuando menos parte de sus importaciones. En otras ocasiones, sin embargo, estas mismas políticas se han empleado más como medidas para acelerar el desarrollo, que como respuesta a problemas inmediatos de balanza de pagos. Dicho de otra manera, las políticas de sustitución de importaciones se transformaron en estrategias deliberadas para industrializarse, ahorrar divisas y generar empleos.

La sustitución de importaciones generalmente se inicia produciendo bienes de consumo manufacturados para los que ya existe un mercado nacional. Después, en una segunda etapa, la orientación de la política es hacia la producción de bienes de capital.

¿Qué tanto se alcanzaron en México los objetivos de las políticas de sustitución de importaciones? Los cuadros 2 y 3 muestran algunos resultados. En el cuadro 2 se observa que el porcentaje de la oferta total de bienes cubierta por importaciones en 1950 y en 1960, es mayor en los bienes de capital (66.5 y 54.9%) que en los de consumo (2.4 y 1.3%). Esto quiere decir que en México, en esos años 50, el 66.5 por ciento de la oferta total de bienes de capital era importado. Para 1960, después de diez años de política de sustitución de importaciones, ese porcentaje había disminuido a 54.9 por ciento, es decir, únicamente 11.6%. Magros resultados de 10 años de sustitución de importaciones. De los demás países en el cuadro 2, únicamente Brasil es el que, durante el período de 1949 a 1964, redujo considerablemente su dependencia respecto a la importación de bienes de capital: de representar estos el 63.7 por ciento en 1949, se redujeron al 9.8 por ciento en 1964.

La composición de las importaciones de México y la de otros países aparece en el cuadro 3. Aquí se observa que, en 1877, México importaba, principalmente, bienes de consumo (75% de las importaciones totales) y que, para 1960, se importaban principalmente bienes de capital (44% de las importaciones).

Cuadro 2. Importaciones como porcentaje de la oferta total en algunos países, 1948-65<sup>1</sup>

	Bienes de Consumo %	Bienes intermedios %	Bienes de capital %
<b>Pakistán</b>			
1951/2	77.5	73.2	76.3
1964/5	11.4	15.0	62.3
<b>Filipinas</b>			
1948	30.9	90.3	79.7
1965	4.7	36.3	62.9
<b>Brasil</b>			
1949	9.0	25.9	63.7
1964	1.3	6.6	9.8
<b>India</b>			
1951	4.2	17.4	56.5
1961	1.4	18.7	42.4
<b>México</b>			
1950	2.4	13.2	66.5
1960	1.3	10.4	54.9

<sup>1</sup> Estos cuadros no son estrictamente comparables entre países.

Fuente: Little., Scitovsky, T., and Scott M. (1970), *Industry and Trade in Some Development Countries: A comparative Study*, Development Centre, OECD, Oxford University Press.

Cuadro reproducido de *International Trade & Economic Development*, G.K. Helleiner.

**Cuadro 3. Estructura de la importaciones en algunos países 1877-1969.**

	Bienes de Consumo %	Bienes intermedios %	Bienes de capital %	Total
<b>Brasil</b>				
1948-50.1	15	47 <sup>1</sup>	38	100
1960-62	9	62 <sup>1</sup>	29	100
<b>Nigeria</b>				
1950	60	10	30	100
1965	45	24	31	100
<b>México</b>				
1877-78	75	15	10	100
1910-11	43	27	30	100
1940	28	44	28	100
1960	11	45	44	100
<b>Argentina</b>				
1900-04	42 <sup>3</sup>	37	21	100
1910-14	37	33	30	100
1925-29	37	31	32	100
1960-63	5	62	33	100
<b>Tanzania</b>				
1962	51 <sup>2</sup>	14	35	100
1969	33 <sup>2</sup>	21	46	100

<sup>1</sup> Incluye trigo: 6 por ciento en 1948-50, 13 por ciento en 1960-62.

<sup>2</sup> Incluye misceláneos: 3 por ciento en 1962, 2 por ciento en 1969.

<sup>3</sup> Incluye misceláneos: 3 por ciento

Fuente: Bergsman, J. (1970, p. 16), *Brazil, Industrialization and Trade Policies*, Development Centre, OECD, Oxford University Press. Diaz Alejandro, C.F. (1970, pp. 15, 517), *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press. Kilby, P. (1969, p. 27), *Industrialization in an Open Economy: Nigeria, 1945-66*, Cambridge University Press. King, T (1970 pp. 6, 21), *Mexico: Industrialization Trade Policies Since 1940*, Development Centre, OECD, Oxford University Press. United Republic of Tanzania (1970, p. 4)  
Cuadro reproducido de *International Trade & Economic Development*, G.K. Helleiner.

Conviene resaltar aquí que estudios muestran que la típica economía de post-sustitución de importaciones termina, por lo regular, siendo más vulnerable a las fluctuaciones del exterior que la economía de exportación tradicional. Las economías de sustitución de importaciones tienen, además, la característica de que establecen menos encadenamientos con el resto de las industrias que las de exportación tradicional. Debe señalarse asimismo, que, durante el período de sustitución de importaciones, la agricultura mexicana contó con amplio margen para la producción de alimentos sin necesidades urgentes de elevar los rendimientos de la tierra mediante el uso de maquinaria y mejoradores químicos. Las técnicas intensivas en el uso de mano de obra en la agricultura fueron suficientes y permitieron la producción de excedentes exportables. Esto hizo posible mantener bajo el costo de los bienes de alimentación y explica, en parte, el retraso en el establecimiento de ramas productoras de maquinaria e insumos intermedios para el sector agropecuario.

La política económica de industrialización en el periodo de la sustitución de la sustitución importaciones se orientó entonces a:

- ★ Mantener cautiva la demanda interna de bienes industriales mediante el control cuantitativo (cuotas y permisos) y de aranceles a las importaciones.
- ★ Estimular la inversión mediante el apoyo preferencial a la importación de bienes de capital e intermedios.
- ★ Suministrar mano de obra calificada y profesional mediante la expansión de las instituciones de enseñanza técnica, media y superior.
- ★ Mantener un conjunto de medidas globales de estabilización en los precios y en el tipo de cambio.
- ★ Eliminar mediante subsidios y otras medidas toda fluctuación que afectara la confianza de los productores, en particular en inversiones de gran envergadura en las industrias automotriz, química, siderúrgica y metalmeccánica.

Dicho de otra manera, la esencia de la política económica de entonces fue atraer la inversión industrial elevando al máximo la rentabilidad privada de los proyectos y eliminando fluctuaciones. La política quedó comprometida a mantener una inflación baja (aunque no se logró que fuera menor a la de Estados Unidos); a mantener fijo el tipo de cambio, y a lograr una tasa de crecimiento global superior a la del crecimiento demográfico.

El control cuantitativo de las importaciones, sin embargo, no pudo evitar el deterioro del saldo comercial. Esto puede atribuirse a que la corriente de importaciones de bienes finales fue sustituida por otra de bienes intermedios (materias primas y productos no terminados) y de capital (equipo de producción).

La sustitución de importaciones, principalmente la de bienes de consumo y finales, trasladó el problema de la balanza comercial a los bienes de capital e intermedios. De hecho, la carga de la balanza comercial se elevó proporcionalmente, y fue necesario entonces acudir al crédito externo que, de manera creciente, impuso restricciones a la política monetaria interna.

Los costos de producción industrial internos no lograron reducirse a niveles competitivos en el exterior, haciendo así a la producción cada vez más dependiente de subsidios y de la protección oficial. Una vez creadas las industrias, las importaciones, especialmente de bienes de capital, resultaron críticas para la operación de la planta industrial, y no como antes para la satisfacción de una demanda de bienes finales.

El creciente proceso de endeudamiento externo, la posición desfavorable de los costos de producción, la inflación interna y otros factores cíclicos adicionales, aumentaron la presión sobre el tipo de cambio. El poder de compra del peso se deterioró más rápidamente que el del dólar y los niveles de subsidio para mantener el tipo de cambio fueron cada vez mayores. Todo esto contribuyó a que el peso se devaluara en 1976.

Por otra parte, la expansión industrial agotó la disponibilidad de la fuerza de trabajo calificado sin haber logrado absorber un nivel adecuado de mano de obra no calificada. De este modo, la creación de empleo industrial requirió cuantiosas inversiones de capital y de formación de recursos humanos al mismo tiempo que se generaba una profunda desigualdad económica entre un sector moderno y otro atrasado.

En este período se observa claramente que las necesidades financieras del programa de industrialización, y la mayor rentabilidad industrial, dejaron sin estímulo a la formación de capital en otras actividades, en particular las primarias. La inversión pública industrial, por ejemplo, se dirigió notoriamente a la construcción de infraestructura de apoyo a la industria. Las instituciones financieras, por su parte, orientaron el grueso de su apoyo a la industria (los bancos privados, y NAFINSA, entre otros). Se creó de esta manera un desequilibrio sectorial que minó las posibilidades de sostener un crecimiento en la producción de bienes básicos y que, finalmente, anuló la capacidad de exportación en renglones agropecuarios clave. La industrialización, en su afán de formar capacidad de producción industrial interna, sin haber alcanzado autosuficiencia ni competitividad externa, descuidó el potencial económico agropecuario externo e interno.

La industrialización mexicana de ese período enfrentaba un problema complicado que no podía superarse sin consecuencias desfavorables para otros sectores. La rentabilidad industrial privada se mantenía a costa de la transferencia de recursos de otros sectores de la economía a los que se “sacrificaba” vía impuestos, precios y otras formas de transferencia. Los sectores patronales y obreros recibieron los beneficios de la industrialización. Sin embargo, este hecho positivo no cubrió a grandes grupos de población.

En síntesis, la deformación del proceso de industrialización consistió en que la sustitución de importaciones no se dirigió hacia el crecimiento sostenido de todas las ramas, sino a atender actividades económicamente no prioritarias a cambio de un deterioro comercial más pernicioso.

La industrialización en México ha mostrado otras fallas sobresalientes también atribuibles al proceso descrito. Entre ellas cabe mencionar la elevada concentración geográfica y de tamaños de empresa, fenómenos a los que el sistema financiero contribuyó consolidando una estructura de mercado oligopólica, y descuidando a la pequeña empresa. Surgió, además, una desigualdad de ingresos entre la población urbana y la población rural donde se localizaba la mayor parte del sector atrasado. Algunos agentes económicos (obreros y capitalistas) vinculados a la industrialización, constituyen ahora una clase privilegiada en términos de ingreso, educación y otros indicadores de bienestar. Para las metas de justicia económica, la industrialización resultó sumamente ineficaz.

La concentración industrial se refiere a la distribución del tamaño de las empresas medida, por ejemplo, por el valor de la producción o el número de trabajadores. Al aplicar los datos del censo de 1965 y de 1970 se encuentra que la mayoría de las empresas del sector industrial resultan pequeñas y sólo unas cuantas grandes: casi el 63% de las empresas industriales tienen menos de 6 trabajadores y sólo el 1.7% tenía más de 250. Las distribuciones de las empresas por tamaño del empleo, y por el valor de la producción, resultan también altamente concentradas: las empresas pequeñas (menos de 6 trabajadores), que constituían el 63% del total de las empresas, no producían más que el 2.4% de la producción industrial y daban empleo al 7.2% de la fuerza laboral en el sector industrial. Por otra parte, un número reducido de empresas grandes (250 trabajadores o más), que equivalían al 1.7% del total de las empresas, generaron casi el 54% de la producción industrial y daban empleo a aproximadamente el 42% de la fuerza laboral en ese sector.

Resulta pues que la distribución por tamaños de las empresas del sector industrial era entre 1965 y 1970 marcadamente asimétrica: un pequeño número de empresas grandes que producen la mayor parte del producto y muchas pequeñas.

Esto es, en cuanto a la elevada concentración de tamaños, se observa que en todas las ramas industriales una minoría de empresas grandes genera el grueso de la producción, y que numerosas empresas pequeñas producen una proporción reducida de la producción total. El mismo fenómeno se observa si en lugar de la producción se utiliza el empleo o la inversión como medidas de tamaño. Por otra parte, las exportaciones del país se concentran también en pocos establecimientos y en empresas maquiladoras. Pocas empresas pequeñas y medianas participaban en las exportaciones.

A partir de información censal se puede demostrar que, ya desde la década de los 60, aparecían profundas disparidades en las participaciones de las diferentes ramas en el total de la producción manufacturera, así como una alta concentración de tamaños en cada una de ellas.

La disparidad de las participaciones de cada rama disminuyó después, pero al costo de que se elevara de la concentración de tamaños de cada rama. Esto es, las ramas industriales han resultado más homogéneas en su participación en el total manufacturero, pero más heterogéneas en cuanto a la diferencia entre empresas grandes y pequeñas en la misma rama.

Estos hechos muestran una elevación sostenida en el grado de monopolio de la producción industrial que, en principio, tiene la consecuencia de frenar la eficiencia, y generar rentas en favor de la gran empresa. Es bien sabido que las estructuras de producción monopólicas producen con márgenes de ganancia mayores a las estructuras competitivas.

El fenómeno de concentración de la producción se observa también en lo geográfico. El grueso de la producción industrial se localiza en tres regiones: Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

A este respecto concierne hacer algunas consideraciones. La concentración regional o geográfica de la producción se ha presentado como un fenómeno correlativo al de la concentración geográfica del ingreso. La dificultad para atraer la inversión hacia zonas distintas de las tradicionales ha estribado en la fuerte concentración geográfica de los mercados. La realidad ha sido que los mercados alternativos para los productos de la industria han sido escasos y de poca atracción para el inversionista. Las zonas de alta densidad demográfica han sido las más viables y rentables.

Ahora bien, la concentración geográfica de la producción creó un compromiso e inercia al gasto público que lo convirtió en el elemento crucial en materia de descentralización de la producción. Ninguna política de descentralización ha podido crear polos de desarrollo sin una movilización correspondiente de la fuerza de trabajo y de los grupos de población con poder de compra. La desconcentración geográfica de la producción es un fenómeno que trasciende a la política de industrialización. Es más parte de un plan amplio de creación de asentamientos urbanos para el cual se hayan adoptado estímulos simultáneos de desconcentración geográfica de la producción y los mercados.

Como ya antes se dijo, la política de sustitución de importaciones, seguida desde fines del decenio de 1950, cuya esencia fue el proteccionismo y los subsidios a la formación de capital, logró hacer crecer la producción industrial, pero a costos no competitivos.

La historia económica reciente muestra, como ya se observó, que la sustitución de importaciones, por la forma en que se aplicó en México, simplemente trasladó el problema de la balanza comercial hacia los bienes de capital e intermedios más onerosos en la cuenta de importaciones. Esto es, se dejaron de importar bienes de consumo final en cuya producción se necesitaban cada vez más bienes de capital e intermedios importados. Fue debido a esto que el país incurrió en cada vez mayor endeudamiento externo, endeudamiento que llegó a sus límites a fines del decenio de 1970.

Durante un tiempo la ineficiencia industrial fue financiada con transferencias de recursos de otros sectores, sobre todo del agropecuario y, en periodos más recientes, mediante endeudamiento externo público y privado. Por otra parte, la crisis financiera de 1994-1995 puso de relieve el hecho de que gran número de empresas industriales fueran incapaces de enfrentar su posición financiera. Esto provocó la quiebra de muchas y la reducción de niveles de actividad de prácticamente toda la planta industrial, pública y privada.

Sin tratar necesariamente de justificar los errores del proceso de industrialización post-revolucionario, no se debe minimizar el hecho de que la política económica de entonces la llevaron a cabo hombres prácticos, empíricos, que habían estado cerca de la revolución, habían repartido tierras (o se habían quedado con ellas), ignoraban quien era Keynes y no se diga el maestro Pigou. Hay quienes en México ven como una ventaja el desconocimiento absoluto que estos hombres tenían de la escuela anglosajona de economía. Sin embargo, gracias a ese desconocimiento se evitaron interminables discusiones sobre asuntos de teoría económica y, en su lugar, se dedicaron con pragmatismo a las urgentes tareas de perfeccionar la administración pública, mejorar el cobro de los impuestos, modernizar el transporte, repartir la tierra agrícola y, a veces, también la no agrícola. Algunos piensan que si estos hombres hubieran estudiado economía, la reforma agraria simplemente no se habría hecho (Edmundo Flores, Vieja revolución, nuevos problemas). Afortunadamente, en esa época tampoco estuvieron presentes los doctores en economía que, muchos años más tarde, diseñarían los “modelos económicos” que nos dirían como salir del subdesarrollo para instalarnos en la prosperidad. Hasta bien entrado el amanecer del siglo XXI las promesas de estos economistas no se han cumplido.\*

Tanto para los dueños como para los estudiosos de la industria, esta se encuentra atrapada, en el año 2000, en un laberinto de planes, programas y apoyos experimentales y

---

\* El autor de este trabajo es Doctor en Economía de la Universidad de Wisconsin en E.U.

descoordinados. Las empresas tienen que enfrentarse a sobre-regulaciones en sus operaciones; a escasos apoyos crediticios por parte de la banca de fomento; a un rezago tecnológico permanente; a fuertes cargas fiscales, y al desplazamiento de sus productos en los mercados domésticos e internacionales.

## **B. La agricultura**

### **La estructura de la agricultura**

Por lo que se refiere al funcionamiento, y a la importancia de la agricultura en la economía, numerosos indicadores dan cuenta de ello. En primer rasgo que debe señalarse en este sector, es que tanto la población en la agricultura como la cantidad que se produce como porcentaje del PIB, tienden a disminuir. La población en este sector ha pasado de representar el 52% de la población total en 1960, a alrededor de 29% en 1990. Por lo que respecta a la aportación de la agricultura al PIB, esta se redujo de más de 9% en 1960 a alrededor de 5% al final de la década de los noventa. Si consideramos al sector agropecuario en su conjunto (incluyendo a la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca), la aportación al PIB pasó de más de 17% en 1960 a únicamente alrededor de 9% a finales de la década de 1990.

En contraste a lo que se observa en otros países relativamente avanzados donde la población que se dedica a labores agrícolas es cada vez menor, en México no ocurre así. Se calcula que casi un tercio de la población total de México se localiza en un sector que genera menos del 10% del producto total (PIB).

La propiedad de la tierra agrícola en México tiene dos modalidades jurídicas: el ejido y la propiedad privada. El ejido es un sistema de propiedad (comunal o individual) de origen prehispánico que ratificó la Ley Agraria de 1915. Veamos un poco de historia y algunas estadísticas.

Entre las metas explícitas e implícitas de la Revolución Mexicana, además de la de llevar a cabo elecciones libres y no reelegirse, sobresale la de repartir la tierra agrícola entre los campesinos. La tierra agrícola que se repartiera tendría el régimen jurídico de la pequeña propiedad, o el del ejido, individual o colectivo. Se creía que la tierra para repartir se obtendría fraccionando latifundios, (grandes extensiones de tierra generalmente subutilizadas) o apropiándose de terrenos no utilizados propiedad de la nación.

¿Cuál ha sido el comportamiento, económicamente hablando, del ejido? Apoyándose en numerosos estudios se puede concluir que, salvo contadas excepciones, los ejidos son unidades de producción pobres, improductivas e ineficientes. Más adelante se dan las razones de ello.

Para empezar, al ejido lo caracteriza el minifundio y el atraso tecnológico. Minifundio se le llama a una explotación agrícola que, por su tamaño, no es costeaible aplicarle una tecnología moderna y, en general, no le producen al ejidatario, o al pequeño propietario, un ingreso satisfactorio para vivir. Lázaro Cárdenas intentó, sin éxito, desterrar la baja productividad de los ejidos dándoles más apoyos y promoviendo su organización en ejidos colectivos de escala apropiada. Sin embargo, a pesar de los

esfuerzos, y buenas intenciones, del gobierno, los ejidatarios y del General, la producción nunca se incrementó tanto como en otras formas de propiedad.

Además de la división entre unidades agrícolas privadas y ejidales, las explotaciones agrícolas suelen agruparse en otros dos sub-grupos. Por un lado están los agricultores, tanto propietarios como ejidatarios, que trabajan pequeñas parcelas, dependen del agua de temporal, y sólo producen lo suficiente para el consumo familiar. Sus ingresos son generalmente cercanos o inferiores al nivel de subsistencia y, por eso, a esta agricultura se le llama así, agricultura de subsistencia o tradicional.

Por otra parte está la agricultura comercial, de grandes extensiones de tierra de riego y con acceso al crédito y a una avanzada tecnología. Estas empresas comercializan sus productos en los mercados nacionales e internacionales. Esta es la llamada agricultura moderna. Veamos algunas estadísticas que definen al sector agrícola.

En 1980 fueron censadas en el país 3 millones 292 mil unidades agrícolas y casi 92 millones de hectáreas. El 91% de las unidades cultivaba el 16% de la superficie total, mientras que el restante 9% de las unidades cultivaba el 84%.

Para 1991 en México ya se registraban 3.8 millones de explotaciones agrícolas de las cuales 2.7 millones eran ejidales, 1 millón trabajaban tierras privadas y 0.1 millones compartían ambos tipos de propiedad. En ese año el tamaño promedio de las explotaciones agrícolas en México era de 25 hectáreas (INEGI, 1994). En E.U., en comparación, la superficie promedio por granja en 1997 era de casi 500 hectáreas (Ver Cuadro 5).

En relación a la división de la tierra en privada y ejidal, en 1980 el 80% de esta superficie clasificaba como perteneciente al sistema privado de tenencia de la tierra, mientras que el restante 20% era de usufructo ejidal. En las explotaciones privadas la tierra se encontraba muy concentrada, como lo demostraba el hecho de que el 56% de las explotaciones privadas en 1980 eran dueñas de apenas el 1.3% de la superficie privada total.

En cuanto a la distribución de la tierra en el régimen de tenencia ejidal, se observaba aquí una distribución de la tierra bastante más equitativa que en el privado. En este último, el 68% de las unidades agrícolas (587 mil 947 parcelas) eran propietarias de 1.7 hectáreas de labor promedio. En el régimen de tenencia ejidal, por otro lado, el 68% de las unidades (1 millón 416 mil 180 parcelas) usufructuaba, en promedio, 2.4 hectáreas de labor. Esto quiere decir que, si bien el problema del minifundio es igualmente serio en los dos tipos de tenencia, en el ejidal afecta a un número mayor de agricultores.

Irrigar la tierra agrícola no es práctica común en México. En 1970 la superficie que disponía de riego era el 16% de la superficie de labor y la sexta parte del total de las unidades de cultivo.

El origen de la agricultura moderna, y el de la dualidad agrícola que hoy se vive, es el riego. Las grandes obras de irrigación en zonas específicas del país sentaron las bases para el establecimiento de un sector agrícola de alta productividad. Los criterios seguidos para localizar las obras hidráulicas fueron principalmente dictados por la ingeniería de los proyectos de la que estaba ausente cualquier consideración sobre el empleo o desigualdad que se habría de generar.

Conviene hacer notar que es en las zonas de riego, y en parte de las de humedad adecuada, donde se localiza la agricultura moderna. Debe también señalarse que las diferencias de ingreso agrícola más pronunciadas se dan entre las regiones de riego y las de temporal. Los predios de temporal (77%) reciben el 44% del ingreso agrícola y los de

riego, que son menos de la quinta parte, reciben más de la mitad (56%). En las regiones de riego el ingreso medio de los agricultores se estimaba en más del triple del de las regiones de temporal y, en los distritos de riego, en más de cuatro veces. Estas diferencias se encuentran en relación directa con el empleo y la tecnología. Las zonas de riego emplean dos veces más fuerza de trabajo por hectárea que las de temporal, y en algunas la ocupación por hectárea es hasta de dos y media veces. Estas cifras muestran la importancia del riego como causa de las disparidades de ingreso en la agricultura.

Es verdad que las primeras obras de electrificación paralelas a las hidráulicas amortizaron las inversiones en ellas, pero el destino de los fondos obtenidos no fue necesariamente agrícola, sino de fomento industrial y de electrificación. Las políticas de colonización y distribución de las obras de riego carecieron de compromiso alguno sobre lo que se habría de cultivar en ellas, y sobre la forma de mecanización ulterior de este tipo de agricultura. Obviamente no hubo en estas políticas consideraciones sobre el empleo y la distribución del ingreso, más allá de la derrama directa de fondos de la obra misma.

Las unidades pequeñas de 5 hectáreas o menos, de cualquier tipo de tenencia, ejidal o privada, ocupaban, aproximadamente, las tres cuartas partes de su superficie de cultivo en bienes básicos. En contraste, las unidades privadas grandes ocupaban en estos cultivos básicos tan sólo un tercio de su superficie. Esto obedece a que, como se dijo, los minifundios auto-consumen la mayor parte de su producción y comercializan sólo una parte mínima de la cosecha.

En cuanto a las remuneraciones al trabajo se encuentra que las unidades privadas de más de 5 hectáreas pagan mejores salarios que los minifundios. En 1970 las unidades grandes pagaban más de 7 mil pesos anuales a los trabajadores permanentes, mientras que las pequeñas pagaron sólo 4 mil pesos; es decir, las unidades grandes pagan a sus empleados permanentes 45% más de lo que reciben los trabajadores de las unidades pequeñas. Por lo que concierne a los trabajadores eventuales (jornaleros), la diferencia es más marcada: las unidades grandes pagan 2 mil pesos durante el año por trabajador eventual y las pequeñas solamente 551 pesos.

En relación a la generación de empleos, las unidades grandes contratan, en promedio, 4 trabajadores por hectárea, mientras que las pequeñas solamente 2. Estas cifras muestran que, en promedio, las unidades grandes crean más empleo y remuneran mejor a sus trabajadores que las pequeñas.

Por lo que se refiere a la aplicación de insumos agrícolas modernos, sólo el 35 por ciento de las explotaciones privadas utilizaban tractores, el 31 por ciento semillas mejoradas, el 57 por ciento aplicaron fertilizantes químicos y sólo el 7 por ciento recibía asistencia técnica. Por otra parte, sólo se registraban 117 000 explotaciones agrícolas privadas con 50 ó más hectáreas que podrían considerarse empresas esencialmente comerciales mientras que, en el otro extremo, se registraron 453 000 explotaciones agrícolas de 2 hectáreas o menos. Estos números contrastan con lo que se observa en E.U. donde la tendencia es hacia la integración de las granjas no a su pulverización (Ver Cuadro 5)

Como se ha señalado en este trabajo, durante un largo periodo la agricultura tuvo un desempeño notable. Entre 1940 y 1965 la producción agrícola se incrementó a una tasa promedio anual de 5.7% y, aunque el crecimiento de la población fue considerable, el producto per capita se incrementó en alrededor del 2% anual en ese período. Entre 1950 y 1960 el área cultivada creció al 3% anual y se iniciaron cambios en las técnicas de cultivo

que propiciaron un incremento del 2% anual en los rendimientos por hectárea. El riego, el desarrollo de variedades de alto rendimiento, y el mayor uso de fertilizantes permitieron también diversificar la elección de cosechas.

A partir de mediados de la década de los sesenta esta situación cambió. Entre 1967 y 1980 la producción agrícola aumentó a una tasa promedio anual de 2.3%, menor que la tasa de crecimiento de la población (de alrededor de 3.5% en ese periodo). Desde entonces el crecimiento agrícola disminuyó más y más, como lo muestra el hecho de que, entre 1982 y 1987, la producción aumentó en promedio a sólo 1.6 % anual.

Se pueden identificar algunas de las causas que explican esta desaceleración. Primero, la inversión del sector público en proyectos de riego disminuyó, reduciendo así en parte el potencial de crecimiento del sector. Por otra parte, los términos de intercambio entre la agricultura y la industria se volvieron cada vez más desfavorables en contra de aquella. Esto es, la relación precio/costo de los productos agrícolas comenzó a deteriorarse. Esto indicaba que el crecimiento de los precios de los insumos agrícolas que el agricultor compraba excedían al crecimiento de los precios de los productos que vendía. La inversión privada en la agricultura, por su parte, empezó a disminuir.

En este período, además de las disposiciones, de política económica generales como algunas de precios e inversión que la agricultura compartía con el resto de la economía, se aplicaban regulaciones, leyes y disposiciones específicas a la agricultura que retrasaron su desarrollo. Por ejemplo, aunque en la agricultura privada se establecían límites jurídicos respecto a la extensión de los predios, en la ejidal, hasta hace poco, también las había, pero más rígidas y restrictivas. (Acertadamente, en 1992, fue modificada la ley que impide a los ejidatarios vender, hipotecar o rentar su parcela, es decir, la modificación de esta ley permitió a los ejidatarios ejercer pleno derecho sobre su tierra).

### **La agricultura que pudo ser**

Los primeros gobiernos revolucionarios dirigieron el apoyo público preferencialmente al sector agropecuario aunque, paralelamente, continuaron repartiendo tierras y organizando las primeras instituciones de apoyo financiero al sector agrícola. En 1925 se creó la Comisión Nacional de Irrigación y en 1936 se fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Durante esos años se sentaron las bases de la política económica que, posteriormente, facilitó la aparición de la dualidad entre agricultura moderna y agricultura tradicional o de subsistencia que hoy se observa.

Como ya antes se señaló, durante los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, hasta mediados de los cincuenta, la agricultura mostró un crecimiento aceptable, aunque, en ciertos períodos, descendió a niveles negativos. En el período 1940-1956 el crecimiento del sector debe atribuirse, antes que nada, al incremento en la superficie cultivada que creció a una tasa promedio anual de 4.3%. En este período se iniciaron algunos de los programas de desarrollo de cuencas hidrológicas como la del Tepalcatepec y el Balsas. Después de este período se puso atención creciente a la industrialización y al desarrollo del medio urbano. La planta industrial del país se empezó a construir y los programas de irrigación fueron, a la vez, programas de electrificación para beneficio de la industrialización y de los medios urbanos.

La política económica de industrialización mantuvo por su parte un flujo de recursos de los sectores agropecuarios a los industriales y terciarios. El propósito era avanzar en la industrialización y en el desarrollo de las ciudades. El mecanismo para hacerlo fue canalizando la captación de divisas y la inversión pública y privada a los sectores industriales. Sin embargo, a pesar del apoyo al sector industrial, su crecimiento, como ya se vio, resultó insuficiente para absorber la fuerza de trabajo.

Uno de los mecanismos de transferencia de los sectores primarios al resto de la economía más exitoso fue el de los términos de intercambio que se expresa como la relación de precios agropecuarios a los no agropecuarios. Mediante numerosos mecanismos, principalmente los de protección industrial, el gobierno mantuvo bajos los precios de los bienes agropecuarios con el fin de reducir el costo de los bienes básicos en las zonas urbanas. Los precios de los productos industriales, por su parte, se incrementaron más rápidamente que los de los productos primarios.

La política de alimentos baratos fue, por muchos años, el mecanismo más eficaz para mantener el poder de compra de los ingresos urbanos. Esta política se enfrentó después al dilema de permitir el encarecimiento de los bienes básicos, o reprimir el ingreso de los sectores agropecuarios.

Gracias a la reforma agraria, y a partir de estímulos institucionales y de mercado que la política de desarrollo llevó al sector agropecuario se logró, valga la redundancia de la metáfora, un florecimiento agrícola. Paralelamente, el sector agropecuario se orientó a apoyar la industrialización a través de dos mecanismos: primero poniendo a disposición de la economía una creciente oferta de bienes agrícolas de consumo popular y de materias primas y; segundo, estimulando la obtención de divisas mediante exportaciones agropecuarias. Estas divisas sirvieron para financiar la importación de bienes de capital para el desarrollo industrial, y constituyeron los cimientos sobre los que se sustentó la política de sustitución de importaciones.

De 1940 a 1966, aproximadamente, la agricultura cumplió holgadamente con la tarea encomendada. La producción agrícola aumentó casi 300 por ciento y la producción por habitante se duplicó. Los productos básicos para la alimentación (maíz, trigo, arroz y frijol) crecieron 7% por año, y por habitante 4%. También la producción de otros alimentos creció rápidamente a más del 6 por ciento por año. Destaca el crecimiento de oleaginosas 7% anual, el de la caña de azúcar 7% anual y el de hortalizas y frutas a más del 5% anual. Por otra parte, la producción de algodón, por un tiempo el principal producto agrícola de exportación, creció a casi 10 por ciento anual.

En 1966 las exportaciones agrícolas llegaron a ser casi el triple de las de 1950. Por su lado, las importaciones de productos agrícolas, que ya eran reducidas en 1950, se redujeron aún más para 1966. En ese año las compras de productos agrícolas en el exterior representaron sólo el 10 por ciento de las exportaciones y, para 1966, equivalían únicamente al 4 por ciento.

El saldo positivo de la balanza comercial agrícola fue notable en esos años. Equivalía, aproximadamente, al 60 por ciento del déficit en cuenta corriente (excluyendo la balanza agropecuaria). Dicho de otra manera: las exportaciones agrícolas, por si solas, habrían podido financiar más de la mitad de las compras de bienes y servicios del exterior.

Los precios agrícolas, al igual que otros, fueron modificados con el fin de ajustarlos a la política del llamado “desarrollo estabilizador” que se aplicó a partir de 1957, más o

menos. Los precios de los productos agrícolas, y de los precios en general, tuvieron características claramente diferenciadas antes, durante y después del período estabilizador.

Debe reconocerse que, hasta 1957, los precios de los productos agrícolas fueron favorables al sector. Así, de 1930 a 1957 los precios agrícolas se reevaluaron 1.1% anual respecto al nivel general de precios. La mayor parte de los incrementos, sin embargo, se obtuvieron durante los años 30 y 40. Ya en épocas recientes, en los 50, las variaciones en los precios agrícolas siguieron a los del nivel general de precios, aunque sí se puede decir que, en conjunto fueron favorables a la agricultura. Debe hacerse notar también que, durante el periodo de 1930-1957, el crecimiento de la agricultura fue estimulado principalmente, por dos mecanismos: la inversión pública en irrigación, y precios agrícolas favorables.

Los importantes cambios en el modelo de desarrollo del decenio de los sesenta modificaron esta política. El cambio más notable se dio en que los precios dejaron de utilizarse como estímulo y, en su lugar, se dieron apoyos a los costos de producción agrícola por medio de subsidios, insumos y otros mecanismos.

Durante los últimos años de la década de los cincuenta fue notable el descenso del crecimiento de la producción agrícola, así como la reorientación de la producción del sector hacia el mercado interno. Durante ese periodo el margen entre los precios externos e internos se redujo orientado al sector agrícola al mercado nacional donde se obtenían ganancias semejantes a las del exterior, pero con riesgos considerablemente menores. En esta política los precios de garantía jugaron un papel decisivo ya que aseguraban al agricultor la compra de su cosecha a un precio mínimo que garantizaba, si no ganancias, si los costos de producción.

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial el reparto de tierra agrícola creció y se acentuó también la dualidad agrícola que hoy se observa. Los agricultores de riego recibieron los beneficios de programas de asistencia técnica del gobierno y, posteriormente, el respaldo financiero del sector privado. En esta época se empezó a notar un mayor empleo de insumos para mejorar los rendimientos como fertilizantes, semillas mejoradas, insecticidas, etc., y paralelamente, se inició un proceso de mecanización tendiente a ahorrar mano de obra en la producción. Debe hacerse hincapié en que los cambios ocurrieron casi exclusivamente en la agricultura de riego y en las zonas de buen temporal (donde la regularidad del agua de lluvia permite llevar a cabo los cultivos).

En esta época la industrialización, término que se utilizaba como sinónimo de desarrollo económico, se hizo prioritario en los planes sexenales, muy al estilo de los planes quinquenales de desarrollo de la Unión Soviética de entonces. Fue en estos años cuando se hizo patente lo favorecido había estado el sector manufacturero mediante políticas comerciales y otras que hacían a que los términos de intercambio internos se volvieran desfavorables a la agricultura.

Como antes también se ha dicho, a mediados de los sesenta la agricultura mexicana estaba creciendo a una tasa promedio anual de 4.3%. Este crecimiento se atribuye antes que nada, al aumento de la superficie cultivada en áreas de riego y de buen temporal: entre 1947 y 1965 el número de hectáreas de riego aumentó en aproximadamente 85%, y el de hectáreas cosechadas en 120%. No debe olvidarse el importante papel que en todo esto tuvo la entonces la llamada Revolución Verde que, como se sabe, se refiere a la creación y adaptación de nuevas variedades de plantas (principalmente maíz y trigo) así como a la aplicación de técnicas de cultivo para incrementar la productividad agrícola. Estos avances

en casi toda la agricultura subdesarrollada del mundo fueron, en su tiempo, espectaculares, aunque hoy, desde la perspectiva de la bio-ciencia ficción, de la ingeniería genética y de cultivos transgénicos, se antojen realmente modestos.

En su afán por mantener bajos los precios de los bienes de consumo para la población urbana, el Congreso de la Unión, en 1950, autorizó al Gobierno a intervenir en la regulación de los precios. Durante esos años el gobierno mantuvo bajos los precios de los productos agrícolas e incentivó la producción mediante el incremento de la superficie cultivable y la inversión pública directa, así como mediante créditos e insumos a precios subsidiados. Las inversiones para el mejoramiento de la tierra cultivable fueron estimuladas mediante políticas de precios agrícolas y monetarias como la sobrevaluación del peso. Como consecuencia de estas medidas se empezó a observar un menor crecimiento del producto agrícola: entre 1965 y 1980 el PIB agrícola creció a una tasa promedio anual del 2.4%, tasa inferior al ritmo de crecimiento de la población que era entonces de 3%. Por otra parte, el ingreso de los trabajadores agrícolas disminuyó entre 1950 y 1979, cuando México pasó a ser un importador de granos básicos como maíz, sorgo y trigo, cuando antes se le tenía como un exportador neto de estos productos.

Desde finales de la década de los setenta el ingreso que se obtenía de la exportación de petróleo se había empezado a utilizar también para el desarrollo de la agricultura de manera de alcanzar la tan ansiada meta de la autosuficiencia en granos básicos. Con este objetivo se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) cuya meta era aumentar la producción de productos básicos poniendo especial atención a desarrollar la economía de los pequeños agricultores que luego se integrarían a un desarrollo nacional más amplio. Una de las estrategias utilizadas por el SAM fue elevar los precios de los principales productos agrícolas manteniendo bajos los niveles de precios al consumidor. Al mismo tiempo el gobierno incrementó el gasto y la inversión en infraestructura en los programas del sector agropecuario.

Sin embargo, a pesar de políticas económicas con buen sustento teórico, buenas intenciones, y apoyos de todo tipo, al SAM no le dio tiempo de introducir cambios sustanciales permanentes en la agricultura. Para algunos, el incremento de la inversión del gobierno en la agricultura tuvo consecuencias negativas para el sector cuando se sustituyó la inversión privada por la pública. (OCDE, 1997).

La crisis de la deuda, causada en parte por la caída de los precios del petróleo en 1982, obligó al gobierno a reducir los gastos en el sector agrícola. El costo del SAM no podía ya ser ya financiado por lo que, a finales de ese año, el programa fue puesto en “stand by” en espera de tiempos mejores.

Por otra parte, como ya antes se señaló, desde 1985 la economía mexicana había empezado a liberalizar su comercio. Con ese fin las tarifas de importación se redujeron considerablemente, y los controles sobre la exportación de productos no petroleros fueron casi totalmente eliminados.

Como también ya se dijo, las devaluaciones, y una elevada inflación, llevaron al gobierno, como ya se vio, a poner en marcha el Pacto de Solidaridad Económica que tenía como objetivo disminuir el crecimiento de los precios (inflación). También, durante este período la liberalización comercial se aceleró, los subsidios al crédito y a los insumos agrícolas disminuyeron, y el programa de reprivatización de empresas propiedad del gobierno se aceleró.

Es pertinente recordar aquí una ilustrativa paradoja histórica. Cuando en México la agricultura constituía la actividad económica principal en el comercio internacional, se aplicaron medidas para apoyar, no a la agricultura que urgentemente las necesitaba, y en donde la inversión era redituable, sino en programas de sustitución de importaciones industriales de dudosos resultados. Entre las medidas de apoyo a la industrialización con efectos negativos para la agricultura sobresalía una tasa de cambio sobrevaluada así como aranceles y cuotas de importación. Dicho de otra manera: cuando la agricultura era una actividad de exportación importante que había que estimular y apoyar, el gobierno la desalentó apoyando asistiendo en su lugar a una industria subsidiada que producía caro para el mercado nacional. A continuación se esbozan algunas políticas macroeconómicas que tuvieron de consecuencias funestas para el sector agropecuario.

En décadas recientes el grueso de la política agrícola se ha concentrado en los aspectos microeconómicos, casi se diría exclusivamente agronómicos, de la actividad agrícola, y se ha perdido la visión global, macroeconómica, del desarrollo agropecuario.

Se calcula que el impuesto agropecuario implícito que el gobierno ha aplicado mediante políticas macroeconómicas, comerciales y cambiarias, ha sido considerablemente mayor que los subsidios que se han transferido al sector agrícola por vía del crédito. Esto ha resultado en un movimiento neto de recursos del sector agropecuario al resto de la economía. La transferencia de recursos se conserva aún si se toman en cuenta en los cálculos el gasto del gobierno en la agricultura, gasto que, por cierto, resulta ser apenas compensatorio.

Aunque si bien es cierto que la teoría fiscal recomienda que las políticas macroeconómicas no deben usarse para alcanzar metas sectoriales, como las agropecuarias, por ejemplo, sí se recomienda buscar mecanismos compensatorios, amplios y decididos, que neutralicen los efectos adversos de políticas macroeconómicas sobre un sector en particular, el agropecuario, por ejemplo.

Visto así, el fracaso de las políticas agropecuarias se puede atribuir a la concepción estrecha que se ha tenido del papel de la agricultura en el desarrollo económico. Ejemplo de esta limitada visión es el poco interés que se ha dado a medir los efectos de las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario al que, por principio de cuentas, se le tiene poco interés. No debe sorprender entonces que si al sector se le piensa poco importante, se dé poca atención también a las políticas que inciden sobre él. Dicho de otra manera, el sector agropecuario no podrá ser prioritario en las políticas económicas generales si se le continúa viendo como un sector residual cuya función es la de apoyar el crecimiento de los demás sectores a través del suministro de alimentos, de mano de obra barata y, en un menor grado, de divisas. No debe entonces sorprender encontrar que las políticas globales minimicen el papel del sector agropecuario en las estrategias generales de desarrollo. Mientras se siga pensando que la meta más importante de la agricultura es, sobre todo, ayudar al desarrollo de los demás, la política agrícola seguirá siendo subsidiaria de objetivos más generales.

El éxito del sector dependerá de la coherencia entre las políticas macroeconómicas generales y las agrícolas en particular, así como de la habilidad de gestión y coordinación institucional del sector. Visto así, el desempeño del sector agropecuario dependerá en el futuro más de las políticas macroeconómicas que de las agronómicas propiamente dichas.

El costo de la discriminación en contra de la agricultura la pagan todos los sectores de la economía, y no exclusivamente los agricultores. La historia enseña que países que no

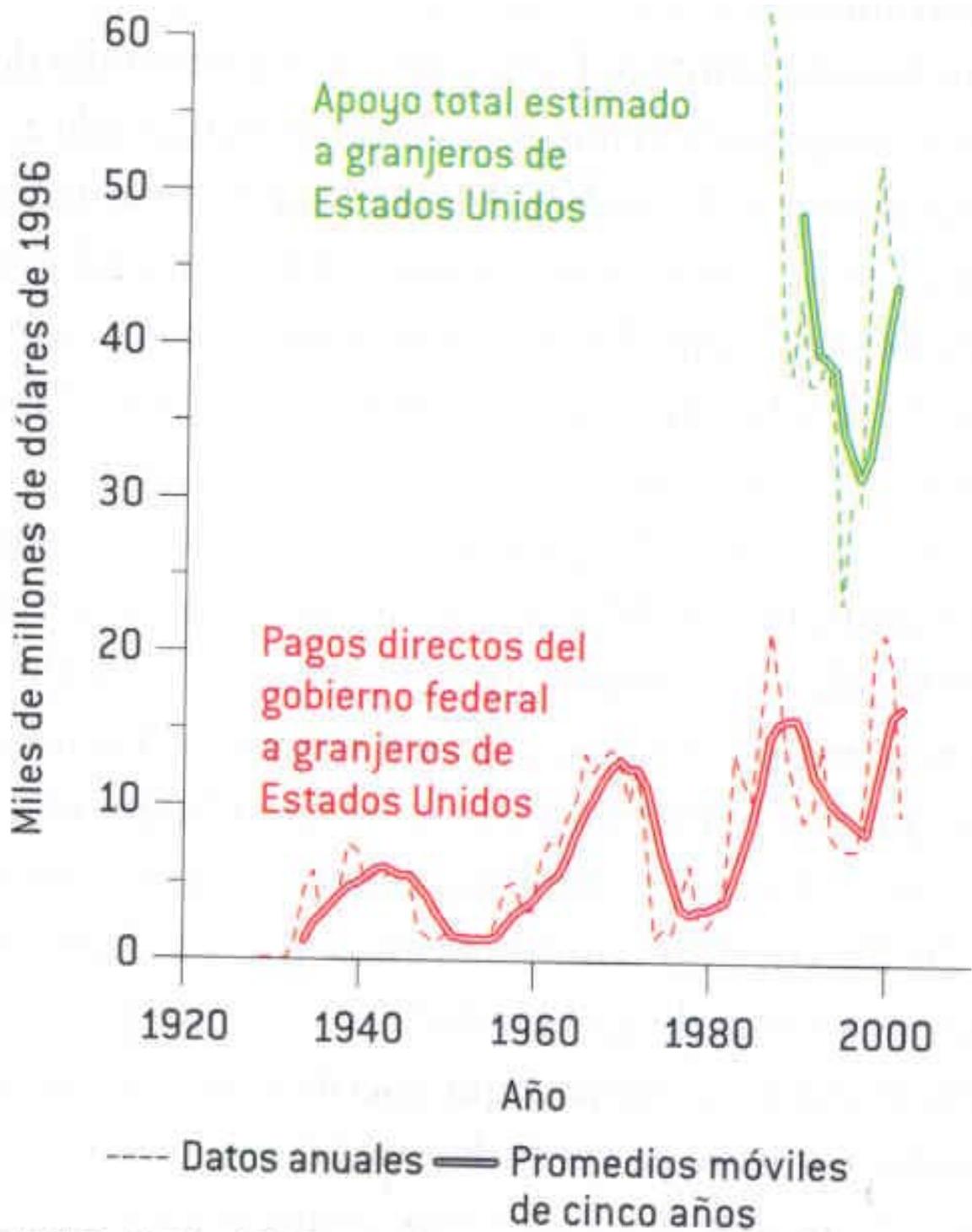
discriminan en contra de su agricultura alcanzan tasas elevadas de crecimiento industrial; en tanto que los que si lo hacen tienen bajo crecimiento agrícola, industrial y global de la economía.

La experiencia también enseña que discriminar a la agricultura con el objetivo de canalizar recursos para la industria retrasa el crecimiento de los dos sectores. Esto es, cuando la agricultura no crece se reduce el suministro de alimentos y materias primas para la industria, se desalienta la demanda de productos industriales y se reducen las perspectivas de desarrollo en todos los sectores. Se calcula que en México un aumento de un 1% en la tasa de crecimiento de la agricultura lleva a un incremento de casi un 1% en la productividad de la economía en su conjunto, mientras que el mismo crecimiento de un 1% en las exportaciones, por ejemplo, produce sólo el 0.6% de incremento en la productividad de la economía en su conjunto. Dicho de otra manera, el efecto de un aumento en el producto agrícola sobre el crecimiento de la economía es proporcional a ese crecimiento agrícola y, claramente, mayor que la contribución que a esa misma producción total hace a un crecimiento similar de las exportaciones. (Banco de México, 1997).

Un tema particularmente importante de política agrícola es el de los subsidios. Para empezar, los subsidios que recibe la agricultura en México han disminuido y son ahora inferiores a los que autorizó en su momento para la agricultura la Ronda de Uruguay y el GATT. Contrasta con México la manera decidida como los países de la Unión Europea y E.U. protegen a su agricultura mediante subsidios y otros medios. (Véase gráfica 1, que muestra el apoyo del gobierno de E.U. a sus granjeros). Para empezar México podría, sin faltar a lo acordado en la Ronda de Uruguay, duplicar el monto actual de apoyo directo a la agricultura.

Finalmente, deben mencionarse algunas de las reformas recientes que se han hecho en la economía y en las leyes que conciernen a la agricultura: eliminación de la mayor parte de subsidios a los precios; liberalización del comercio mediante el GATT y el TLC; privatización de comercializadoras y procesadoras y; finalmente, un nuevo marco legal de los derechos de tenencia y propiedad de la tierra (Artículo 27 Constitucional). A pesar de que durante el decenio de 1980 la población rural aumentó más lentamente que el PIB agrícola, (incluida la ganadería y la silvicultura), la pobreza ha continuado extendiéndose sobretodo en las áreas rurales. Finalmente, algo que sobresale en la actividad agrícola es su baja productividad: casi una cuarta parte de la fuerza de trabajo en México se dedica a actividades agrícolas, pero su contribución al PIB es menos del 10 por ciento.

Grafica 1



FUENTE: USDA y OCDE.

La pobreza rural

Debido o a pesar del Programa de Solidaridad inventado para ayudar a los más pobres, entre 18 y 25 millones de mexicanos vivían, en 1994, en condiciones de pobreza. La pobreza, dicho sea de paso, es un fenómeno marcadamente rural: alrededor del 70% de los mexicanos en pobreza extrema se localizan en zonas rurales. En los estados donde la agricultura tradicional domina como actividad económica, la pobreza es generalizada. Veamos algunas razones de ello.

Como hemos hecho notar, la estrategia de desarrollo seguida en México en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial impuso a la agricultura una pesada carga, nada menos ni nada más que la de financiar la industrialización del país. Por unos años el sector cumplió con la tarea encomendada. Numerosos controles mantuvieron los precios agrícolas por abajo de los industriales lo que deprimió, desde entonces, el ingreso rural. A esta política hay que agregar otras francamente sesgadas a favor de la industria como la de fijar una tasa de cambio favorable al sector industrial y otorgar subsidios que beneficiaban a todos, menos a la agricultura.

En la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de Hogares del INEGI de 1989, el 61% de la población rural se encontraba en los cuatro estratos de población más pobres, mientras que sólo el 28.% de la población urbana se localizaba en ellos. Esto quiere decir que la proporción de pobres en el campo es mayor que en las ciudades y que cuando se hable de pobreza, a menos que se haga explícito lo contrario, debe entenderse que se está hablando de la rural.

Al factor que hasta hace poco se acudía con mas frecuencia para explicar la pobreza agrícola era el régimen de tenencia de la tierra. Numerosos estudios, encuestas y tesis doctorales verificaban la hipótesis de que el régimen de tenencia de la tierra se encuentra directamente asociado a los niveles de pobreza de la población rural. Expliquemos.

La posesión de activos se acepta como una variable que mide el grado de riqueza, o de pobreza, de un individuo o de una empresa. Esta idea ayuda a entender porque los jornaleros (campesinos sin tierra y sin nada) son más pobres que los ejidatarios y los pequeños propietarios.

La relación directa que se observa entre la productividad y el ingreso apoya la tesis de que entre mejor se utilizan la tierra, el agua, la infraestructura agrícola, el crédito, los fertilizantes y el capital físico y humano (educación), mayor será la productividad de la empresas agrícolas y mayor será el ingreso.

Los ejidatarios históricamente han tenido baja productividad y, en general son más pobres que los pequeños propietarios. Esto, se debe, por lo que arriba se explicó, a que históricamente no han tenido los insumos necesarios para incrementar su productividad e ingreso. Agravaba esta situación el hecho de que, hasta hace poco, la tierra asignada a los ejidatarios se otorgaba con usufructo limitado, no en propiedad plena. Dicho de otra manera, el derecho limitado sobre su tierra impuso, por décadas, rígidas restricciones a la explotación de la tierra ejidal, puesto que no era legal rentarla, heredarla, venderla o darla como garantía de crédito. Estas limitaciones explican porque los niveles de inversión y de productividad ejidales eran tan bajas se les comparaba con las de los pequeños propietarios. Esto cambió a raíz de las modificaciones al Artículo 27 Constitucional de 1992 que liberalizó el manejo del ejido permitiendo el usufructo, la venta y el derecho de asociación entre ejidatarios y otras formas de propiedad.

Aunque, como se dijo, se dan marcadas desigualdades en la distribución de la riqueza agrícola atribuibles al tipo de tenencia de la tierra (pequeños propietarios o ejidatarios), no debe restársele importancia al hecho de que los trabajadores rurales más pobres son, y tal vez lo seguirán siendo por largo tiempo, los jornaleros. Esta es la población rural que carece de todo y que no es ni ha sido nunca dueña de nada, salvo de su fuerza de trabajo no calificada. Este es el grupo de los más pobres formado principalmente por trabajadores agrícolas sin tierra. Se calcula que ser ejidatario incrementa en 40% la probabilidad de clasificar en un grupo de pobreza extrema, y que esta aumenta cuando se es jornalero. De ahí la necesidad de evitar, a como de lugar, clasificar como jornalero.

## **B. El sector externo**

### **1. El Tratado de Libre Comercio**

Desde que se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, también conocido como el TLCAN, o simplemente el TLC, las exportaciones mexicanas a esa región crecieron a una tasa mayor que la que lo hicieron las exportaciones que van a otros países o regiones. Así, por ejemplo, desde que se firmó este acuerdo las exportaciones mexicanas han incrementado su participación en las importaciones totales de Estados Unidos. Dicho de otra manera, el intercambio comercial de México, tanto por el lado de las exportaciones como por el de las importaciones, ha sido más activo con la zonas del TLCAN que con el resto del mundo. Ello se explica por la creciente vinculación comercial de México con Estados Unidos y Canadá a raíz de la firma del TLCAN. Este tratado ha favorecido el crecimiento de las exportaciones mexicanas con sus socios en el tratado, así como el crecimiento de nuestras importaciones desde esos países. (Banco de México, Informe Anual, 1996). En 1984 el volumen de comercio (exportaciones e importaciones) representaba el 25% del PIB, y para 1997 se había incrementado al 55%.

Se ha calculado, por otra parte, que, en 1983, de cada dólar exportado de mercancías, incluyendo la maquila, 83 centavos, en promedio, correspondieron a insumos mexicanos (materias primas, mano de obra, partes, componentes y otros insumos). Para 1994, sin embargo, la proporción de insumos nacionales había disminuido a 42 centavos por cada peso exportado. Se estima también que entre esos dos años, las exportaciones de mercancías crecieron al 8% anual. Debe aclararse, sin embargo, que si se tomaran en cuenta los componentes importados para producirlas, estas habrían crecido a sólo poco más de 1% anual en lugar del 8% que se reportó. Aún más, estos resultados se obtuvieron sin tomar en cuenta la inflación del dólar en ese periodo que, de haberlo hecho, el crecimiento de nuestras exportaciones habría sido negativo.

Otros economistas, por su parte, consideran que el comercio internacional en México no ha cumplido con las expectativas que se tenían de que se convertiría en el “motor del crecimiento” económico del país. Sus efectos al interior de la economía han sido, hasta ahora (2000), más bien marginales. Otros concluyen que la apertura de nuestras fronteras no nos ha convertido en el país exportador se esperaba, aunque, eso sí, estamos ya en camino de convertirnos en uno maquilador. Otros, más optimistas, consideran que la idea de transformarse en un país maquilador de alta tecnología y productividad a escala mundial no es tan descabellada como parecería a primera vista. Ya alguna vez hemos derrochado nuestro potencial agrícola de exportación por una supuesta industrialización

que no ha cumplido con la tarea asignada; aumentar el PIB y generar los empleos necesarios para que todo mexicano tenga trabajo cuando así lo desee.

En resumen, si bien es cierto que para el año 2000 México ya contaba con un sector exportador cuya aportación al PIB era similar al de otras economías avanzadas altamente exportadoras, (30% del PIB), lo cierto es que la contribución del sector exportador al desarrollo económico del país ha sido, hasta ahora reducido.

En el año 2000, 34500 empresas se registraron como exportadoras y, de estas, 2 895 maquiladoras y otras mil nacionales eran responsables de más del 80 por ciento del valor de las exportaciones totales que, dicho sea de paso, se enviaban en su mayor parte (más del 80%) a un solo país: Estados Unidos. Conviene aquí destacar que las exportaciones de tres sectores constituyen más de las dos terceras partes del intercambio comercial total: la rama automotriz terminal y de auto partes, la industria electrónica y el sector fabricante de maquinaria y equipo eléctrico.

En los primeros cinco años del TLCAN las exportaciones mexicanas de productos agropecuarios a sus socios comerciales, E.U. y Canadá, se incrementaron 44 por ciento. Asimismo, durante el período que va de 1993 a 1997, más o menos, las exportaciones agropecuarias crecieron, en promedio, a una tasa media anual de casi 8%, mientras que las importaciones lo hicieron al 11%.

El incremento del comercio de México se puede atribuir, en su mayor parte, al aumento del intercambio comercial entre México, Estados Unidos y Canadá en el contexto del TLCAN. En cinco años, a partir del inicio de este tratado, el volumen de comercio (importaciones y exportaciones) entre los tres países aumentó casi 68 por ciento.

Entre 1993 y 1998 la balanza comercial simple (agricultura, silvicultura, ganadería y apicultura) registró déficits en todos los años, salvo en 1995, año en el que se registró un superávit de 804.9 millones de dólares. En lo que toca a la balanza comercial ampliada, sólo entre 1995 y 1998 el comercio de México fue superávitario. (Leycegui y Fernández de Castro, 2000).

Durante el período de 1993 a 1997 las ventas de productos agropecuarios mexicanos a Estados Unidos se incrementaron 45% en el sector simple y 68% en el ampliado. En cuanto a las compras que México hace a Estados Unidos, estas crecieron 65% en el sector simple y 60% en el ampliado.

El sector agropecuario ha sido el que de todos ha resentido más las consecuencias de la desigual apertura establecida en el TLC. La competencia externa a la que se enfrentan los productores agrícolas y ganaderos mexicanos es marcadamente desigual. La diferencia entre la agricultura de Estados Unidos y la de México es enorme en prácticamente todos los órdenes en que se les compare, ya sea la mecanización, el nivel de subsidios, los costos de los insumos, los créditos, los seguros, el transporte, y la asistencia técnica, pero, sobre todo, en el desarrollo de toda suerte de avances genéticos y de nuevas variedades de plantas “hechas a la medida”.

La ventaja de la agricultura de E.U. sobre la de México se da también en el tamaño de las explotaciones agrícolas, en su ingreso promedio, y en su número (tamaño del mercado de granjas) (Ver cuadros 4, 5 y 6). En contraste debe destacarse el apoyo decidido y desmedido que E.U. da a su agricultura mediante subsidios y otras políticas. (Ver gráfica 1)

<b>Cuadro 4. Ingresos netos por granja</b>	
Año	Promedio anual, en miles de millones de dólares de 1996
1930s	35.0
1960s	51.2
1990s	46.9
2002 (pronóstico)	36.7

Fente: Bureau of Economic Análisis, U.S. Department of Comerse y USDA.  
Scientific American (Latinoamerica) S. de R. De C.V. México City, September 2002.

<b>Cuadro 5. Tamaño promedio de las granjas</b>	
Año	Hectáreas
1930	157
1964	352
1997	487

Fente: Bureau of Economic Análisis, U.S. Department of Comerse y USDA.  
Scientific American (Latinoamerica) S. de R. De C.V. México City, September 2002.

<b>Cuadro 6. Número de granjas</b>	
Año	Miles
1930	6295
1964	3157
1997	1912

Fente: Bureau of Economic Análisis, U.S. Department of Comerse y USDA.  
Scientific American (Latinoamerica) S. de R. De C.V. México City, September 2002.

En cuanto a los productos agrícolas en que México es todavía competitivo (esperemos que por largo tiempo) por razones de intensidad de mano de obra, como es el caso de las hortalizas, los frutales y las flores, por ejemplo, la economía mexicana se enfrenta a los mismos problemas para la exportación que antes del TLC. Las razones a las que se acude en Estados Unidos, para obstaculizar las importaciones agropecuarias mexicanas van, desde las fitosanitarias y ecológicas, hasta las de empaque y tipo de neumáticos de los camiones que las transportan. Todas estas restricciones se aplican, selectivamente, cuando así conviene a los intereses de los agricultores de Estados Unidos. La recomendación es obvia: los subsidios y otras medidas de apoyo que se dan a la agricultura de E.U. deben de ser similares a las que se dan a la agricultura en México.

Por su parte, la balanza comercial del sector agrícola ha seguido una evolución errática y ha estado acompañada de un déficit comercial agrícola creciente que alcanzó, en 1994, el nivel récord de casi 1000 millones de dólares (\$3 000 millones de dólares si se incluyen los alimentos procesados y las bebidas). (OCDE, 1995).

A seis años de haber entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el balance del sector agropecuario de México ha sido irregular sin haber igualado los costos financieros y de producción de sus otros dos socios. Un ejemplo de lo que se quiere ilustrar lo constituye el maíz cuyo costo por tonelada en México es varias veces más alto que en E.U. ¿Debemos producir en México maíz caro y castigar con esto el bolsillo de todos los mexicanos? ¿O debemos importar de Estados Unidos maíz barato aunque se propicie con esto, nadie lo niega, algún desempleo en México que después pueda ser compensado creando nuevos empleos con los ahorros logrados y que además, con esta medida también se beneficie con maíz barato a los mexicanos que gustan de las tortillas (todos)? Esto es ¿debemos seguir la ruta de la autarquía alimentaria tratando de producir en México, a cualquier costo, todo lo que aquí comemos? ¿O debemos seguir el camino de la autosuficiencia importando cuando y lo que así convenga?.

Debe hacerse hincapié en el alto grado de concentración de las exportaciones mexicanas: de las 32 entidades del país, sólo nueve tienen una participación significativa en el comercio exterior. No es coincidencia que en los estados de la república con mayor exportación se localice también la industria maquiladora que, como se hizo notar, exporta más del 43% de las exportaciones totales mexicanas. La entidad líder en materia de exportación es el Distrito Federal que exporta el 28% del total.

Por lo que se refiere a la inversión extranjera directa, entre 1994 y 1998 el Distrito Federal y Nuevo León absorbieron 70% del total. Al principio del Tratado de Libre Comercio la inversión extranjera directa en México ascendía a más de 40,000 millones de dólares de los que cerca del 64% se originaban en los Estados Unidos.

Para 1998, a cuatro años de haberse iniciado el TLCAN, el balance para México era ventajoso en materia de comercio e inversión extranjera directa: entre 1994 y septiembre de 1997 el país había acumulado un superávit de 33 319 millones de dólares con Estados Unidos y Canadá. En contraste, con ese mismo lapso, se registró un déficit importante con otras regiones económicas, principalmente con la Unión Europea y Asia.

Desde el inicio del TLCAN, hasta 1998, el comercio bilateral entre México y Estados Unidos se incrementó 52%. Otros calculan que el comercio de México, entre 1994 y 1997 aumentó más del 57% con un balance favorable a México.

Entre los sectores de la economía mexicana que han tenido relativo éxito a partir del TLCAN destacan algunas ramas de los sectores agropecuario, químico-plástico, manufacturas de cuero y calzado, textil y confección, vidrio, acero, automotriz y mueblera.

En cuanto a la búsqueda de nuevos mercados para sus productos, México no se ha quedado atrás: para el año 2000 el gobierno había firmado más de 27 Tratados de Libre Comercio con otros países. Si exportar dependiera del número de tratados comerciales firmados, México sería el más grande exportador del mundo. No deja de sorprender que el énfasis que se da a las exportaciones en la actual política económica (Ernesto Zedillo y Vicente Fox) constituye un rompimiento radical con la orientación que, hasta hace pocos años, recomendaba la sustitución de importaciones como el camino para llegar al desarrollo.

Visto con optimismo, y si los cálculos y las cifras están bien, (sin inconsistencias ni duplicaciones), podría afirmarse que las exportaciones mexicanas se han cuadruplicado en los últimos 10 años y han convertido al país en la décima economía exportadora del mundo.

En cuanto al efecto del TLCAN en el mercado de trabajo, debe destacarse que en 1998 las industrias de exportación pagaron los sueldos y salarios más altos del país. Estas industrias, definidas como las que exportaron 80% o más de sus ventas, pagaban sueldos 44% más altos que el resto de la economía. La diferencia sería todavía mayor si la comparación se hiciera con los salarios que paga el sector maquilador donde, en promedio, los salarios son casi cinco veces más grandes que el salario mínimo de la región de que se trate.

La región fronteriza con E.U. se ha visto particularmente beneficiada por el TLCAN. El crecimiento de las exportaciones, el empleo y la producción, hacen que en esa región se observen las tasas de crecimiento más elevadas del país. Según índices de empleo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entre 1993 y 1998 el empleo creció 24% y, de ese aumento, casi el 40 por ciento se localizó en los seis estados de la frontera norte donde se encuentran las maquiladoras.

Como consecuencia de la apertura comercial México se ha convertido en el tercer proveedor de la industria automotriz de Estados Unidos y se ha vuelto el segundo mercado más importante de E.U., ya que envía a México el 16% de lo que ese país exporta. Aún más, entre 1994 y 1997 México pasó del quinto al primer lugar como proveedor de las prendas de vestir importadas por E.U., desplazando así a China. Por su parte, en 1998 el 25% de las exportaciones de textiles de Estados Unidos se enviaron a México cuando, en 1993, apenas llegaban al 14%. Aún más, en 1998 México ocupó el sexto lugar como país exportador de textiles y prendas de vestir del mundo.

Conviene destacar, por ejemplo, que las exportaciones mexicanas de bienes y servicios han tenido un papel central en el ajuste macroeconómico durante la crisis de 1994 y en la drástica caída del PIB en 1995. En 1996, al igual que en 1995, el crecimiento de las exportaciones fue superior al del resto de los otros componentes de la demanda agregada. Recuérdese que demanda agregada, o total, de una economía, es la suma de las demandas que los distintos grupos en la sociedad (consumidores, inversionistas, gobierno y los demandadores externos) hacen de lo que se produce en México en bienes y servicios en un año (PIB).

Para poner en perspectiva el crecimiento del comercio a partir del TLCAN, debe hacerse notar que México exporta más bienes a Estados Unidos que el equivalente a la suma de Alemania y el Reino Unido juntos, que toda la América Latina, y que el agregado

de Hong Kong, Corea y Singapur. La reducción arancelaria, la eliminación de cuotas y la mayor certidumbre de acceso al mercado norteamericano al amparo del TLCAN, han contribuido a que México se haya convertido en el principal proveedor de Estados Unidos en 926 productos que representaban, aproximadamente, el 39 por ciento de las exportaciones mexicanas a ese país. México también ocupa el segundo lugar como proveedor de Estados Unidos en 1 556 productos. (Banco de México, Informe Anual, 1996).

En 1998 las exportaciones totales de México, particularmente las de productos no petroleros, registraron una de las tasas de crecimiento más altas de la economía mundial. Esto se logró a pesar de que en ese año el crecimiento de las exportaciones no petroleras fue más bajo que en 1997. (Banco de México, Informe Anual, 1998).

No es difícil calcular el valor de las exportaciones no petroleras mexicanas desplazadas en el mercado norteamericano por productos de Asia. Estos cálculos se hicieron para cada una de las 1,250 mercancías que entonces importaba Estados Unidos y entre las que se encontraban 1,188 mexicanas. En este reporte (Banco de México, Informe Anual, 1998) se encontró también que, en ese año, las exportaciones de Asia desplazaron en el mercado norteamericano productos mexicanos no petroleros por un monto de 1,292 millones de dólares, cifra equivalente al 1.1% del valor total de nuestras exportaciones de ese año. No obstante, este desplazamiento de bienes México aumentó su participación en las importaciones totales de Estados Unidos al incrementarse simultáneamente otras exportaciones. De hecho, el crecimiento del valor de las exportaciones de México al mercado norteamericano fue superior al registrado por la mayoría de las economías de Asia.

En 1998 México ocupó el tercer lugar como exportador de mercancías a Estados Unidos, precedido sólo por Canadá y Japón. De esos tres países, únicamente México aumentó en ese año su participación como exportador al mercado norteamericano al satisfacer el 10.4% de las importaciones totales de ese país. En 1998 pasó lo mismo que en 1997: el valor de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos superó a la suma de las hechas a ese país por sus dos principales socios comerciales de Europa (Alemania y el Reino Unido), y a las realizadas por el conjunto de los cuatro países conocidos como los Tigres Asiáticos (Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán). (Banco de México, Informe Anual, 1998).

## **2. Las maquiladoras**

Para el año 2000 las siguientes características definían a la industria maquiladora mexicana: (1) Formaban parte de ella aproximadamente 3 600 plantas distribuidas a lo largo de todo el país, aunque concentradas sobre todo en la frontera norte (70%); (2) Daba empleo a más de un millón trescientos mil trabajadores; (3) Generaba más del 46% de las exportaciones totales mexicanas; (4) Empleaba el 83% de insumos importados en la elaboración de su producción; (5) No pagaba impuestos sobre las importaciones de los insumos que empleaba en la fabricación de los productos que exportaba; (6) A partir del primero de enero del 2001 la industria maquiladora pagaría impuestos (entre 0 y 30%) por los insumos y maquinaria que importará. A cambio de esto podría vender en el país su producción.

El programa de las maquiladoras se inició en 1965 cuando se estableció el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) con el decreto El Desarrollo de Operación de la Industria Maquiladora para la Exportación (Decreto Maquila). El objetivo de este programa era crear empleos en la línea fronteriza donde se concentraba gran número de trabajadores desempleados al terminarse el Programa Bracero. En sus primeros años el PIF se parecía más a un programa de empleo que a una estrategia de industrialización para el desarrollo. Más adelante, en 1982, con la crisis de la deuda de ese año, el excedente que se originó en las exportaciones de las maquiladoras, más su notable capacidad para generar divisas y crear empleo, fueron razones suficientes para darle al PIF una función más amplia.

Estas características hacen que a la industria maquiladora deba vérsese como respuesta a la conclusión del Programa Bracero entre Estados Unidos y México. Ambos gobiernos buscaron crear un programa de empleos en la frontera y, con esto en mente, se instaló, en Tijuana, la primera planta (Industria Pulsa) en la Colonia Libertad. Esta industria pionera cerró sus operaciones en 1993 y se trasladó a China.

En la industria maquiladora el grado de cumplimiento de las reglas de origen (la proporción de insumos regionales que deben de contener los bienes que se exportan vía maquiladoras) varía según el sector. La mayor parte del sector maquilador cumple con el mínimo de 51% de contenido regional, concepto que incluye los bienes adquiridos en E.U. Las maquiladoras de alimentos, por ejemplo, tienen un contenido mexicano superior al 60%, pero esto no ocurre con industrias como las electrónicas, equipos eléctricos y automóviles.

La primera generación de maquiladoras se orientó a operaciones de ensamble, empleando mano de obra poco o nada especializada, y utilizando instrumentos de trabajo de baja tecnología en la producción de componentes relativamente sencillos destinados a industrias en Estados Unidos. Ya para 1980 las maquiladoras de segunda generación tenían una orientación distinta para la que se habían originalmente establecido. Ya no realizaban exclusivamente las actividades de ensamble que empleaban sobre todo mano de obra femenina poco especializada. Se empezó entonces a emplear tecnología avanzada, intensiva en capital, así como fuerza de trabajo masculino.

En cuanto al origen por países, la distribución de las maquiladoras es como sigue: 42.1% nacional; 40.5 de Estados Unidos; 12.5 una alianza de capitales de México y Estados Unidos; 1.7 de Japón y el resto, 3.2%, de otros países.

Debido a la estrecha relación con la economía de E.U., la industria maquiladora, por su capacidad de generar empleos y obtener divisas, se convirtió en un elemento de gran importancia en las políticas de estabilización de la economía. Desafortunadamente, esta misma estrecha relación facilita el movimiento de las perturbaciones económicas de Estados Unidos a México. Como ejemplo de lo explicado puede citarse lo que ocurrió en 1995 cuando, a pesar de que el PIB de México había disminuido ese año 6%, el empleo en la industria maquiladora creció más de 9%. Otro ejemplo es lo que ocurrió en 1998 cuando el ingreso que se obtenía de las exportaciones de petróleo se redujo peligrosamente y fue entonces la industria maquiladora la que “le entró al quite” convirtiéndose en la principal fuente de divisas. Desafortunadamente, todo lo bueno, y todo lo malo, que le pasa a la economía de Estados Unidos tarde que temprano se refleja, primero en las maquiladoras y, después, en el resto del país.

Por otra parte, algunos estudios muestran que si en 1999 no se hubiera contabilizado la actividad maquiladora, el desequilibrio comercial habría sido el 4.7 por ciento del PIB, en lugar del 1.3 que reportó para ese año el Banco de México.

Puede decirse entonces que el sector de las maquiladoras, con las fluctuaciones del caso, ha crecido tanto en número de plantas, como en número de empleos.

Por otra parte, a la industria maquiladora la caracteriza también un elevado índice de deserción de obreros: el 60% de ellos abandona su trabajo durante los primeros tres meses por cuestión de salarios.

Aún así, la industria de mayor dinamismo en la creación de empleos en México es el de las maquiladoras. En ese sector se crearon, en 1998, más de 100,000 nuevos empleos equivalentes a un crecimiento del 10.7% en el empleo. Entre 1994 y 1998 el empleo en las maquiladoras creció en su conjunto a una tasa anual de casi 15%. Esto significó más de medio millón de nuevas plazas.

La disminución del crecimiento de la industria maquiladora después de 1965 obedeció, en parte, a la falta de incentivos para que nuevas plantas se incorporaran a ese programa, así como a la política de mantener sobrevaluado el peso. Estas condiciones desfavorables, sin embargo, no impidieron que las maquiladoras continuaran aumentando la producción y el empleo, aunque a un ritmo menor.

A partir de 1984 el sector maquilador creció rápidamente en los estados no fronterizos, y su ritmo de crecimiento fue mayor que el del sector manufacturero. Por ejemplo, de 1980 a 1994, el empleo en las manufacturas creció a menos del 1% anual mientras que la maquila lo hizo al 12%.

De 1982 a 1990 la tasa anual de crecimiento de las exportaciones en las maquiladoras fue de más de nueve veces el de las exportaciones totales (28% frente al 3%). Así también, en 1998, las ventas externas de las maquiladoras representaron el 45% del total manufacturero del país.

El rápido crecimiento de la industria maquiladora creó expectativas en el sentido de que se extendería al resto del país y de que se convertiría en un catalizador del cambio tecnológico y del crecimiento. Desafortunadamente, a más de 35 años de distancia, continúa el debate de si las maquiladoras son o no agentes eficaces de cambio tecnológico en la economía. No hay evidencia empírica confiable que apoye plenamente, en cualquier sentido, esta conjetura. Aún más, otros piensan que los braceros agrícolas son agentes de cambio y modernización más eficaces que los obreros maquiladores.

Las maquiladoras, por su parte, no sólo crean empleos, también pagan como ya se dijo, mejores sueldos que las industrias nacionales. Aunque, si bien es cierto que los salarios en México se encuentran entre los más bajos del mundo, también lo es que los que pagan las maquiladoras son de los más altos de México. En 1996 se pagaba en México 1.47 dólares la hora; en Taiwán 4.33; en Corea 5.14 y en Singapur 5.6.

Entre 1994 y 1997, mientras el promedio de los salarios de los trabajadores en la industria y en el comercio disminuía en 10 y 20%, el salario en las maquiladoras crecía cerca del 30%. El promedio del salario en las maquiladoras es, aproximadamente, cuatro veces mayor que el mínimo nacional.

De acuerdo con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, uno de cada diez mexicanos trabajaba en empresas maquiladoras que, en conjunto, sumaban un millón 105 mil trabajadores. También, según datos de la SECOFI, de 1994 a 1999 el empleo en las maquiladoras creció a una tasa promedio anual de casi 15%.

La industria maquiladora se ha establecido a lo largo del territorio nacional, aunque no siempre de manera uniforme. Para 1997, 30 entidades federativas registraban operaciones en ese sector.

No sorprende, por otra parte, encontrar que alrededor del 75% de las maquiladoras se hayan establecido en los estados fronterizos donde se da la mayor concentración de los centros urbanos en esa región. En 1998, en Tijuana, se encontraban cerca de 700 empresas maquiladoras que empleaban a 146,000 trabajadores, aproximadamente una tercera parte de la Población Económicamente Activa de Tijuana. Se ha calculado también que, por cada trabajador empleado en la industria maquiladora, se crea, por los encadenamientos directos e indirectos, cuando menos otra plaza en la ciudad de Tijuana.

Las maquiladoras se encuentran en un proceso continuo de transformación, de las simples ensambladoras que ocupaban grandes cantidades de trabajadores no calificados (primera generación), a industrias manufactureras más complejas con todo los atributos técnicos de la industria moderna, incluyendo la capacidad de investigación y diseño con mano de obra especializada (segunda generación).

## Parte IV. LA VISIÓN MONETARIA

### A. Antecedentes

A México en los años 50, y hasta finales de los 70, se le tenía en círculos internacionales como paradigma de estabilidad política y crecimiento económico. La tasa de cambio era estable, la convertibilidad, sin restricciones, la inflación, moderada, y el ingreso, creciente, aunque mal distribuido.

Esta época feliz terminó cuando, hacia 1976, tanto había aumentado el precio internacional de nuestro petróleo, que se desató una desenfrenada orgía de gasto público financiada, por supuesto, con los ingresos que se obtenían de las exportaciones petroleras. Con tal volumen de recursos financieros, y sin que nadie pidiera cuentas, las políticas económicas se hicieron inconteniblemente expansionarias, la moneda se sobrevaluó, los préstamos del gobierno aumentaron, y el capital (nacional y extranjero) se asustó y huyó del país. Con el ritmo de gasto que nos traíamos, a nadie sorprendió que México, para 1982, fuera clasificado internacionalmente como un país insolvente. Poco después, gracias a un acuerdo que se suscribió en 1990 en el contexto del llamado Plan Brady propuesto por E.U., se logró modificar la estructura de la deuda en términos más favorables. Como resultado de haber seguido las recomendaciones de ese plan, y como estímulo por llevar a cabo las reformas económicas que ahí se pedían, los flujos de capital cautelosamente empezaron a regresar a México, aunque ya no en forma de préstamos como antes, sino como inversión extranjera en cartera (acciones, en fondos de inversión, Cetes, mesas de dinero, etc.).

Para el período que terminó en 1982, México había acumulado una cuantiosa deuda externa equivalente al 49% de su Producto Interno Bruto (PIB).

Para 1986 la deuda externa, más la pública y privada de México, había alcanzado casi los 100 mil millones de dólares, y darle servicio (pagarla) requería de más de 14 mil millones, de los que los pagos por intereses ascendían a 10 mil millones. No debe olvidarse que, por esos años, el 75% de las divisas se obtenían de las exportaciones de petróleo. Desafortunadamente, para 1986, poco después del derrumbe de los precios del petróleo de ese año, México ya no tenía con que pagar los intereses de su deuda. Las reservas extranjeras habían disminuido a solamente 2.5 mil millones de dólares. El peso, por su parte, fue sistemáticamente devaluado en la creencia de que así se estimularían las exportaciones y se reducirían las importaciones.

En 1986 la tasa de cambio se había apreciado y alcanzaba niveles de 750 pesos por dólar, cantidad que contrastaba con los 22 pesos por dólar de 1982.

Para 1986 el déficit del presupuesto del gobierno en ese año equivalía ya al 13% del PIB, y los pagos por intereses de la deuda pública interna requerían más del 70% del presupuesto federal anual, cantidad muy elevada si se le comparaba con la de Estados Unidos, por ejemplo, que requería el 15% del presupuesto federal para este propósito.

No obstante esta triste situación, en 1989 México empezó a captar, poco a poco, nuevos préstamos internacionales y los inversionistas extranjeros empezaron a invertir nuevamente en deuda mexicana en pesos.

En el período 1982-1994 la economía mexicana experimentó cambios que tendrían importantes consecuencias en la economía de los años por venir. Debe primero señalarse que en este periodo el déficit del gobierno, y el desequilibrio en las cuentas con el exterior,

esto es en la balanza de pagos, se presentaron al mismo tiempo que disminuían los flujos de ahorro externo. Estos acontecimientos marcaron el principio de un período de alta inflación y desalentador estancamiento económico.

Para frenar estas tendencias el gobierno reaccionó reduciendo el gasto, los precios de algunos bienes y servicios y los impuestos. Estas medidas, sin embargo, resultaron insuficientes, ya que a los problemas iniciales se les sumó el deterioro de los términos de intercambio. Con la desaparición de los flujos externos de capital en 1982, el problema del desequilibrio externo se agravó. El país cambió de ser un importador neto de capitales, de aproximadamente 12 mil millones de dólares en 1981, a uno exportador hasta el arreglo de la deuda en 1990.

Para dar permanencia a las reformas económicas de esos años se llevaron a cabo importantes cambios institucionales. Entre ellos destaca haber integrado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la de Programación y Presupuesto de manera de tener bajo un solo control el gasto, los impuestos y las políticas de crédito. También por esos años se reformó la Constitución con el objetivo de dar independencia al Banco de México de la Secretaría de Hacienda y, lo que sería de enorme trascendencia en los años venideros, se aprobó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de impredecibles consecuencias.

Al principio de la década de los 90 todavía se ponía a México de ejemplo de cómo reformas económicas dirigidas a perfeccionar el funcionamiento del mercado podían llevar a los países al desarrollo económico y a la prosperidad.

A finales de 1993 los principales indicadores económicos señalaban que la economía estaba, aparentemente, en orden, con el TLC presidiéndolo todo y dándole sentido, dirección y continuidad a lo ya logrado. Sólo faltaba que estos avances se materializarán en una sociedad más abundante y equitativa, pero de esto, en la euforia petrolera pocos se acordaban. En este futuro tan prometedor algunos percibían sin embargo, tenues señales de peligro, nada grave, nada que no se pudiera controlar.

En 1994 la economía de México sufrió, tremendo sangoloteo. El déficit de la cuenta corriente, que se encontraba en equilibrio al final de la década de los 80, se deterioró para los 90 representando ya el 6.8% del PIB en 1993 y el 7.9% en 1994. El creciente déficit en la cuenta corriente entre 1988 y 1994 se atribuye al incremento de la inversión que, de equivaler el 20.4% del PIB en 1988 pasó a representar el 23.6% en 1991. Un factor adicional, pero importante, que contribuyó al deterioro del déficit fue la disminución del ahorro nacional que, de constituir el 19.4% del PIB en 1988, pasó a ser el 15.7% en 1994.

## **B. La crisis del 94: sus causas y sus remedios**

México en 1992, como ya se señaló, había logrado innegables metas económicas y había aprendido a hacer crecer al PIB, aunque, de manera inexplicable, se le había olvidado el principio económico que lo que se produce en una economía es para repartirlo, y repartirlo bien. Veamos algunos datos de la economía de entonces.

En 1993 el gobierno contaba con excedentes fiscales y la economía registraba sólo un modesto déficit externo. La inflación había disminuido, y muchos creían que un desarrollo económico acelerado, y la aceptación al Club del Primer Mundo, estaban a la

vuelta de la esquina, sobre todo ahora que ya se había firmado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o TLC.

Para 1994, sin embargo, las cosas no estaban saliendo como se había planeado. Desde la adopción de las reformas estructurales de mediados de 1980, hasta el Pacto entre Obreros, Campesinos, Empresarios y el Gobierno de 1987, la economía se había abierto al comercio internacional y se habían llevado a cabo cambios institucionales necesarios para el desarrollo. Era verdad que el peso se encontraba sobrevaluado, y que el déficit de la cuenta corriente era considerable, pero esos desequilibrios, después se vería, no eran, en sí, de la magnitud como para precipitar una crisis de ese tamaño. Ya en abril de 1994 se detectaban señales adicionales de peligro, como la elevación de las tasas de interés resultado de ataques especulativos contra el peso. Estos movimientos en las variables clave de la economía constituían avisos, a mexicanos y extranjeros, de lo ingenuo de pensar que volveríamos a vivir un México como el de antes.

Las reservas de divisas internacionales, elevadas al principio de 1994, disminuyeron varias veces a lo largo del año. Para diciembre, de ese año, a unos cuantos días de que tomará posesión Ernesto Zedillo, el deterioro financiero se había generalizado. En el día 20 del llamado “diciembre negro”, el peso se devaluó (no valía mucho en relación a otras monedas) y ya nadie lo quería (pobre peso y pobres de nosotros). El sistema financiero de México se paralizó ese día, y los inversionistas (nacionales y extranjeros) se apresuraron a deshacerse, a como diera lugar, de sus documentos financieros mexicanos. Así se inició una estampida global de capitales que tuvo efectos negativos en los mercados emergentes de todas partes. A estas perturbaciones monetarias, que alcanzaron a casi todas las economías del mundo, se les bautizó como el “efecto tequila”.

Entre 1994 y 1995 México fue presa de acontecimientos inesperados, algunos internos y otros externos. Entre estos destaca, al principio de 1994, la disminución de los flujos de capital hacia México. Esta era la “primera llamada” que anunciaba la necesidad de disminuir cuanto antes el déficit externo. El reto consistía en hacerlo sin paralizar la economía ni precipitar la inestabilidad macroeconómica. Desafortunadamente, el gobierno de entonces no quiso, no pudo, o no supo como hacerlo, precipitando así un generalizado desconcierto financiero y una aguda recesión. Se estaba viviendo ya una crisis de “dimensiones bíblicas”, como lo divulgaban algunos exagerados. Para otros, tampoco muy optimistas, lo que se había iniciado no era una crisis cualquiera, era la Apocalipsis misma del sistema financiero internacional. ¿Era México acaso el fin del capitalismo?

Por otra parte, también en 1994, para desgracia del Partido Revolucionario Institucional, aunque no para el resto del país, se inició un movimiento guerrillero indígena en el estado de Chiapas. Meses después, otra sacudida conmovió al país. Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia de la república por el partido que había gobernado a la nación por más de 70 años, fue asesinado. Estos acontecimientos, “to say the least”, agravaron y pusieron a prueba, y en duda, la capacidad del gobierno para mantener la estabilidad económica y política del país.

Los problemas que empezaron a aparecer después de la devaluación de 1994 fueron numerosos y variados, siendo el más complejo el de continuar atrayendo capitales en un ambiente político y económico como el que se vivía y dada la precaria situación de un gobierno que se enfrentaba a un calendario de pagos pactado en dólares.

Un acontecimiento que complicó los efectos negativos de la devaluación fue la creencia, por parte de los inversionistas, de haber sido engañados, ya que se les había

asegurado que no habría devaluación. No todos los expertos monetaristas estuvieron de acuerdo con la explicación de que el anuncio de la devaluación haya sido la responsable del pánico y del desorden financiero. Las devaluaciones son frecuentes, argumentaban, en países donde el Ministro de Finanzas, o el equivalente al Secretario de Hacienda de México, asegura que nunca se devaluara. Es más, existe la regla no escrita de que cuando un funcionario importante de las finanzas de un país asegura que no habrá devaluación, lo más seguro es que sí la haya y de que ha llegado el momento de abandonar la moneda de que se trate y transformar las inversiones a formas de riqueza menos inseguras y más redituables. Tal vez la diferencia entre lo que pasó en México y en otros países fue que aquí la devaluación se hizo después de que las reservas se habían agotado, y cuando vencían numerosas obligaciones de pagos de deuda externa en dólares (Tesobonos). El error que se cometió no fue anunciar la devaluación, sino hacerlo a destiempo, cuando las reservas eran bajas y la deuda de corto plazo, en dólares, elevada. Según otros, lo que pasaba era que había llegado el momento de aplicar, además de las usuales políticas fiscales y monetarias restrictivas, un ajuste en el tipo de cambio que, se conjeturaba, estaba sobrevaluado. También los había quienes pensaban con optimismo que aplicando un variado paquete de políticas el déficit en la cuenta corriente desaparecería gradualmente.

En estas circunstancias, habiendo agotado sus reservas, y disipado su credibilidad, el gobierno mexicano no tenía ya recursos con que pagar a sus acreedores. A los banqueros y organismos financieros internacionales, antes tan ansiosos de prestarle a México, tampoco se les veía por ningún lado.

En 1995 el gobierno mexicano corría ciertamente el riesgo de declararse en quiebra, pero no porque fuera insolvente, ni porque no quisiera pagar sus obligaciones, sino, simple y llanamente, porque no tenía liquidez. México, desafortunadamente, tampoco contaba con las reservas internacionales necesarias para cubrir sus deudas de corto plazo que sólo podría pagar si recibía nuevos préstamos. Para entonces también había aparecido ya el perverso fenómeno, frecuente en estos casos, que consiste en que el temor a una quiebra incrementa la probabilidad de que ocurra.

Afortunadamente, poco después de que el peso se devaluara, cuando el pánico de los inversionistas por poco llevaba a México al desastre, apareció el salvador histórico de siempre. Ante la posible quiebra financiera de México, el gobierno de Estados Unidos, y el Fondo Monetario Internacional, respondieron con el anuncio de un paquete de apoyo de 52 mil millones de dólares que tenía como meta restablecer la confianza internacional en la economía. Al paquete lo acompañaba el compromiso, por parte del gobierno mexicano, de modificar algunas de sus políticas económicas.

La ayuda para salvar a la economía mexicana fue extraordinaria desde varios puntos de vista. La contribución del Fondo Monetario Internacional de ayuda de 17 mil millones de dólares igualaba 7 veces la cuota mexicana, y era el más grande programa en la historia del Fondo Monetario Internacional en forma absoluta y como por ciento de la cuota.

Antes de exponer argumentos a favor, y en contra, de que una moneda se devalúe, (y con esto se corrija el déficit en la cuenta corriente) conviene recordar algunos conceptos.

Devaluar o depreciar el peso, esto es, aumentar su tasa de cambio, quiere decir que cada dólar cuesta ahora más pesos o, lo que es lo mismo, que cada peso cuesta ahora menos dólares. De aquí se sigue que cada dólar de Estados Unidos puede ahora comprar más pesos con que pagar las importaciones que vienen de México. Esto claramente estimula las exportaciones mexicanas ya que ahora son más baratas.

Por el contrario, reevaluar, o apreciar, o disminuir la tasa de cambio del peso en relación al dólar, quiere decir que cada dólar cuesta ahora menos pesos o, lo que es lo mismo, cada peso cuesta más dólares. O también que cada dólar comprará ahora menos pesos de los que sirven para pagar las importaciones que vienen de México. Esto es así porque las exportaciones mexicanas, siendo ahora más caras, son menos atractivas, y su volumen seguramente disminuirá. Dicho de otra manera, al encarecerse nuestras exportaciones perderán competitividad, o lo que es lo mismo, la competitividad internacional de nuestros productos se reduce debido a que aumentó el precio de nuestras exportaciones.

Dado que con la revaluación del peso cada dólar es ahora más barato, se necesitarán menos pesos comprar los dólares que servirán para pagar por las importaciones que vienen a México desde E.U. Es por esto que nuestras importaciones aumentan cuando el peso se revalúa.

Después de estas, definiciones, aclaraciones y rodeos, volvamos al tema de la crisis del 94.

Para algunos lo que siguió a la devaluación del peso en 1994 fortaleció el punto de vista que sostiene que, cuando se aplica una política de estabilización que se apoya en la tasa de cambio a manera de ancla para reducir la inflación, se obtienen resultados generalmente positivos. Aún más, antes de la devaluación de 1994, los que así pensaban, también sostenían el punto de vista de que la apreciación de una moneda, y los incrementos en el déficit de la cuenta corriente, deben entenderse como señales de que la economía está funcionando bien. En una situación como esta, y en el contexto del dilema de si se debe devaluar o no, la pregunta central de la política económica a la que hay que dar respuesta sigue siendo la de si una devaluación incrementa o no las exportaciones al hacerlas más baratas para los importadores de nuestros productos. Desafortunadamente, como casi siempre sucede en este y en otros asuntos donde intervienen economistas, no hay todavía acuerdo sobre la conveniencia de utilizar las devaluaciones como parte del paquete de medidas para estimular el desarrollo y reducir el déficit en la cuenta corriente. Dicho de otra forma, aunque teóricamente las ventajas de una devaluación parecen evidentes, su aceptación no es generalizada ni en la teoría ni en la práctica del desarrollo económico.

Los que no están de acuerdo en usar las devaluaciones como instrumentos de política para estimular el desarrollo y reducir el déficit en la cuenta corriente argumentan, adicionalmente, que aún cuando no sea el caso de que surjan los efectos inflacionarios que generalmente acompañan a las devaluaciones, el desarrollo económico no necesariamente haría acto de presencia.

El grupo de los optimistas, por su parte, interpretan lo que pasó en 1994 como una lección de economía que nos dio la oportunidad de reflexionar y verificar si las devaluaciones ayudan o no a promover el desarrollo económico. Por lo que concierne a México, la evidencia empírica apoya el punto de vista que las recesiones en la economía están históricamente asociadas a devaluaciones, y las apreciaciones al crecimiento. De hecho, no se tiene noticia de un período en la historia económica del país en la que una tasa de cambio devaluada, y un alto nivel de actividad económica, caminen al parejo.

Para el punto de vista contrario, el de los “devaluacioncitas”, los que creen en la eficacia de las devaluaciones, la asociación que se da entre el valor de la tasa de cambio y el crecimiento del PIB no constituye evidencia empírica suficientemente “robusta” como para afirmar que las depreciaciones inhiben el crecimiento. Para empezar, según este

grupo, la dirección de causalidad de estas variables no es unívoca, esto es, puede suceder que el crecimiento ocasione movimientos en la tasa de cambio, pero también puede ocurrir lo contrario. Es más, la pretendida relación que se dice se observa entre el crecimiento del PIB y una tasa de cambio apreciada puede resultar espuria (falsa), y sólo reflejar la respuesta de estas variables a cambios en otra, como el acceso a préstamos internacionales, por ejemplo.

En el grupo de los “devaluacionistas” los hay también quienes aceptan que el “efecto crecimiento” de una devaluación puede, en las primeras etapas de su aplicación, anularse como resultado de efectos contraccionistas de corto plazo pero, más tarde, en el largo plazo, una devaluación sostenida estimulará, tarde que temprano, el crecimiento económico. Algunos en este grupo conjeturan que la relación inversa que en México se da entre devaluación y crecimiento se deba, simplemente, a que la devaluación no se ha mantenido, como antes se dijo, por un período lo suficientemente largo como para consolidar los efectos positivos de la devaluación sobre el crecimiento.

Los anti-devaluacionistas, o “apreciacionistas”, por su parte, piensan que las devaluaciones llevan a la disminución del PIB y no a su crecimiento. Esto es, según ellos, es posible demostrar que las depreciaciones se encuentran inversamente relacionadas con el crecimiento, y que las apreciaciones lo están directamente. En México trabajos empíricos apoyan la hipótesis de que las devaluaciones sostenidas están estadísticamente asociadas a altas tasas de inflación y a la contracción de la actividad económica.

Volvamos al tema de la crisis financiera del 94 y sus causas. Como se dijo en párrafos anteriores, un buen número de economistas está de acuerdo en aceptar que el mal manejo del déficit en la cuenta corriente, y la apreciación de la tasa de cambio, fueron las principales causas que llevaron a la devaluación del peso en diciembre de 1994. A esta interpretación, sin embargo, se le critica no poner la debida atención al siguiente punto clave ya mencionado: cuando un país recibe abundantes flujos de capital del extranjero, es muy probable que su tasa de cambio se aprecie y que la economía entonces pierda competitividad en sus relaciones comerciales con el exterior. Se llega a este resultado, como arriba se explicó, debido a que, al aumentar la tasa de cambio las exportaciones se encarecen haciendo que disminuya la cantidad exportada. Por su parte, en 1994 las importaciones se incrementaron al abarataarse como resultado del elevado valor de nuestra tasa de cambio. No debe dejar de mencionarse la opción, empíricamente verificada, de que, cuando a una apreciación se le acompaña de incrementos en la productividad, que se originan en un cambio tecnológico, por ejemplo, la economía no pierde necesariamente competitividad en su comercio internacional y, por lo tanto, nuestras exportaciones continuarán siendo atractivas para los importadores de nuestros productos. El espectacular crecimiento de las exportaciones mexicanas durante los últimos años constituye evidencia de que, si la productividad aumenta, la competitividad internacional de nuestras exportaciones no disminuirá a pesar de la sobrevaluación del peso. (Dornbusch, Goldfajn, 1997). Fue por este mecanismo que, en 1994, las exportaciones mexicanas crecieron notablemente, a pesar de que la tasa de cambio se encontraba, desde entonces, sobrevaluada. Las exportaciones totales en 1994 crecieron 17.3%, las no petroleras 20.2%, y las de manufacturas no maquiladoras 21.7%. Resultados nada despreciables para una situación de sobrevaluación de la tasa de cambio que, se supone, desalienta las exportaciones. Señalemos otros acontecimientos económicos pertinentes a la economía de esa época.

Según algunos economistas, la severa contracción del crédito que siguió a la crisis del 94 dio lugar a la peor recesión en la historia económica de México, y llevó al sistema bancario a su casi desintegración (o descomposición dirían algunos). Lo que estaba ocurriendo ciertamente desconcertó a aquellos que recomendaban la devaluación del peso como medida para corregir el déficit en la cuenta corriente.

Los que no estaban a favor de devaluar como la política a seguir para salir de la crisis, sostenían que ese no era el momento para hacer una del 20% que recomendaban los que sí estaban a su favor. Una devaluación de esta magnitud, advertían, asustaría a los inversionistas nacionales y extranjeros. En efecto, para diciembre de 1994, el temor se había apoderado de los inversionistas en activos mexicanos quienes, a partir de entonces, no volverían a adquirir esos valores, aún a muy altas tasas de interés.

Conviene enfatizar que la crisis mexicana de 1994, en contraste con otras similares en América Latina, no fue el resultado de un comportamiento fiscal irresponsable. El balance del presupuesto del gobierno entre 1990-1994 había sido positivo. Esto es, el consumo del gobierno había permanecido casi constante, y la inversión pública se había incrementado sólo marginalmente. El comportamiento de estas variables mostraba que el deterioro de la cuenta corriente reflejaba el exceso de inversión privada sobre el ahorro (Sachs, Tornel y Velasco, 1997), y que la mayor parte de la deuda externa de esos años la había contraído el sector privado.

Un aspecto de la crisis de 1994, que sorprendió a propios y a extraños, fue que el comportamiento de las variables macroeconómicas responsables no mostraba que se estuviera gestando una crisis de la virulencia como la que se dio, aunque, a decir verdad, poco antes se habían detectado ya señales de peligro, como una tasa de cambio sobrevaluada. Una medida que ciertamente resultaba preocupante consistía en que, para pagar el déficit, la economía se estuviera apoyando en préstamos externos que pronto tendrían que pagarse. El déficit en la cuenta corriente, que equivalía al 6.8% del PIB en 1993, siguió creciendo hasta llegar al 8% en 1994. Esta situación constituía para muchos una clara advertencia de que pronto algo se tenía que hacer para disminuir el déficit. Así, lo primero que se les ocurrió a los políticos aprendices de economistas y a los economistas “grillos” responsables de la política económica de entonces fue tomar la ruta ortodoxa: devaluar el peso.

A manera de resumen de lo hasta aquí dicho pueden hacerse los siguientes comentarios. Poco después del ya multi-citado asesinato del candidato priísta a la presidencia de la república en marzo de 1994, la tasa de cambio se devaluó nuevamente y las tasas de interés se incrementaron en alrededor de 7 puntos. Sin embargo, y no obstante los cambios en la tasa de interés favorables a los inversionistas, la fuga de capitales continuó. En un esfuerzo por detener esta tendencia se aplicaron medidas adicionales que, se esperaba, mantendrían estables la tasa de cambio y las de interés. Esto se lograría con la ayuda de la expansión del crédito doméstico y de la conversión de documentos financieros gubernamentales de corto plazo denominados en pesos (CETES), a bonos denominados en dólares (Tesobonos). Desafortunadamente, y contrario a lo que se esperaba, con esta política lo único que se logró fue disminuir aún más las reservas internacionales y aumentar la deuda de corto plazo denominada en dólares.

Cada uno de estos acontecimientos contribuyó a que el gobierno se hiciera financieramente muy vulnerable. Los economistas monetario-fundamentalistas, los apasionadamente convencidos de las bondades de las devaluaciones y del mercado,

estimaron que 1995 era el momento justo para devaluar otra vez. La devaluación, sin embargo, nunca se realizó. La justificación que se dio para no llevarla a cabo fue que, de haberla llevado a cabo, el candidato del PRI habría perdido popularidad y también despertado descontento en la ciudadanía, estado de ánimo nada deseable en un año de elección presidencial. Para los mexicanos, sin embargo, esta ingenua explicación de porqué no se devaluó ofendía a la inteligencia (cuando la había). ¿Cómo podría el candidato del PRI haber perdido las elecciones cuando no había un candidato de oposición creíble a quien derrotar en las urnas, o fuera de ellas?

### **C. La crónica de una devaluación anunciada**

Para algunos, los economistas apocalípticos, la devaluación del 94, y la crisis del 95 que le siguió, ya venían encarriladas y eran imparables.

Para otros, los que no compartían este fatalismo económico, la crisis y el pánico que le siguieron fueron eventos independientes, primero apareció la devaluación y después el pánico.

Los que por su parte sostenían que la devaluación, y lo que le siguió, sí se podía haber evitado, compartían también el punto de vista de que las políticas que seguía el gobierno eran las apropiadas. Esto como lo demostraba el hecho de que las variables macroeconómicas importantes, los “fundamentals”, o “variables clave”, eran controlables y se comportaban de manera no diferente a las de otras economías del mundo. (Sachs, Tornel y Velasco, 1997). Estos economistas optimistas, —los menos— pensaban que no era necesario un ajuste devaluatorio, ya que con la aprobación del TLC, y las reformas económicas que se estaban ensayando, se incrementarían la producción, las exportaciones y el empleo. Aún más, estos mismos economistas juzgaban que la relación deuda/PIB en el México de ese entonces era relativamente reducida, de tal manera que se podía seguir pidiendo prestado a los mismos niveles que en 1993 (alrededor del 8% del PIB).

Pero, como casi siempre sucede entre economistas, los había también en este caso un grupo de aguafiestas a los que ninguna de las propuestas les resultaba convincente. (Sachs, Tornel y Velasco, 1997). Estos economistas, como ya vimos, eran los que en 1994 sostenían que la economía estaba encaminada hacia un desastre financiero, y que sólo con mucha suerte, y fuertes dosis de correcciones urgentes e inimaginativas, se podía cambiar el rumbo y evitar la inevitable catástrofe. Si no se hacían estos ajustes, sentenciaban, el déficit en la cuenta corriente crecería de manera incontrolable como resultado de la sobrevaluación. Peor aún, el déficit ya no iba a poder ser financiado con recursos del exterior, puesto que ya nadie, en su sano juicio, le prestaría a un país en tan precarias condiciones financieras y políticas como México.

Para el grupo de los escépticos la crisis podía atribuirse, más que nada, a la testaruda decisión de devaluar, cuando una política monetaria contraccionista habría salvado la situación. De manera simplista, estos economistas atribuían la crisis a que el anuncio de la devaluación se hizo cuando el peso se encontraba sobrevaluado, y sus efectos negativos ya habían empezado a manifestarse. (Dornbusch, Goldfajn, 1995). Finalmente, otros culpaban de la crisis directamente al Banco de México por haber gastado, en diciembre de 1994, sus reservas y por haberlo hecho del conocimiento público a destiempo, es decir, muy pronto.

#### **D. Otras cuestiones monetarias**

La disminución de las reservas tuvo un papel decisivo en la gestación de la crisis de 1994. Para poco después de la firma del TLCAN, el Banco de México ya había disminuido sus reservas, de 29 mil millones de dólares en febrero de 1994, a sólo cerca de 6 mil millones en diciembre de ese año. La disminución de las reservas, desafortunadamente, se inició al mismo tiempo que lo hacían los flujos de capital hacia México y de que empezaran a aplicarse medidas monetarias (equivocadas) con el propósito de reducir los incrementos que se estaban depurando en las tasas de interés. La reducción de las tasas de interés, como era de esperarse, desalentó la inversión extranjera. A estas medidas habría que agregar otras no muy afortunadas como la de no pagar el déficit con capital externo, sino hacerlo con las ya disminuidas reservas con las que contaba el país.

Antes de explicar porque las políticas monetarias que se aplicaron facilitaron la crisis de 1994 se deben recordar algunos conceptos. Es un hecho empírico generalmente aceptado que, cuando los flujos de capital externo entran a un país, la base monetaria (billetes, monedas, etc) aumenta, y esto, por lo general, casi siempre, lleva a que el nivel de precios de la economía aumente. Usualmente, en estos casos se recomienda aplicar medidas que anulen, o contrarresten, los efectos inflacionarios de los incrementos en la base monetaria. Lo contrario se recomienda cuando se trata de una salida de capitales.

Desafortunadamente, en 1994, cuando los flujos de capital habían empezado a salir de México, el gobierno aplicó políticas monetaria apropiadas para anular los efectos negativos de una entrada de capitales, no los de una salida, que era lo que estaba ocurriendo. Se quiso justificar esta medida (equivocada) argumentando que se aplicaba con el fin de evitar que las tasas de interés se elevaran demasiado y que se desalentaran los préstamos para la inversión. La aplicación de esta política, sin embargo, hizo posible que los mecanismos de corrección monetaria automáticos fueran sistemáticamente abortados. (Sachs, Tornel y Velasco, 1997). Dicho de otra manera, el error de la política consistió en que, al intentar corregir los desequilibrios monetarios, se interfirió con el mecanismo automático de ajuste sin lograr los objetivos. Dicho de manera más breve: el Banco de México “esterilizó” los efectos monetarios cuando no debía, y no lo hizo cuando se necesitaba hacerlo.

Los que estaban de acuerdo con las medidas adoptadas, y así interpretaban los hechos y las cifras de la economía de entonces, compartían también el punto de vista de que la disminución de las reservas fue el resultado de la expansión del crédito por parte del Banco de México, y no consecuencia de la pérdida de confianza de los inversionistas. La pérdida de confianza, en sí misma, sólo habría llevado a tasas de interés más altas y a un menor déficit en la cuenta corriente.

En 1992, y en 1993, los flujos privados de capital hacia México promediaron 24 mil millones de dólares al año, o sea alrededor del 7% del PIB. Aunque durante este período los flujos privados y públicos se incrementaron, el privado lo hizo más rápidamente hasta el punto de que bastaba, por sí mismo, para financiar el déficit en la cuenta corriente. En el periodo 1991-1993, por ejemplo, el déficit ascendió a 48 mil millones de dólares, los flujos externos de capital a 57 mil millones (suficientes para financiar el déficit de 48 mil millones), y la contribución de las reservas para financiar el déficit a 7 mil millones. Claramente una situación holgada.

Desafortunadamente, para marzo de 1994 los flujos privados de capital habían disminuido drásticamente, y México había empezado a financiar el déficit de su cuenta corriente con sus reservas, las que, como era de esperarse, a ese ritmo pronto se agotaron.

Sobre este punto en particular algunos economistas consideraban que la política del Banco de México de aumentar las tasas de interés fue el factor que más contribuyó a que se agotaran las reservas. De no haber expandido el crédito, la economía, como antes se dijo, habría tenido que ajustarse a un flujo menor de capital privado extranjero, y el Banco de México no habría agotado sus reservas.

¿Por qué los inversionistas extranjeros huyeron de México a pesar de las altas tasas de interés y una tasa de cambio subvaluada que disminuía el riesgo de una inflación y estimulaba, además, las exportaciones? Los economistas que gustan de explicaciones psicoanalíticas interpretan que lo que preocupó a los inversionistas fue, ciertamente, resultado del pánico, pero también su causa. Así visto, la crisis fue un “pánico que se auto realizó”.

Finalmente, para otros el origen del pánico financiero que se apoderó de todos en diciembre de 1994 no fue la elevada deuda pública, el pánico más bien, se inició cuando se supo que las obligaciones de corto plazo del gobierno, y del sistema bancario en general, habían alcanzado niveles muy elevados en relación a las reservas líquidas del gobierno.

¿Fue acaso el Banco de México con su política expansionista de crédito (aumento de la oferta monetaria) quien sentó las bases para la futura devaluación del peso en Diciembre de 1994? Algunos lo creen sí.

### **E. Devaluar o no devaluar: he ahí el dilema**

Si en algo por muchos años caracterizó al peso mexicano fue su colapso sexenal. Al final de cada seis años el peso se encontraba casi siempre sobrevaluado y maduro para devaluarse. ¿Pero, quién haría la devaluación? ¿El presidente entrante, o el saliente? La impopular devaluación sexenal casi siempre le tocaba, por razones históricas, políticas, y hasta de machismo, hacerla al presidente saliente. A él le tocaba protagonizar el rito de la inmólación política que significaba devaluar. El presidente entrante, no siendo él quien devaluaba, sembraba esperanzas y optimismo, mejoraba su imagen, ganaba prestigio, y también las elecciones. Así de fácil.

Cabe resaltar el hecho de que a los movimientos de la tasa de cambio se acude para explicar todo tipo de acontecimientos, económicos y no económicos, que van desde los desequilibrios en la balanza de pagos, hasta el raquítico crecimiento de una economía. La tasa de cambio, desafortunadamente, no tiene la culpa de ni puede explicarlo todo.

Antes de seguir adelante se recuerdan algunos conceptos sobre la importancia de la tasa de cambio en la economía. Como antes ya se dijo, con frecuencia en esa época se escuchaba con insistencia la crítica de que las políticas económicas de gobiernos recientes no habían prestado la debida atención a la tarea de mantener competitiva la tasa de cambio y así continuar manteniendo atractivos los precios a los importadores de nuestros productos. A este descuido se atribuye el lento crecimiento de la economía mexicana en 1994. Los que comparten estas ideas generalmente también que una moneda apreciada disminuye el ritmo de desarrollo y lleva a incrementos en el déficit comercial. Para estos economistas la disminución del PIB en 1994 se debió a que el incremento en el valor de la

tasa de cambio desalentó nuestras exportaciones. Sin embargo, la evidencia empírica sobre el tema, aunque escasa, parece apoyar el punto de vista contrario, esto es, el de que la tasa de cambio no es una variable de gran poder explicativo cuando se trata de entender porque crecen las exportaciones. En 1994, en una encuesta a nivel nacional que llevó a cabo el Centro del Sector Privado para Estudios Económicos, se preguntó a un grupo de empresarios de alto nivel, que jerarquizaran las más importantes limitaciones para exportar. De siete factores señalados, situaron a la tasa de cambio en el penúltimo lugar en importancia.

Por otra parte, en la investigación económica, teórica y empírica, se ha discutido, acaloradamente, y por largo tiempo el asunto de si una apreciación de la tasa de cambio estimula, o deprime, la economía. La controversia no está resuelta y, según algunos, la evidencia empírica apoya la posición de que una tasa de cambio apreciada no es obstáculo para el crecimiento. Un caso latinoamericano bien documentado es el de Argentina que, a lo largo de su historia, ha experimentado largos períodos de rápido crecimiento y, simultáneamente, una acelerada apreciación de su moneda. En distinto grado lo mismo ha sucedido en otros países.

Debe señalarse, sin embargo, que ya desde antes de la devaluación de 1994 los hubo economistas que dirigieron sus esfuerzos y creatividad a la tarea de diseñar políticas que mantuvieran competitiva la tasa de cambio con el fin de estimular las exportaciones y el crecimiento.

Por otra parte, sin embargo, resulta también convincente el punto de vista contrario: el que argumenta que las devaluaciones están históricamente asociadas a disminuciones en el ritmo de crecimiento de las economías, y que las apreciaciones a su crecimiento. ¿Cuál de las dos posiciones es la correcta?

## **F. Preguntas sin respuestas**

Desde 1945 seis regímenes de tasa de cambio, fija, o semifija, se han experimentado en México. Con la experiencia que tenemos en esto de las devaluaciones, no ha dejado de extrañar que lo que pasó en 1994 ocurriera a pesar de las políticas restrictivas que se aplicaron. También causó sorpresa que, en 1994, los inversionistas abandonaran los Tesobonos (obligaciones en dólares). Lo más sorprendente, sin embargo, fue que los efectos de la crisis del 94 se extendieran a los mercados emergentes de todo el mundo.

Para algunos la sobrevaluación del peso, y el déficit en la cuenta corriente, fueron dos avisos que, justificadamente, alertaron a los inversionistas a disminuir sus préstamos a México antes de que ocurrieran más devaluaciones y desbarajustes monetarios.

Debe señalarse también que sólo años después de la crisis se pudo constatar que tanto la reacción de los mercados al anuncio de la devaluación, como el temor de los inversionistas, fueron exagerados. De la solvencia del gobierno mexicano no había duda, ya que podía cumplir satisfactoriamente con todas sus obligaciones internacionales denominadas en Tesobonos (dólares). Ahora se sabe que gran número de poseedores de este tipo de títulos incurrió en pérdidas innecesarias al venderlos a destiempo con grandes descuentos.

No existe una razón única que explique cabalmente la aparición de la crisis de diciembre de 1994, ni por qué se presentó en la malignidad con que lo hizo. Se puede sí

conjeturar, con la ayuda de la teoría económica, de la estadística, de la historia, de la experiencia, del chisme y de la intuición, que la crisis se gestó a partir de la aplicación simultánea de dos políticas incompatibles: Primero, la política que utilizó el tipo de cambio como “ancla” para evitar que la inflación se hiciera incontrolable y; Segundo, las políticas macroeconómicas que, entre 1993 y 1994, se declararon abiertamente expansionistas favoreciendo la inflación. (OCDE, 1994).

Las siguientes son algunas de las variables, hechos, números y razones a las que se puede acudir para ayudarnos a entender la crisis de 1994: (1) la ya multicitada tasa de cambio sobrevaluada; (2) la política de crédito expansionista del Banco de México; (3) la información engañosa y desigual al público (los importantes sabían primero que nadie de las decisiones del gobierno); y; (4) un nivel de ahorro nacional insuficiente.

Finalmente, hay que mencionar la opinión de los que creen que, para que la crisis de 1994 no se hubiera dado, el gobierno debería haber acompañado su programa con ajustes macroeconómicos y de reformas políticas. Puesto que esto no sucedió, las medidas de estabilización que se aplicaron sólo llevaron a la sobrevaluación de la tasa de cambio, a una situación financiera precaria, y a la ausencia de crecimiento.

## PARTE V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

### A. Resumen

Allá, muy al principio del siglo XX, en 1910, México vivió una revolución que duró más de diez años. Este periodo fue uno de estancamiento económico, de muerte, de una galopante inflación y, a menos de que se trabajara en el ejército regular, o en alguna de las facciones revolucionarias, de bajos salarios y empleo.

La situación política del país durante la década de los veinte hizo difícil la recuperación económica. Pero, a pesar de las dificultades, el PIB creció en más del 20% durante la primera mitad de esa década. Durante la segunda mitad de la misma la agricultura, que seguía atrasada, creció, a un ritmo más lento que el resto de la economía.

A México se le ha puesto de ejemplo de como un país con una política que como objetivo principal aumentar el PIB, no resuelve el problema del desempleo ni tampoco el de la desigual distribución de lo que se produce en la economía. Algunos estudiosos en años tan recientes como los 90 han puesto también a México como ejemplo de cómo haciendo ajustes en los mercados se puede conducir a los países pobres al desarrollo y a la prosperidad. Veamos.

Para la década de los años 30 la economía mundial había empezado a crecer y, con ella la mexicana. Las devaluaciones del peso de ese entonces ayudaron a acelerar el crecimiento que, aunque no tuvo el mismo ritmo durante toda la década, si se puede decir que fue una de rápida expansión.

Durante la década posterior a 1930 se inició la conocida política de sustitución de importaciones que se ejecutaba mediante el control de divisas y licencias de importación. Estas medidas se aplicaron, simultáneamente, a otras entre las que sobresalen las que daban apoyo decidido al sector agrícola. En esta época (Lázaro Cárdenas) se construyeron importantes obras de infraestructura agrícola y se aceleró la distribución masiva de tierra entre los campesinos. Debe recordarse que la economía política de entonces recomendaba que el desarrollo económico debía apoyarse en el sector agropecuario. Con este fin la política económica se orientó a la construcción de infraestructura e inversión que estimularán a la industria y también a la agricultura comercial. Con el fin de proteger a la industria se mantuvieron bajos los precios de los energéticos y se construyeron obras de infraestructura para la industria y la agricultura comercial. Debe señalarse, sin embargo, que insumos tan importantes como el crédito se otorgaban casi siempre en términos favorables al sector manufacturero y en contra de la agricultura.

Durante el período de 1940 a 1970 se distinguen dos formas de financiar el desarrollo. En el primero se empleó el ahorro interno y, en el segundo, se acudió al financiamiento externo. Al primero lo acompañaron movimientos inflacionarios, mientras que al segundo la estabilidad de precios.

Entre 1940 y 1954, se aplicó la política de financiamiento deficitario (cuando el gobierno gasta más de lo que obtiene por concepto de impuestos). En estas circunstancias el gobierno generalmente cubría el déficit del gasto público aplicando medidas monetarias inflacionarias como la de aumentar la oferta monetaria.

Disminuir el déficit externo en esa época era difícil, ya que el gobierno no contaba, con recursos del exterior, entre otras razones por sus políticas nacionalistas como la expropiación petrolera.

Por su parte, durante este periodo la inversión extranjera creció estimulada y protegida por políticas de industrialización que hicieron posible que las utilidades fueran mayores en ese sector que en los mercados internacionales.

Entre 1950 y 1970 el crecimiento de las manufacturas se puede atribuir, sobre todo, al crecimiento de la demanda interna y al impulso que le dio la política de sustitución de importaciones. El crecimiento de las manufacturas, se decía, mostraba una orientación “hacia adentro” de la economía. La característica sobresaliente del periodo 50-70 fue que el esfuerzo del desarrollo se orientó hacia la industria. En 1950 este sector era equivalente al 21% PIB, en 1960 al 24% y en 1970 a casi el 30%. Contrasta con este crecimiento la disminución de la participación de la agricultura en el producto total que se redujo, en el mismo periodo, en 9% al pasar del 20 al 11% del PIB.

Como ya antes se hizo notar, la estructura de la planta industrial de México se configuró, hasta 1960, con el estímulo que se dio a la política de sustitución de importaciones, nombre que se puso a un conjunto de medidas dirigidas a producir en el país aquellos bienes, principalmente de consumo, cuyo suministro importado provocaba un deterioro comercial con el exterior. Se pensaba que mediante este procedimiento, además de atenuarse el desequilibrio comercial, se estimularía la inversión, la producción y el empleo.

¿En qué tanto se alcanzaron en México las metas de la política de sustitución de importaciones? Como ya antes se señaló, en México, en los años 50, el 66% de la oferta total de bienes de capital era importado. Para 1960, después de 10 años de política de sustitución de importaciones, ese porcentaje había disminuido a 54.9%, es decir, únicamente 11.6%.

La esencia de la política de entonces fue pues atraer la inversión industrial elevando al máximo la rentabilidad privada de los proyectos. La política quedó comprometida a mantener una inflación baja, a mantener fijo el tipo de cambio, y a lograr una tasa de crecimiento global superior a la del crecimiento demográfico.

El control cuantitativo de las importaciones, sin embargo, no pudo evitar el deterioro del saldo comercial debido a que la corriente de importaciones de bienes finales fue sustituida por otra de bienes intermedios (materias primas y productos no terminados) y de capital (equipo de producción). Esto es, la política de sustitución de importaciones, principalmente de bienes de consumo y finales, trasladó el problema de la balanza comercial a los bienes de capital e intermedios. De hecho, la carga de la balanza comercial se elevó proporcionalmente y fue necesario acudir al crédito externo.

En este periodo de 1950 a 1960 las necesidades financieras de la industrialización, y la mayor rentabilidad industrial, dejaron sin estímulo a la formación de capital en otras actividades primarias como la agricultura, por ejemplo.

En su afán de formar capacidad de producción interna sin haber alcanzado la autosuficiencia, ni competitividad externa, la industrialización descuidó el potencial agropecuario externo e interno.

La industrialización en México ha mostrado, desde entonces, otras fallas atribuibles al proceso de industrialización que se siguió. Entre estas cabe mencionar el no haber reducido la elevada concentración geográfica y de tamaños. Debido a esta concentración, entre otras causas, surgió la desigualdad de la distribución del ingreso entre la población urbana y la rural que es donde hoy se localiza la mayor parte del sector atrasado y pobre. Algunos agentes económicos (obreros y empresarios) vinculados a la industrialización,

constituyen ahora una clase privilegiada en términos de ingreso, educación y otros indicadores de bienestar. Para las metas de justicia económica la industrialización ha resultado francamente ineficaz.

Como antes se observó, la política de sustitución de importaciones, aplicada desde 1950, aproximadamente, cuya esencia fue el proteccionismo y los subsidios a la formación de capital, logró hacer crecer rápidamente la producción industrial, pero a costos no competitivos.

Durante un tiempo la ineficiencia industrial se financió con transferencias de recursos de los otros sectores, sobre todo del agropecuario y, en los últimos años, a través de endeudamiento externo público y privado. La crisis financiera de 1994-1995 puso de relieve el hecho de que gran número de empresas industriales fueran incapaces de enfrentar su posición financiera provocando la quiebra de muchas.

Los estudiosos y propietarios de la industria sostienen que esta se encuentra atrapada, año 2000, en un laberinto de planes, programas, y apoyos experimentales y descoordinados. Actualmente las empresas tienen que enfrentarse a sobrerregulaciones en sus operaciones; a escasos apoyos crediticios; a fuertes cargas fiscales, y al desplazamiento de sus productos en los mercados domésticos e internacionales por productos sobre todo asiáticos.

Por otra parte, en lo que concierne al tamaño y estructura del sector agrícola, se pueden señalar las siguientes estadísticas.

En 1991 se registraron en México 3.8 millones de explotaciones agrícolas, de las cuales 2.7 eran ejidales, un millón trabajaban tierras privadas y 0.1 cultivaban los dos tipos de propiedad. En 1991 el tamaño promedio de las explotaciones agrícolas era de 25 hectáreas.

En lo que respecta a la participación de la agricultura en el PIB, este se redujo de más del 9% en 1960 a alrededor del 5% al final de la década de los 90. Si tomamos al sector agropecuario en su conjunto, vemos que su aportación al PIB pasó de ser más de 17% en 1960 a alrededor de 9% a finales de los 90.

Una característica importante de la tierra agrícola en México es su alto grado de concentración. Esto lo demuestra el hecho de que el 56% de las explotaciones privadas en 1980 eran dueñas de apenas el 1.3% de la superficie privada total. Debe, no obstante, resaltarse, el hecho de que la distribución de la tierra ejidal es bastante más equitativa que la privada.

El origen de la agricultura moderna, y el de la dualidad moderna y tradicional que hoy se observa, es y ha sido la disponibilidad de agua. En 1970 la superficie de tierra que disponía de riego era el 16% de la superficie de labor y la sexta parte del total de las explotaciones agrícolas. Las diferencias de ingreso más pronunciadas se dan entre las regiones de riego y las de temporal. Los predios de temporal (77%) recibían el 44% del ingreso agrícola y los de riego, que eran menos de la quinta parte, recibían más de la mitad (56%). Esto muestra el papel fundamental del riego como causa de las disparidades de ingreso entre las unidades agrícolas.

Una característica que distingue a los distintos tipos de agricultura es la remuneración que dan a la mano de obra que emplean. Las unidades privadas de más de 5 hectáreas pagan mejores salarios que los minifundios. En 1970 las unidades grandes pagaban más de 7 mil pesos anuales a los trabajadores permanentes, mientras que las pequeñas pagaron sólo 4 mil pesos.

En relación a la generación de empleos, las unidades grandes contrataban, en promedio, 4 trabajadores por hectárea, mientras que las pequeñas solamente 2. Esto quiere decir que las unidades grandes crean relativamente más empleos y remuneran mejor a sus trabajadores que las pequeñas.

En lo que se refiere a la aplicación de insumos agrícolas modernos, sólo el 15% de las explotaciones privadas empleaban tractores, el 31% semillas mejoradas, el 57% aplicaron fertilizantes químicos y sólo 7% recibía asistencia técnica.

Entre 1940 y 1965 la producción agrícola se incrementó a la elevada tasa promedio anual de casi 6%. Sin embargo, ya para el periodo 1967-1980 la situación ya había cambiado y el crecimiento era de sólo 2.3%, menor que el de la tasa de crecimiento de la población. Las causas que explican esta desaceleración son, primero, que la inversión del sector público en proyectos de riego disminuyó y, segundo, que los términos de intercambio entre la agricultura y la industria favorecía, cada vez más a aquella. Este comportamiento indicaba que el precio de los insumos agrícolas que el agricultor compraba crecían más rápidamente que el de los productos que vendía.

Entre 1967 y 1980 la producción agrícola aumentó a una tasa promedio anual de 2.3%, menor que la tasa de crecimiento de la población (de alrededor de 3.5% en ese periodo). Desde entonces el crecimiento agrícola ha disminuido con rapidez, de tal manera que, para el periodo 1982-1987, la producción había aumentado en promedio a sólo 1.6% anual.

Por otra parte, entre 18 y 25 millones de mexicanos vivían en 1994 en condiciones de pobreza, y se localizaban en zonas rurales. Dicho de otra manera, alrededor del 70% de los mexicanos clasificados en pobreza extrema se localizaban en las zonas rurales. Se observa asimismo que en los estados donde la agricultura tradicional era mayoritaria como actividad económica la pobreza era generalizada.

Las parcelas ejidales, como antes se hizo notar, son considerablemente menos productivas que las privadas. Las siguientes son algunas razones a las que se puede acudir para explicar esta situación. Hasta hace poco (1992) la tierra asignada a los ejidatarios se otorgaba con derecho parcial y limitado, esto es, no se otorgaba en propiedad plena. Esta situación impuso, por décadas, rígidas restricciones a la explotación de la tierra ejidal ya que, legalmente, no se podía rentar, heredar, vender o dar como garantía de crédito. Estas limitaciones y diferencias explican porqué los niveles de inversión y productividad ejidales resultaban tan bajos cuando se les comparaba con los de los pequeños propietarios. Todo esto cambió a raíz de las modificaciones al Art. 27 Constitucional de 1992 que ahora permite el usufructo completo de la propiedad ejidal.

Se puede afirmar que en el periodo 1930-1957 el crecimiento de la agricultura fue estimulado, principalmente, por dos mecanismos: la inversión pública en irrigación y precios agrícolas favorables.

En el período que va de 1942 a 1956 el gobierno canalizó, mediante el gasto público en el sector agrícola, más recursos de los que obtuvo de ese sector en el mismo periodo.

Debe resaltarse que durante ese período se llevaron a cabo transferencias importantes de recursos y de capital de la agricultura al resto de la economía.

Debe también hacerse notar que, durante ese periodo, se asignaron más recursos a la agricultura de exportación que a la pequeña propiedad agrícola y ejidal que, como se dijo, orientaba su producción al mercado interno. Durante el periodo de 1942 a 1946 se aceleró el reparto agrario y se construyeron grandes obras de irrigación y comunicación

complementadas con políticas crediticias de investigación y de asistencia técnica en zonas específicas como las regiones áridas y semiáridas del norte del país. Las zonas temporeras, por su parte, orientaron su producción, como también ya se dijo, al mercado interno. Es por esto que estas tierras quedaron al margen de la inversión gubernamental dando lugar a que su crecimiento se estancara.

Durante el período en estudio la investigación agrícola mostró sesgos de política muy claros a favor de la agricultura comercial y rara vez a la tradicional. Se puede decir que la dualidad de la agricultura fue propiciada por las políticas mismas de inversión, riego, crédito e investigación.

El costo de la discriminación en contra de la agricultura la pagan todos los sectores y no exclusivamente los agrícolas. La historia enseña que países que no discriminan en contra de la agricultura alcanzan tasas elevadas de crecimiento industrial, en tanto que los que discriminan, tienen bajo crecimiento agrícola, industrial y global de la economía. Un problema importante que debe señalarse es el de los subsidios agrícolas. Los subsidios que recibe la agricultura en México se han reducido, y son inferiores a los que autorizó en su momento para la agricultura la Ronda de Uruguay y el GATT. Contrasta con México la manera decidida con que los países de la Unión Europea y Estados Unidos protegen a su agricultura mediante subsidios y otros medios.

El sector agropecuario ha sido el que de todos ha resentido las consecuencias de la desigual apertura establecida en el TLC. La competencia externa, a la que se enfrentan los productores agrícolas y ganaderos mexicanos es marcadamente desigual. La diferencia entre la agricultura de Estados Unidos y la de México es enorme en prácticamente en todos los órdenes en que se le compare, ya sean la mecanización, el nivel de subsidios, los costos de los insumos, los créditos, los seguros, el transporte, el tamaño (Véase cuadros 4, 5 y 6) y la asistencia técnica pero, sobre todo, el desarrollo de todas suerte de avances genéticos y de nuevos cultivos. Así, a 10 años de haber entrado en vigor el TLC, el balance del sector agropecuario de México, en relación a los beneficios en el comercio, ha sido irregular, y no ha igualado los costos financieros y de producción de sus dos socios.

Debe resaltarse que en décadas recientes el grueso de la política agrícola se ha concentrado en los aspectos microeconómicos, casi se diría exclusivamente agronómicos, de la actividad agrícola, perdiéndose la visión global, macroeconómica, del desarrollo agropecuario.

Cualquier programa de desarrollo agropecuario debe emplear mecanismos compensatorios amplios y decididos que neutralicen los efectos adversos de políticas macroeconómicas. El desempeño del sector agropecuario dependerá en el futuro más de políticas macroeconómicas que de las agronómicas propiamente dicho.

Las siguientes son algunas de las reformas recientes de que ha sido objeto la agricultura mexicana: la eliminación de la mayor parte de subsidios a los precios, la liberalización del comercio mediante el GATT y el TLC, privatización de comercializadoras y procesadoras y, finalmente un nuevo marco legal de los derechos de tenencia y propiedad de la tierra (Art. 27 Constitucional).

En relación al comercio internacional en 1998 las exportaciones totales de México, particularmente las de productos no petroleros, registraron una de las tasas más altas de crecimiento de la economía mundial. Esto se logró a pesar de que, en ese año, el crecimiento de las exportaciones no petroleras fue más bajo que el de 1997.

Aún más, a partir de la firma del TLC, las exportaciones mexicanas a esa región crecieron a una tasa mayor que a la que lo hicieron las exportaciones a otros países o regiones. En particular, las exportaciones mexicanas incrementaron su participación en las importaciones totales de Estados Unidos. Esto es, el intercambio comercial de México, tanto por el lado de las importaciones, como por el lado de las exportaciones ha sido más activo con la zona del TLC que con el resto del mundo.

México exporta más bienes a Estados Unidos que el equivalente a la suma de Alemania y el Reino Unido juntos, que toda la América Latina, y que el agregado de Hong Kong, Corea y Singapur.

México, por otra parte, es el segundo mercado más importante de Estados Unidos, ya que exporta a México el 16% de sus exportaciones. Así también, entre 1994 y 1997, México pasó del 5° al 1er lugar como proveedor de prendas de vestir importadas por Estados Unidos desplazando así a China.

En la búsqueda de nuevos mercados para sus productos, México no se ha quedado atrás: para el año 2000 había firmado más de 27 Tratados de Libre Comercio. No deja de sorprender que el énfasis en la política de exportaciones representó un rompimiento radical con la política económica que, hasta hace poco recomendaba la sustitución de importaciones como el camino para llegar al desarrollo. Según datos oficiales las exportaciones mexicanas se han cuadruplicado en 10 años y han convertido al país en la décima economía exportadora del mundo.

Debe hacerse notar que, ya desde 1998 las industrias de exportación pagaban los sueldos y salarios más altos del país. Estas industrias, definidas como las que exportan el 80% o más de sus ventas, pagaron sueldos 44% más altos que el resto de la economía.

Algunos economistas, sin embargo, consideran que el Comercio Internacional no ha cumplido con la tarea encomendada de convertirse en el “motor del crecimiento” económico del país. De hecho, sus efectos al interior de la economía han sido, se piensa, más bien marginales. Otros sostienen que la apertura de nuestras fronteras no nos ha transformado en un país exportador sino, más bien, en uno maquilador.

Para el año 2000 las siguientes características definían a la industria maquiladora mexicana: (1) formaban parte de la industria maquiladora 3600 plantas distribuidas por todo el país, aunque concentradas en la frontera norte (70%); (2) daba empleo a más de un millón trescientos mil trabajadores; (3) generaba más del 46% de las exportaciones totales mexicanas; y (4) empleaba el 83% de insumos importados en la elaboración de sus productos.

Aunque si bien es cierto que los salarios en México son de los más bajos del mundo, también lo es que los que pagan las maquiladoras son de los más altos de México. En 1996 se pagaban en México 1.47 dólares la hora; en Taiwán 4.33, en Corea 5.14 y en Singapur 5.6.

Debido a la estrecha relación con la economía de Estados Unidos, la industria maquiladora se ha convertido en un factor de gran peso para estabilizar las fluctuaciones de la economía mexicana. Desafortunadamente, esta misma estrecha relación en ocasiones resulta negativa, ya que la industria maquiladora es también en el vehículo de las perturbaciones económicas que van de Estados Unidos a México. Lo contrario, por supuesto, también es verdad. Como ejemplo de un efecto positivo debe citarse lo que ocurrió en 1995 cuando, a pesar de que el PIB de México había disminuido ese año 6%, el empleo en la industria maquiladora creció más de 9%. Otro caso fue el que ocurrió en

1998 cuando el ingreso por concepto de exportaciones de petróleo se redujo peligrosamente, y fue entonces cuando la industria maquiladora “le entró al quite” convirtiéndose en la principal fuente de divisas.

Se puede afirmar que el sector de las maquiladoras, considerando las fluctuaciones propias de esa actividad, ha crecido tanto en número de plantas como en número de empleos. La estabilidad de los mercados de trabajo, sin embargo, ha sido precaria, ya que la caracteriza un elevado índice de deserción de obreros: el 60% de ellos abandona su trabajo durante los primeros tres meses por cuestión de salarios .

De 1982 a 1990 la tasa anual de crecimiento de las exportaciones en las maquiladoras fue 9 veces el de las exportaciones totales (28% frente al 3%). Así también, en 1998, las ventas externas de las maquiladoras constituyeron el 45% del total manufacturero del país.

El rápido crecimiento de las maquiladoras ha estimulado expectativas en el sentido de que se extenderían al resto del país y que se convertirían en un detonador del cambio tecnológico y del crecimiento del país.

Desafortunadamente, a más de 35 años de distancia, continua el debate de si las maquiladoras han cumplido con el encargo, y de si se han transformado en agentes de cambio tecnológico. No hay evidencia empírica confiable que apoye plenamente, en cualquier sentido, esta conjetura. Más aún, algunos piensan que los braceros agrícolas, y no los obreros maquiladores, son agentes de cambio y modernización más eficaces.

En 1993 el balance del presupuesto del gobierno mostraba excedentes fiscales, y sólo se advierte un modesto déficit externo y una ligera disminución en la inflación. El peso se encontraba sobrevaluado, pero estos desequilibrios, y el volumen del déficit en la cuenta corriente, no eran del tamaño como para precipitar una crisis de la magnitud que se desató.

Las reservas de divisas, elevadas al principio de 1994, disminuyeron varias veces a lo largo del año. Para diciembre el deterioro se había generalizado, y el día veinte de ese llamado “diciembre negro” el peso se devaluó estrepitosamente. De hecho el sistema financiero mexicano se paralizó y los inversionistas, nacionales y extranjeros, se apresuraron a deshacerse de sus documentos financieros y se inició una estampida global de capitales que tuvo efectos negativos en todo el mundo. A estas perturbaciones que recorrieron el mundo se les bautizó como el “efecto tequila”.

Entre 1994 y 1995 México fue presa de acontecimientos inesperados. Entre ellos destaca, durante los primeros meses de 1994, la disminución de los flujos de capital hacia México. El problema central de política económica del país se convirtió entonces en el de disminuir el déficit externo, pero sin paralizar la economía ni precipitar la inestabilidad macroeconómica. Desafortunadamente, el gobierno, no quiso, no pudo, o no supo como hacerlo.

Meses más tarde, como consecuencia del asesinato del candidato a la presidencia Luis Donald Colosio, la situación se agravó. Estos acontecimientos pusieron a prueba la capacidad del gobierno para mantener la estabilidad económica y política del país. El problema consistía en cómo seguir atrayendo capitales no obstante el ambiente político y económico que se vivía.

Afortunadamente, poco después de que el peso se devaluara, se armó un paquete internacional de ayuda a México en el que participaban Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional con 52 mil millones de dólares. Debe enfatizarse que la crisis

mexicana de 1994 no fue el resultado de un comportamiento fiscal irresponsable: el balance del presupuesto del gobierno entre 1990 y 1994 había sido positivo; el consumo del gobierno había permanecido casi constante, y la inversión pública se había incrementado sólo marginalmente.

Un aspecto de la crisis de 1994, que sorprendió a muchos fue, como ya antes se dijo, que el comportamiento de las variables macroeconómicas no adelantaban que se estaba gestando una crisis del tamaño que se dio.

Algunos economistas los menos, pensaban que no era necesario un ajuste devaluatorio, ya que con la aprobación del TLC, y las reformas económicas que se estaban ensayando, se incrementarían la producción, las exportaciones y el empleo.

Por otra parte, los había también economistas que pensaban que ya para 1994 la economía se encontraba encaminada hacia un desastre financiero, y que el déficit no iba a poder ser pagado con recursos del exterior ya que nadie, en su sano juicio, le prestaría dinero a un país en las condiciones financieras y políticas de México.

Para el grupo de los escépticos la crisis debía atribuirse, sobre todo a la testaruda decisión de devaluar, cuando una política monetaria contraccionista habría salvado la situación.

Según otros la crisis debían atribuirse a que el anuncio de la devaluación se divulgó cuando el peso estaba sobrevaluado y cuando sus efectos negativos ya empezaban a manifestarse.

¿Por qué los inversionistas huyeron de México no obstante altas tasas de interés y una tasa de cambio subvaluada que disminuía el riesgo de una inflación y que además estimulaba las exportaciones?. Nadie lo sabe.

Por otra parte, con frecuencia se critican las políticas que no ponen el debido cuidado en mantener competitiva la tasa de cambio con el fin de mantener competitivas las importaciones que otros países hacen de nuestros productos. A este descuido, entre otros, se atribuye el lento crecimiento de la economía mexicana durante 1994.

Algunos economistas, sostienen que una moneda apreciada disminuye el ritmo de desarrollo, lleva a incrementos en el déficit comercial y hace inevitable la devaluación. Otros simplemente evaden el problema negando que la tasa de cambio sea una variable con suficiente poder explicativo para entender lo que estimula el crecimiento de las exportaciones.

No debe olvidarse mencionar que el punto de vista contrario con frecuencia también resulta convincente. Esto es, el de que las devaluaciones se encuentran históricamente asociadas a disminuciones en el ritmo de crecimiento de las economías, y que las apreciaciones lo están a su crecimiento. ¿Cuál de las dos políticas es la que se debe de seguir?

La investigación económica (teórica y empírica) discute acaloradamente el problema de si una apreciación de la tasa de cambio estimula, o deprime a la economía. La controversia no está resuelta.

Debe señalarse asimismo que, años después de la crisis del 94, se pudo constatar que tanto la reacción de los mercados al anuncio de una devaluación, como el temor de los inversionistas a grandes pérdidas fueron exagerados.

Por lo expuesto con anterioridad, debe quedar ya claro para el lector que no se puede señalar una razón única que explique cabalmente la crisis del 94. Sobre todo lo de porqué lo hizo en forma tan aparatosa. Si se puede, conjeturar, sin embargo, que la crisis se

gestó a partir de la aplicación simultánea de dos políticas incompatibles: 1) la política que utilizó el tipo de cambio como ancla para contener la inflación y 2) las políticas macroeconómicas que, entre 1993 y 1994, se declararon abiertamente expansionistas favoreciendo la inflación.

En síntesis, las siguientes son algunas de las variables a cuyo comportamiento puede atribuirse en gran parte la crisis del 94: 1) una tasa de cambio sobrevaluada, (2) la política de crédito expansionista del Banco de México, (3) una información engañosa y desigual al público y (4) una tasa de ahorro nacional insuficiente.

Por muchos años la tasa de cambio en México permaneció estable, la convertibilidad sin restricciones, la inflación moderada, y el ingreso, creciente, aunque mal distribuido. Esta etapa terminó hacia 1976 cuando empezó otra que se caracterizó por un fuerte incremento en el gasto público. Las políticas se hicieron francamente expansionistas, la moneda se sobrevaluó, los préstamos del gobierno aumentaron, y el capital, nacional y extranjero empezó a huir del país. México fue entonces clasificado por agencias financieras internacionales como país insolvente. No obstante estas restricciones, poco después, gracias al acuerdo del Plan Brady, del gobierno de E.U., se logró modificar la estructura de la deuda. Cautelosamente los flujos de capital empezaron a regresar.

Al final del periodo que terminó en 1982 México tenía una deuda equivalente al 49% de su PIB y, para 1986 la deuda externa había alcanzado los 100 mil millones de dólares. Desafortunadamente, después del derrumbe de los precios del petróleo en 1986, México ya no contaba ni con los recursos para pagar los intereses de su deuda. El peso había sido sistemáticamente devaluado en la creencia de que así se estimularían las exportaciones y se reducirían las importaciones, es decir, que el déficit disminuiría.

Según estudios, en 1999 la inversión extranjera directa financió el grueso del desequilibrio en la cuenta corriente. Debe señalarse, sin embargo, que sí se excluye el efecto positivo que las maquiladoras tuvieron sobre el déficit, este habría sido equivalente al 6.6% del PIB al cierre de 1999.

Entre 1982 y 1988 se aplicaron dos políticas económicas de gran trascendencia: 1) La liberalización del comercio y; (2) La disminución de la participación del gobierno en la economía. Poco tiempo después, se aplicaron otras dos medidas de largo alcance: 1) La reprivatización de los bancos en 1990 y; 2) Las negociaciones sobre un tratado comercial que culminaría en el TELECAN o Tratado de Libre Comercio de América del Norte o simplemente el TLC.

Ya para 1994 el objetivo inicial de reducir la inflación se había alcanzado, y esto sin que el ritmo de crecimiento de la economía se hubiese reducido.

En el 2000 una buena parte de los esfuerzos de política económica se orientaron a evitar otra crisis de la magnitud de la de 1994. El peligro de que ocurriera era real, ya que se advertían señales en áreas críticas bien conocidas: (1) fragilidad de las finanzas públicas, (2) debilidad del sistema bancario, (3) atraso del aparato productivo y (4) elevados índices de pobreza y marginación social.

Algunos sostenían que, a diferencia de 1994, no había razón para pensar que se tendría que vivir nuevamente la típica crisis financiera de fin de sexenio, ya que esta vez se contaba con un régimen de tipo de cambio flotante, mientras que en 1994 era semifijo.

Un fenómeno inusual de la época lo constituía el grado de endeudamiento del sector privado. En 1999 la deuda mexicana ascendía a 150 mil millones de dólares, de los que el 40% era responsable el sector empresarial.

Al terminar la administración Zedillista la economía se encontraba, a grandes rasgos, como sigue: (1) En 1999 el ahorro interno equivalía al 20% del PIB. En contraste, al principio de 1994, apenas llegaba al 15%; (2) Para el año 2000 se pronosticaba un déficit en la cuenta corriente equivalente al 3% del PIB, cantidad que contrastaba con la de 7% de 1994; (3) Se estimaba también que, para el cierre del 2000 la inversión extranjera directa financiaría el 71% del déficit en la cuenta corriente, cifra para nada cercana al 37% que cubrió en 1994; (4) En 1994 el tamaño de la deuda pública externa equivalía al 126% de las exportaciones totales, mientras que, en el 2000, la relación era de 54%. Dicho de otra manera, la deuda pública externa se había reducido a menos de la mitad. Paralelamente, la deuda pública total había disminuido, de 46% como proporción del PIB, a alrededor del 25% al cierre de 1999; (5) La deuda externa neta al final de la administración de Carlos Salinas era de 76 889 millones de dólares, en tanto que la de Zedillo, para diciembre de 1999, ascendía a 83 338 millones de dólares. Esto es, el saldo de la deuda externa neta total se había incrementado en el sexenio Zedillista en 6 509 millones de dólares, cifra que significaba un aumento de 8.4 por ciento en relación al sexenio anterior; (6) En el último año del siglo XX se tenían reservas por más de 32 000 millones de dólares. En 1994 esta cifra era de sólo 6 000 millones; (7) Según declaraciones oficiales, en 1999 el gobierno contaba con un programa de fortalecimiento financiero que incluía disponer de recursos internacionales extraordinarios por 23 700 millones de dólares. Por el contrario, en 1994 no se contaba con un programa de apoyo financiero que hiciera posible la transición sexenal sin sobresaltos ni sorpresas espectaculares; (8) En el año 2000 las finanzas externas del país se manejaban mediante un régimen de tipo de cambio flexible que contribuiría a absorber las perturbaciones del exterior de manera ordenada evitando desequilibrios pronunciados; (9) Para el 2000 los vencimientos de la deuda no eran de corto plazo, ni se tenía una deuda en “tesobonos” por más de 30 000 millones de dólares como sucedió en 1994; (10) Según cálculos, para el año 2000 las reservas de divisas de que se disponía, más 4.5 meses de exportaciones, habrían pagado la totalidad de la deuda pública externa. Según otras estimaciones, los intereses de la deuda en el año 2000 se habrían podido pagar con tres meses de exportaciones. En contraste, en 1994 se hubieran necesitado 16 meses. Así, según estas cifras oficiales, al finalizar el siglo XX México se encontraba en una situación menos vulnerable a cambios financieros del exterior; (11) Finalmente, para el último año del período 1994-2000 el déficit público del gobierno era equivalente al 1.15 por ciento del PIB, cifra que contrastaba favorablemente cuando se le comparaba con la de otros países latinoamericanos que registraron déficits superiores al 9.5% del PIB, en promedio.

En 1990 México tenía una población de aproximadamente 81 millones de personas de las que, poco más de 24, constituían la PEA. De la PEA solamente 6 millones (25%) contaban con un empleo permanente y remunerado y trabajaba jornadas de más de 48 horas semanales.

De acuerdo con la Secretaría del Trabajo, en 1994 sólo el 18% de la PEA recibía capacitación para el trabajo. Todavía más grave cerca del 34% de la PEA carecía de educación primaria completa.

En México como en otros países en desarrollo, los problemas del desempleo han tenido menos que ver con que la población no tenga trabajo, que con los problemas asociados a que son de baja productividad y de desigual acceso.

Para el año 2000 la población en edad de trabajar era ya de 45 millones de personas con un crecimiento anual de 3.6%. En cuanto al desempleo, había más de 7 millones ocupados en el sector informal y más de cuatro millones en desempleo abierto.

Al referirse al problema del desempleo conviene hacer notar la baja escolaridad de los que desean incorporarse a la fuerza de trabajo. Más del 43% de la PEA, equivalente a más de 17 millones de personas, no tenía ni siquiera secundaria terminada y, de ellos, casi once millones alcanzaban apenas el 3er. grado de primaria.

Se calcula que durante la administración de Zedillo el déficit ocupacional aumentó en 3.4 millones, cifra equivalente al 35% de la población económicamente activa. Se calcula por otra parte que 14 de los 38 millones de mexicanos de entonces que estaban en edad de trabajar, no contaban con empleo formal y sólo recibían ingresos de alguna actividad informal al margen de prestaciones sociales y económicas y, ciertamente, al margen de cualquier régimen fiscal. Por su parte, la OIT (Organización Internacional del Trabajo) entonces calculaba que el crecimiento promedio de 3.9% de la PEA demandaba la creación de, cuando menos, 1.3 millones de nuevas plazas. Según otros cálculos, para disminuir el número de mexicanos mayores de 18 años que estaban desempleados se necesitaba crear 1 millón setecientos mil empleos, cantidad que sólo se lograría si la economía creciera a tasas mayores de 6%. Meta inalcanzable en el corto y mediano plazo.

Numerosos economistas sostienen el punto de vista que la manera más efectiva de reducir la desigualdad entre las personas es mediante la educación. Otros no lo piensan así y argumentan que, aún si aceptara que la educación es el camino más corto hacia la equidad, se necesitaba, antes que nada, responder a la pregunta ¿a qué se dedicarán los jóvenes que cada año han sido educados y que no encuentran empleo porque la economía no los produce?

Por otra parte, en lo que se ha dado en llamar “el umbral de la pobreza extrema” se encuentran las familias (integradas en promedio por 4.6 personas) que recibieron un ingreso aproximado de 1707 pesos mensuales de 1994. De acuerdo con el INEGI el número de familias en esta categoría aumentó de 2.1 millones en 1992 a 3 millones en 1994.

Según otros cálculos, 24 millones de mexicanos (4.2 millones de hogares) constituían el 26% de la población que subsistía en condiciones de pobreza extrema.

La Secretaría de Hacienda, por su parte, calculaba que en los años 90, más de 25 millones de personas vivían en pobreza extrema y, 19 millones no recibían apoyo oficial alguno. Los más pobres seguían viviendo en los estados de Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Guerrero, México y Michoacán.

Por su parte, en 1997 el Banco Interamericano de Desarrollo había calculado que México se encontraba entre los 3 países latinoamericanos donde la presencia de la pobreza había avanzado durante la segunda mitad de la década de los 80 y la primera de los 90. No obstante los programas para combatir la pobreza extrema, esta no ha variado sustancialmente e, incluso, en algunos períodos ha aumentado: Según cálculos, en 1990 alcanzaba al 11.3% de la población y en 1995, al 11.8%.

Otros calculan que más del 60% de la población de México podría, de acuerdo a alguna de las numerosas definiciones que circulan en los estudios sobre el tema, clasificarse como pobre.

Algunas investigaciones calculan que el número de pobres en 1990 ascendía a 21.6 millones, y que en 1982 el 21% del total de los hogares mexicanos era “desesperadamente

pobre” Más recientemente se ha estimado que 25 millones de mexicanos son pobres y que 7 millones viven en la indigencia. Finalmente, en 1990, vivían en condiciones de pobreza extrema los mexicanos que apenas contaban con los alimentos básicos para subsistir. A este grupo pertenecen los escandalosamente pobres, los de verdad excluidos para los que no hay esperanza y constituyen el 12% de la población.

En resumen: el crecimiento del bienestar de la población en México durante los últimos años del siglo XX ha sido, en el mejor de los casos, raquítico: el PIB por habitante del 20% de la población más pobre era de aproximadamente mil quinientos dólares anuales, mientras que el PIB per capita del 20% de la población más rica llegaba a casi 20 mil dólares al año. Una brecha de más de 18 mil dólares divide a los mexicanos ricos de los más pobres, y la brecha sigue ampliándose.

Desde que en 1935 se estableció el salario mínimo, nunca su poder adquisitivo había alcanzado un nivel tan bajo como el que tuvo hace poco en 1997. En ese año el salario mínimo se encontraba en un nivel 25% más bajo que el que tuvo en los años 50. A tan bajo nivel había llegado el salario, que sólo alcanzaba para adquirir 6 de los 25 productos que formaban la canasta indispensable.

En la década de los 50, los economistas no consideraban importante como meta explícita de política económica la distribución del ingreso. El punto de vista aceptado era que el rápido crecimiento de la economía llevaría a mejorar las condiciones de vida de todos.

Sin embargo, para mediados de los 60, era ya evidente que los efectos del desarrollo económico beneficiaban sólo a una minoría. Peor todavía, algunos aceptaban, sin mucha crítica, la tesis de que en el proceso de desarrollo económico la distribución del ingreso primero empeora antes de mejorar.

## **B. Conclusiones**

Han pasado muchos años desde que se fueron para siempre de México las políticas de “sustitución de importaciones” y las de “crecimiento orientado hacia adentro”. Todavía, sin embargo, los hay por ahí economistas que recuerdan y defienden con nostalgia el “desarrollo estabilizador”, orgullo de la política económica mexicana durante décadas.

Ahora, al empezar el siglo XX, se juzga errónea la política que confió el desarrollo económico del país al proteccionismo y a la sustitución de importaciones. Pocos, por su parte, creen en estos días acertada la política que fincó el desarrollo económico del país en los ingresos que se obtenían de la venta del petróleo, recurso que nos permitió crear sin número de ilusiones así como desequilibrios económicos. Es por esto que hoy se piensa incompetente, o en el mejor de los casos ingenua, la creencia de que los recursos necesarios para el crecimiento pueden obtenerse de la venta interminable de un producto finito cuyo mercado, además, es intrínsecamente inestable.

Años más tarde, también al final del Siglo XX, la historia, con distintos personajes, vuelve a repetirse: la política económica apostó nuevamente el desarrollo del país a un par de propuestas económicas. Esta vez les tocó el turno a la inversión extranjera y a la apertura acelerada del comercio, variables volátiles sujetas a fluctuaciones impredecibles sobre las que México tiene poca o ninguna influencia. Anteayer, la sustitución de importaciones, se pensó, nos sacaría del atraso económico, ayer, el petróleo, hoy son las exportaciones, la inversión extranjera y los tratados de libre comercio. Sólo nos falta

firmar un Tratado de Libre Comercio Globalizador y Sustentable con Todos. Por tratados no quedará.

Por otra parte, México, al final del milenio, es un país abierto al comercio, donde la intervención del gobierno en la economía es cada vez más limitada; el mercado sustituye cada vez más a las regulaciones económicas; la propiedad privada al estado-propietario; y la competencia internacional a la protección.

Para bien o para mal, aunque lo más seguro sea que para mal, México es también hoy un país de bajos niveles de ahorro e inversión; donde ni siquiera la inflación, mucho menos la economía, crecen; donde el desempleo es cada vez más pernicioso; el déficit comercial y la deuda externa crecientes; los salarios reales cada vez más bajos y, para colmo de colmos, la distribución de lo que se produce en el país es cada vez más desigual. De hecho la distribución del ingreso en México es tan desigual, o más, que las más desiguales del mundo.

# APÉNDICE A

## EL DESEMPLEO:

### SUS ORIGENES Y SUS REMEDIOS

#### 1. Introducción

La historia económica de numerosos países nos enseña que una política que se orienta principalmente a aumentar la producción, no resuelve los problemas del desempleo ni los de la injusta distribución de lo que se produce en un país. México es un ejemplo de esos países.\*

Paralelo al crecimiento del producto, el desempleo y el subempleo, en México, ha aumentado y, con ellos, la desigual distribución del ingreso personal (la tajada que le toca a cada mexicano de lo que se produce de bienes y servicios en el país en un año cualquiera). Las estadísticas muestran que ahora hay más pobres que nunca y que, aunque si bien es cierto que los pobres reciben un ingreso más alto que antes, éste crece, cuando lo hace, menos rápidamente que el de los ricos.

El punto de vista de que se puede crecer primero para distribuir después lo que se produjo, ha probado ser mala economía y también ingenua. Empecemos por definir primero algunas nociones sobre lo que es el empleo y cómo se mide.

#### 2. El desempleo, el subempleo y su medición

Los conceptos de empleo y desempleo, al igual que sus parientes cercanos el subempleo y el “desempleo disfrazado”, son ambiguos. Intentemos aclarar lo que se quiere decir cuando afirmamos que una persona está empleada. En primer lugar, podemos pensar que alguien está empleado cuando dedica parte de su tiempo a una actividad o produce algo de valor para alguien y recibe por ello un ingreso. Si nos ajustáramos a cualquiera de estas definiciones pronto entraríamos en complicaciones. De acuerdo, por ejemplo, con la primera, no habría desempleo: todos hacemos “algo”. Si para ser más precisos agregáramos que, para estar empleado la actividad tiene que producir algo y generar un ingreso, sólo complicaríamos lo que buscamos aclarar.

Por su parte, el nivel de ingreso personal tampoco proporciona un criterio preciso de clasificación. Abundan los casos en que se trabaja poco, se produce poco y se recibe un ingreso elevado. Más numerosos, sin embargo, son los casos en que se trabaje todo el día y se reciba una miseria.

Conviene distinguir entre el “enfoque producción” y el “enfoque ingreso” del empleo. Del “enfoque producción” se deriva la idea de que una persona que no produce nada está en desempleo abierto, sin ambages; y de que si produce relativamente poco (productividad baja) está subempleada. Una variante del concepto del subempleo, que se hizo popular hace tiempo entre los economistas, y ahora lo es entre los no economistas, es la del “desempleo disfrazado”. Se dice que una persona está en “desempleo disfrazado”, si, cuando abandona la actividad que realiza con otras personas, la producción total no

---

\* Este apéndice toma algunos conceptos desarrollados en (Gollás 1982, 1994). La lectura de este apéndice está dirigida a no economistas de profesión, aunque si a aficionados a esta materia.

disminuye, o sea que su contribución a la producción conjunta equivale a cero. Esto es, la persona está desempleada, en cuanto a su productividad se refiere, aunque esta situación esté “disfrazada”. El caso típico que se cita es el de la agricultura tradicional, en donde la productividad de los campesinos es tan baja (cero o casi cero) que se puede separar un crecido número de agricultores sin que disminuya la producción total. En suma, el desempleo se puede medir de acuerdo con un criterio de productividad y éste resultará grande o pequeño según el nivel de productividad que se fije.

El “enfoque ingreso” del empleo propone que el ingreso se obtiene por medio del empleo o, dicho en otra forma, que el empleo es la fuente principal del ingreso. Con frecuencia ocurre que el aspecto ingreso del empleo no tiene relación alguna con el aspecto producción, o que es muy difícil establecerla. Visto así, una manera de aumentar el ingreso de las personas sería emplearlas en cavar zanjas y luego dedicarlas a taparlas. El aspecto producción, en este caso, es difícil de apreciar.

También puede ocurrir que una persona considerada como subempleada desde el punto de vista de la producción (en “desempleo disfrazado”, por ejemplo), no esté subempleada si se la juzga con un criterio de ingreso. Así, un miembro de una familia campesina muy numerosa puede no contribuir en nada a aumentar la producción y, sin embargo, recibe un ingreso (una porción de la cosecha).

Por otra parte, se piensa que el empleo adecuado es aquel que provee a una persona el ingreso mínimo (definido en alguna forma) para vivir (definido en alguna forma). Este enfoque identifica el desempleo con la pobreza: el desempleado o subempleado es aquel que percibe un ingreso bajo. Debe señalarse que la pobreza (ingreso bajo) es un problema grave, pero es necesario separar los conceptos pobreza y desempleo, aunque la mayoría de los desempleados sean pobres. Ya se indicó que una persona puede ser rica y estar desempleada; u otra estar, si bien le va y tiene trabajo, empleada todo el día y ser pobre. Hay que distinguir con claridad –aunque estén estrechamente ligados- los conceptos de equidad social y de eficiencia económica. Confundirlos o identificarlos dificulta el análisis del desempleo.

### **3. Las causas del desempleo**

Podemos clasificar en dos grupos las causas más frecuentes del desempleo. La primera destaca la magnitud y estructura de la demanda total de la economía, es decir, la cantidad y tipo de bienes que se demandan. La segunda hace hincapié en las características de los mercados utilizados en la producción y en la tecnología resultante.

Según la primera, el desempleo surge cuando el nivel de demanda total de bienes y servicios en la economía es insuficiente. Para corregir esta deficiencia se recomiendan políticas que aumenten el gasto público en caminos, escuelas, presas y casas, así como una política monetaria que aumente la cantidad de dinero en circulación y reduzca la tasa de interés para estimular la inversión privada y el consumo. En esta forma, se piensa, se estimula la actividad económica y se logra la ocupación plena de la fuerza de trabajo.

El segundo enfoque intenta explicar el desempleo no en función de la insuficiencia de la demanda total, sino de su composición. Es decir, del tipo de bienes que la integran. Se piensa que en una economía donde la distribución del ingreso (la distribución de lo que se produce en la economía entre las personas) es marcadamente desigual, los bienes que demandan los ricos se hacen, en una elevada proporción, con técnicas mecanizadas que dan

poco empleo. Se recomiendan, por consiguiente, medidas redistributivas del ingreso que aumenten la capacidad de compra de los pobres que son, supuestamente, quienes demandan bienes que se producen con técnicas que relativamente emplean más mano de obra. Lamentablemente, no se explica en este esquema cómo llevar a cabo la redistribución del ingreso y de qué magnitud debe ser para que el empleo aumente en un monto determinado.

Otro enfoque explica el desempleo por el nivel de salarios, el precio de la maquinaria y el tipo de tecnología que estos precios determinan. Este es el enfoque de los llamados economistas neoclásicos, que tienen gran fe en el funcionamiento libre del mercado para lograr el empleo pleno. Según este punto de vista, el desempleo aparece cuando los precios de la maquinaria y los salarios no corresponden a su abundancia en la economía. Es decir que en un país como México, en el que la maquinaria y el equipo son relativamente más escasos que la mano de obra, estos deben tener un precio en relación al de la mano de obra más elevado que el que actualmente tienen. Como no ocurre así se estimula el uso de técnicas mecanizadas de producción.

En este esquema se recomienda aplicar políticas que lleven a los salarios y a los precios de la maquinaria y equipo a los niveles que les corresponde según su abundancia relativa. Estas políticas estimularán el uso del factor más abundante: la mano de obra. Desafortunadamente, tampoco en este caso existe evidencia empírica concluyente que permita afirmar que es posible adoptar y producir eficientemente con técnicas intensivas de mano de obra.

#### **4. El precio de los factores de la producción**

La teoría económica convencional sostiene que cuando una empresa, agrícola o industrial, puede producir un bien mediante una o varias técnicas disponibles, seleccionará aquella que minimice sus costos o, alternativamente, maximice sus ganancias. La combinación específica de mano de obra y maquinaria (o sea la técnica) que elige, estará determinada por las opciones tecnológicas disponibles y el precio del trabajo y la maquinaria. En un caso donde la maquinaria y el equipo son escasos, y la mano de obra abundante, la teoría económica ortodoxa recomienda que los primeros deberán tener un precio, con respecto al de la mano de obra, más alto que el que generalmente tienen. Es decir, el precio del capital debería ser, por su escasez, elevado, y el de la mano de obra, por su abundancia, bajo. Dicho de otra forma, el precio de los factores de la producción deben corresponder a su abundancia en la economía.

En un amplio sector de la economía mexicana, a pesar de la relativa abundancia de la mano de obra y la escasez de maquinaria y equipo, las técnicas de producción son las mismas, o muy parecidas, a las que se utilizan en otros países donde la mano de obra es relativamente escasa y la maquinaria abundante. En México se han modificado los precios de estos factores de tal manera que se alientan los métodos de producción que usan más intensivamente el factor capital (escaso) que el factor mano de obra (abundante). Los precios que tienen que pagar las empresas industriales y agrícolas por el uso de los factores de la producción no reflejan su escasez relativa.

Esta es la razón por la que el sector industrial ha tenido tan poco éxito en la creación de empleo, no obstante su rápido crecimiento. Se observa así que el empleo industrial no aumenta al mismo ritmo que la producción en este sector, que las tasas de inversión son elevadas, y que la absorción de mano de obra es baja. Así, lo que impide absorber más

mano de obra puede explicarse, en parte, por la selección inadecuada de tecnología, o la imposibilidad de elegir entre técnicas, o ambas cosas a la vez.

El reto empírico importante es el de investigar si se pueden variar las proporciones en que se utilizan la mano de obra y la maquinaria cuando cambian sus precios. Se distinguen, como ocurre con frecuencia en estos casos, dos puntos de vista contrarios sobre el problema. El primero —calificado de ahistórico— es más o menos el siguiente: en un país donde un factor de la producción es relativamente más abundante que otro, se optará, —si se deja a la economía funcionar libremente, esto es, sin alterar los precios de los factores con subsidios o impuestos—, por una tecnología consecuente con su abundancia. El segundo punto de vista insiste en que no hay flexibilidad tecnológica en los procesos productivos y que, si se desea producir un bien cualquiera, es necesario de hacerlo de determinada manera, ya que no hay opciones tecnológicas para elaborarlo de otra forma. Este sombrío determinismo tecnológico no deja opciones, ya que las políticas económicas orientadas a producir de otra manera un determinado bien no tienen ningún efecto: solamente hay una manera de producirlo y no se diga más del asunto.

## **5. La distribución del ingreso y el empleo**

Crear más empleos no debe considerarse en si mismo objetivo de política económica, sino más bien como un medio para aumentar la producción y, con suerte, distribuir el ingreso. Un mayor empleo sólo es deseable si genera más producción; si no, no. Puede ocurrir, por ejemplo, que una cantidad de maquinaria y equipo se distribuya entre un gran número de trabajadores y que por ello la producción sea menor que si el mismo equipo se distribuye entre un número menor de trabajadores. Visto así, el aumento en el empleo sólo debe llegar hasta donde no haga ineficiente la producción.

La siguiente anécdota, seguramente apócrifa, ilustra lo que se quiere decir:

“Un ingeniero de occidente, mientras visitaba China, observó a un numeroso grupo de hombres que estaban construyendo una represa armados con picos y palas. Cuando el ingeniero le señaló al supervisor que esa tarea podría completarse en pocos días, en lugar de en unos cuantos meses, si se proveyera a los obreros de una removedora de tierra a motor, con la que ya contaban, el supervisor respondió que tal equipamiento destruiría muchos empleos. “¡Oh!” exclamó el ingeniero, “pensé que estaban interesados en construir una represa. Si lo que usted desea son más empleos, ¿por qué no pone a sus hombres a trabajar con cucharas en lugar de palas?”

Un aumento en el número de empleos puede evaluarse por el efecto que tenga en la distribución del ingreso. Se puede saber así si su expansión es la forma más eficiente de distribuir el ingreso; ya que no es obvio que la creación de más empleos sea el vehículo más adecuado de redistribución. Por ejemplo, el pago en efectivo a los desempleados y el reparto de alimentos y servicios médicos, pueden resultar un medio más eficaz y barato de redistribuir ingreso real (cantidad de bienes y servicios que produce la economía), que crear más empleos.

Sin embargo, también se puede también argumentar lo contrario; esto es que cuando se redistribuye el ingreso se estimula la creación de más empleos. Con el esquema desarrollado haremos algunas observaciones. Antes que nada, sin embargo, necesitamos establecer que la relación entre el nivel de empleo y la distribución del ingreso se lleva a

cabo mediante el efecto que ejerce su distribución desigual sobre la estructura del consumo, el ahorro y la inversión.

## **6. La estructura del consumo y el desempleo**

La estructura del consumo familiar, esto es, el tipo de alimentos y otros bienes que se consumen depende, fundamentalmente, del nivel de ingreso que se tenga. Las familias con bajos ingresos satisfacen sus necesidades comprando cierto tipo de alimentos básicos y ropa, mientras que las familias de ingresos más elevados consumen no sólo distintos alimentos y ropas, sino que también adquieren bienes de consumo durable, como refrigerados y automóviles.

Por otra parte, los bienes y servicios que consumen los pobres y los ricos son, generalmente, producidos con diferentes proporciones de mano de obra y maquinaria y distintas combinaciones de materias primas (algunas de las cuales tienen que ser importadas).

Veamos cómo la distribución desigual del ingreso, a través de su efecto en la estructura del consumo, determina el nivel de empleo.

Se conjetura que en los costos de producción de alimentos no procesados y de manufacturas ligeras interviene una proporción mayor de sueldos y salarios (mano de obra) que en la de artículos más elaborados. De aquí se infiere que el gasto de las personas en artículos cuya producción se lleva a cabo con abundante mano de obra da lugar a un mayor número de empleos que el gasto en artículos que se producen con técnicas que utilizan más maquinaria. Luego, si los pobres gastan la mayor parte de su ingreso en el primer tipo de bienes, su gasto genera más empleo que el de los ricos. Por esto, cuando se transfiere ingreso de los ricos a los pobres se espera un mayor nivel de empleo.

Sin embargo, también se puede argumentar lo contrario: que el consumo de los ricos genera muchos empleos puesto que demandan preferentemente, bienes y servicios que requieren gran cantidad de mano de obra (intensivos de mano de obra). Empero, aun cuando éste sea el caso, debe hacerse notar que el número total de empleos que tal consumo genera es probablemente reducido. Sencillamente porque hay muy pocos ricos.

Es un hecho verificado que el por ciento del ingreso de las personas dedicado a alimentos y bienes básicos es mayor entre los pobres que entre los ricos. De aquí que las medidas redistributivas que favorecen a las clases más pobres aumentan su capacidad para comprar bienes que, como ya vimos, son generalmente producidos con proporciones elevadas de mano de obra.

A medida que una sociedad (como sus individuos) alcanza un alto nivel de ingreso, la naturaleza de los productos que consume son reflejo de la sociedad en que han sido diseñados y del nivel de ingreso típico de sus individuos. Los artículos diseñados en una sociedad de elevado ingreso per capita y sin extrema desigualdad, no se adaptan al consumo de sociedades con un ingreso más bajo y distribuido desigualmente. Estas consideraciones, entre otras, sirven de base al argumento de que en México se necesitan inventar, no solamente técnicas de producción distintas a las concebidas en los países más industrializados, sino también productos de diferente diseño, congruente con la distribución del ingreso observado y el objetivo de crear más empleos.

Por otra parte, debe señalarse la posibilidad de que exista un conflicto entre objetivos redistributivos y la creación de nuevos empleos. Antes se dijo que los productos que consumen los ricos son, generalmente, de más densidad de capital (maquinaria y equipo) que los que consumen los pobres. De esto no necesariamente se sigue que todos los productos en cuya elaboración se requiere gran densidad de capital sean inadecuados para los consumidores de bajos ingresos. Los zapatos de plástico (elaborados con técnicas de elevada densidad de capital) son duraderos y más baratos que los zapatos de cuero (de mayor densidad de mano de obra). Es decir, puede ocurrir que por razones de equidad ciertos productos de gran densidad de capital sean los adecuados para los consumidores de bajos ingresos. La producción de bienes de mayor densidad de mano de obra da lugar a más empleo; pero se debe investigar si estos productos son también adecuados desde el punto de vista del consumo de los grupos de bajo ingreso.

## **7. La distribución del ingreso, el ahorro y la inversión**

Con frecuencia se escucha decir que el ahorro y la inversión son actividades propias de las clases de altos ingresos. Se argumenta entonces que la distribución inequitativa del ingreso estimula el desarrollo y el empleo, ya que con semejante distribución habrá grupos de altos ingresos que, se piensa, tienen una propensión elevada a ahorrar e invertir. Por esto, las medidas encaminadas a hacer más equitativa la distribución del ingreso reducen el ahorro y la formación de capital, retrasan el desarrollo económico al transferir ingresos de los ricos —que ahorran— a los pobres que lo gastan todo. Sin embargo, debe decirse que aún cuando fuese cierto que los más ricos son los únicos que ahorran, esto no significa que necesariamente sus ahorros se materialicen en actividades productivas y por tanto en un mayor nivel de empleo. Mucha de la capacidad de inversión de las clases de elevado ingreso se disipa en consumo suntuario o se realiza en el extranjero. No siempre ocurre que las ganancias de las clases de mayor ingreso sean reinvertidas para ampliar la capacidad productiva y aumentar el producto y el empleo. La evidencia empírica sugiere que no existe una relación estrecha entre el nivel de ahorro generado por las clases de elevados ingresos y las tasas de crecimiento de la economía.

Por otra parte, sí existen argumentos convincentes en contra de la inequitativa distribución del ingreso. Sabemos, por ejemplo, que el estímulo para invertir está determinado por el tamaño del mercado que, a su vez, depende de la capacidad de compra de la población, por lo que una desigual distribución del ingreso significa un tamaño de mercado reducido. Así, aún cuando fuera cierto que la desigualdad favorezca la capacidad de ahorro y la inversión, acontece que esta misma desigualdad inhibe el crecimiento del mercado dando lugar a una menor inversión en capacidad productiva. El argumento de que la desigualdad promueve el desarrollo y el empleo se debilita aún más si se considerara que no solamente los particulares o las empresas ahorra. El gobierno también puede incrementar el ahorro y la inversión mediante políticas monetarias fiscales, y de gasto.

## **8. Políticas de distribución del ingreso y el empleo**

Cuando se aumenta el precio de la maquinaria y equipo (con relación al de la mano de obra) generalmente su empleo en la producción disminuye y el de la mano de obra aumenta. De esta manera se incrementa el ingreso del factor mano de obra y disminuye el del capital, mejorándose así la distribución del ingreso entre los factores de la producción. Para aumentar el precio relativo de la maquinaria y equipo es necesario incrementar sus impuestos específicos y reducir sus subsidios, explícitos o implícitos, como son las bajas tasas de interés y una tasa de cambio sobrevaluada que facilita la importación de equipo de capital.

## **9. La educación**

La política educativa tiene también un importante papel redistributivo del ingreso y debe orientarse a promover en la fuerza de trabajo una distribución más equitativa de conocimientos y entrenamiento práctico. Los economistas han inventado la manera de medir cuál es la importancia de las diferentes características de una persona para explicar cuánto gana (nivel de ingreso) y de esta manera conocer las causas de la desigualdad. Investigaciones hechas en México muestran que la falta de educación es el factor que contribuye más a la desigualdad, seguida del tipo de sector (agrícola o no agrícola) donde se trabaja, la región donde se viva, el tipo de empleo que se tenga y, finalmente, la edad. La educación es entonces un renglón importante de política económica —más importante que el sector económico, la región o el tipo de empleo—, para disminuir la desigualdad de la mano de obra y adquisición de habilidades que se reflejen en una más alta productividad que, a su vez, se traduzca en salarios más elevados.

## **10. La agricultura y el empleo**

El sector agropecuario mexicano ofrece amplias oportunidades para aumentar el empleo, ya que en él las opciones tecnológicas son más numerosas y el costo de crear empleo es más bajo que en otros sectores.

Cuando se habla del desempleo rural debe distinguirse claramente entre el problema de dar empleo a los propietarios de predios y a los no propietarios (jornaleros). Para los segundos, la solución sería —ante la imposibilidad física de dotar a cada jornalero de una parcela de tierra—, aumentar la producción en los predios agrícolas, reorganizar estas empresas y promover el empleo no agrícola en las áreas rurales. También es necesario distinguir la agricultura moderna de la tradicional, ya que en la primera los objetivos de política deben encaminarse a incrementar su eficiencia y capacidad de exportación, mientras que en la segunda han de dirigirse a crear empleos y satisfacer el mercado interno.

## **11. La agricultura moderna y el empleo**

Aumentar la eficiencia en la producción para lograr precios competitivos en el mercado exterior y restituir su papel de generador de divisas debe ser el objetivo general de política en la agricultura moderna.

El criterio general para lograrlo debe fincarse en las técnicas intensivas en mano de obra, pero, y esto es importante subrayarlo, no debe sacrificarse la eficiencia de la producción en aras de objetivos de empleo.

Para llegar a la autosuficiencia en alimentos es indispensable no cultivar en México todo lo que comemos. La autosuficiencia alimenticia debe interpretarse como la capacidad de obtener los alimentos necesarios para la población, incluyendo poder importarlos cuando así convenga. Dedicar la mayor parte de nuestros recursos agrícolas de tierra, agua, maquinaria, fertilizantes y crédito al cultivo de alimentos como el maíz o el frijol, no nos garantiza obtenerlos (los años malos predominan en nuestra agricultura) y en cambio nos asegura que dispondremos de menos divisas extranjeras para importarlos. La autarquía económica –bastarse a sí mismo sin importar productos extranjeros– es ineficaz, utópica y arriesgada. La autosuficiencia y la autarquía son distintos objetivos de política que no deben confundirse. Si se insiste en seguir la ruta de la autosuficiencia en alimentos, en especial del maíz, éste debe cultivarse en la agricultura tradicional y no en los distritos de riego. La diferencia del costo de producir maíz en un distrito de riego o en la agricultura tradicional, es menor que lo que se deja de ganar en divisas extranjeras si se siembra maíz en vez de jitomate o algodón en un distrito de riego.

## **12. La agricultura tradicional y el empleo**

El desempleo y subempleo (baja productividad y bajos ingresos) que se observan en la agricultura tradicional se deben principalmente a dos causas: a una demanda insuficiente de lo que se produce en esta agricultura, y al reducido uso que se hace de ciertos insumos en la producción. Examinemos la primera causa.

La demanda de bienes producidos en la agricultura tradicional no aumenta al mismo ritmo que los ingresos de los consumidores de estos productos. Es decir, que cuando aumenta el ingreso de las personas, éstas prefieren gastar el incremento en más carne, pan y radios, y menos en tortillas, frijoles, quelites y yerbas. Tal situación no estimula la expansión del producto agrícola tradicional ni el empleo de este sector.

El desempleo y subempleo aparece también en la agricultura tradicional porque para esta agricultura no hay una oferta suficiente de los factores complementarios para emplear más gente. La mano de obra no puede emplearse sin un mínimo de capital, tierra e insumos productivos para combinarse con ella. Los factores de la producción más escasos en la agricultura tradicional son las semillas mejoradas, los fertilizantes, los insecticidas y el agua, que son lo que hace posible aumentar la producción y el empleo agrícolas.

Los objetivos de las políticas aplicadas a la agricultura tradicional deben centrarse en aumentar el volumen de su capital físico –como mejoras a las parcelas y equipo para cultivos— y en el uso de los insumos que crean empleo, como fertilizantes y semillas mejoradas.

## BIBLIOGRAFIA Y LECTURAS ADICIONALES

- Aghion, Philippe and Jeffrey G. Williamson (1998) ***Growth, Inequality and Globalization: Theory, History and Policy***. Cambridge University. 207 pp.
- Ashenfelter, Orley C, Card, David (coed) (1999) ***Handbook of Labor Economics***, New York, Elsevier.
- Banco de México, ***Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares en México***, 1963 y 1968.
- Barro, Robert J. (c1997) ***Determinants of Economic Growth: a Cross-Country Empirical Study***, Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology, 145 pp.
- Bazdresch, Carlos y Santiago Levy. ***“El populismo y la política económica de México 1970-1982”***, en Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (Comps.), ***Macroeconomía de Populismo en América Latina***, Fondo de Cultura Económica, México. 255-295.
- Blinder, Alan S. (1999) ***“Central Bank Credibility: Why do we care? How do we build it?”***, Cambridge, ***NBER***, Junio (WPS 7337) 42p.
- Bruno, Michael, Stanley Fischer, Elhanan Helpman y Nissan Liviatan (1991) (Edit.) ***Lessons of Economic Stabilization and its Aftermath***. The MIT Press Cambridge, Massachusetts. London, England. 419pp.
- Cavallo, Domingo y Yair Mundlak (1982). ***Agriculture and Economic Growth in an Open Economy: The case of Argentina***. Research Report 36, International Food Policy Research Institute, diciembre.
- Calvo A. Guillermo y Enrique G. Mendoza (1996). ***“Mexico’s Balance-of-Payments Crisis a Chronicle of a Death Foretold?”*** en ***Journal of International Economics***. Vol. 41, Nos.3/4, noviembre. 235-263 pp.
- Calvo, Guillermo (1994). ***“Comments on Dornbusch and Werner”***, ***Brookings Papers on Economic Activity***. Washington D.C.,
- Campos, Emma y Félix Vélez. ***“La pobreza rural en México”*** en Félix Vélez (comp.) ***La pobreza en México, causas y políticas para combatirla***. Núm. 78 ITAM, FCE, ***Lecturas***. 179-204 pp.
- Cerro, José, Félix Vélez, (2000) ***“La agricultura a cinco años de vigencia del***

- Tratado de Libre comercio de América del Norte***, en Leycegui, Beatriz y Rafael Fernández de Castro (coord.) TLCAN ¿Socios Naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ITAM. 395-438 p.
- Corden, Max W. (1994), ***Economic Policy Exchange Rates and the International System***, University of Chicago Press, 224 pags.
- Corden, W.M (1993). ***Exchange Rate Policies for Developing Countries***, Economic Journal.
- Curiel, Federico y Maritza Sotomayor (1998). ***Autonomía del Banco de México: un examen***. Tijuana, COLEF, Estudios Económicos, abr. 1998 (DTE4/98) 22pp.
- Della Posta, Pompeo (1997), ***Central Bank Independence and Public Debt Convergence in an open economy dynamic game***. Italia, European University Institute, julio (EUI WP 97/28) 34pp.
- De la Torre, Rodolfo ***Desigualdad en la Pobreza*** en Félix Vélez (comp.) La Pobreza en México, Causas y Políticas para Combatirla. Núm. 78 ITAM, FCE, Lecturas. 140-152 pp.
- Dirección General de Estadística, Censo de Población. Varios años.
- Dornbusch, Rudiger y Alejandro Werner (1994) ***Mexico: Stabilization, Reform and No Growth*** en Brooking Papers on Economic Activity.
- Dornbusch, Rudiger y Ilian Goldfajn (1995). ***Currency Crises and Collapses*** en Brookings Papers on Economics Activity. No. 2., 219-293 pp.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (1992) (compiladores) ***Macroeconomía del Populismo en la América Latina***, Fondo de Cultura Económica, México.
- Dornbusch, Rudiger y F. Leslie C.H. Helmers (Eds.) (1988), ***The Open Economy***, EDI Series in economic development. Oxford University Press. 414pp.
- Duloy, J.H., P.B. R Hazzel y R.D. Norton ***Agriculture and Energy Crisis: A case study in Mexico***, Documento Preliminar, International Bank for Reconstruction and Development, 1974.
- Edward, Sebastian (1996) ***A Tale of Two Crises: Chile and México***, en NBER Working paper series, working paper 5794, octubre. National Bureau of Economic Research. 37pp.
- Feenstra, Roberto and Gordon Hanson (1995) ***Foreign Direct Investment and Relative Wagers: Evidence from Mexico's maquiladoras***. Cambridge, NBER, mayo. (WPS

5122).

- Fernández O. y Alfonso Mercado, Taeko Taniura (1994) ***“Impact of Nafta on Mexico’s Manufactured Exports”*** en Joint Research Programme Series No. 108. Institute of Developing Economies. 137 págs. El Financiero, Diario de circulación nacional, Varias fechas.
- Fischer, S. (1994). ***“Comment on Dornbusch and Werner”***, Brookings Papers on Economic Activity.
- Flores Edmundo, Mónica y Emma Campos, Félix Vélez. ***“La pobreza y la desigualdad en dotaciones de tierra ejidal”***, en Félix Vélez (comp.) La pobreza en México, Causas y Políticas para Combatirla. Núm. 78 ITAM, FCE, Lecturas. 205-238
- Flores Edmundo (1970) ***“Vieja revolución, nuevos problemas”***, Cuadernos de Joaquín Mortis, México, D.F., 125 pp.
- Flores Edmundo (1962) ***“Tratado de Economía Agrícola”***, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 442 pp.
- Friedmann, Santiago y Nora Lustig, Arianna Legovini ***“México: gasto social y subsidios alimentarios durante el ajuste de los años ochenta”*** en Nora Lusting (comp.) El Desafío de la Austeridad: Pobreza y Desigualdad en la América Latina, Serie El Trimestre Económico, No. 86. Fondo de Cultura Económica. 365-404 pp.
- Fry, Maxwell J. (1998) ***Central Banking and Economic Development***. Birmingham, The University of Birmingham, julio. (IFGWP 98-05), 49pp.
- Fuentes, Aron y Carlos Absalón (1996). ***La Presión sobre el Mercado de Cambios y la Política del Banco de México, 1980-1994: Una aplicación del modelo de Girton y Roper***. Tijuana COLEF, julio (DTE 2/96) 20pp.
- Gephardt Richard A. y Sander M. Levin (1993) ***The Maquiladora Industry and U.S. Employment***, Julio, 32 págs.
- Gil-Díaz, Francisco (1999) “Some Hypotheses Related to the mexican 1994-95 Crisis”. Documento presentado en The annual january ASSA Meetings, San Francisco, California, enero.
- Gil-Díaz, Francisco and Agustín Carstens (1996) ***“One Year Of Solitude: Some Pilgrim Tales About Mexico’s 1994-1995 Crisis”***, in The mexican peso crisis: causes and policy lessons. México, D.F., 164-169.
- Glick, Reuven (ed) (1998) ***Managing Capital Flows and Exchange Rats: Perspective from the Pacific Basin***. Cambridge: Cambridge University. 515 pp.

- Gollás Manuel, (1982) **“El Empleo y el Desempleo en México”**., Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología México, D.F.
- Gollás Manuel, (1982) **“La Economía Desigual”**, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología,  
506 pp.
- Gollás Manuel, (1993) **“La desigualdad del ingreso familiar en México: Origen y Causas”**, en El Trimestre Económico, L1, 197, 329-347 pp., January-March.
- Gollás, Manuel (2000) **“El gobierno en el desarrollo económico de México: 1980-1996”** en Foro Internacional, Vol. XL, enero-marzo. Núm. 1. El Colegio de México. 65-124pp.
- Gollás, Manuel (1999) **“La movilidad del ahorro y la inversión en México”** en Estudios Económicos, Vol. 14, Núm. 2. Julio-Diciembre. El Colegio de México. 189-215pp.
- Gollás, Manuel (1994) **“Una economía sin inflación sin igualdad y sin crecimiento”** en Documentos de Trabajo. Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México. Núm. XI.
- Gollás, Manuel (1985) **“The Mexican Economy at the Crossroads”** en Antonio, Jorge, Jorge Salazar-Carrillo y Frank Díaz-Pou (Ed.) External Debt and Development strategy in Latin America. New York. 79-89 pp.
- Gould, D.M. (1995). **“Mexico’s Crisis: Looking Back to Assess the Future”**, Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review.
- Guitian, M. (1994). **“The choice of an exchange rate regime”**, in R.C. Barth and C. -H. Wong (eds.), Approaches to Exchange Rate Policy: Choices for Developing and Transition Economies, IMF Institute, Washington, DC.
- Helpman, E., L. Leiderman and G. Bufman (1994). **“A New Breed of Exchange Rates: Chile, Israel and Mexico”**, Economic Policy.
- INEGI, (1994) **Avance de Información Económica**. Industria maquiladora de exportación. México, Diciembre, 25 pp.
- International Labor Office, **“World Employment Programme Research”**, Geneva, 1974
- Jarque, M. Carlos y Luis Téllez K. (1993) **El Combate a la Inflación**. Grijalbo. México, 198 pp.
- Kamin, Steve B. Y John H. Rogers (2000) **“Output and the real exchange rate in developing countries: an application to Mexico”**. En Journal of Development economics. Vol.61, 85-109pp.

- Levy, Santiago (1994) ***“La pobreza en México”*** en Félix Vélez (comp.) *La Pobreza en México, Causas y Políticas para Combatirla*. Núm. 78 ITAM, FCE, Lecturas. 15-113 pp.
- Leycugui, Beatriz y Rafael Fernández de Castro (2000) (coord.) ***TLCAN ¿Socios Naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte***. ITAM, 667pp.
- Linden, J.T.J.M. van der, ed., Manders, André J.C., (coed) (1999) ***“The Economics of Income Distribution: Heterodox Approaches”***. Northampton, Mass.: E. Elgar. 209 pp.
- Lustig Nora (1997) (compilador) ***“El desafío de la austeridad”***, *El Trimestre Económico*, No. 86, México, D.F.
- Lustig Nora, (1994) ***“México hacia la Reconstrucción de una Economía”***, *El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica*, 200 págs.
- Martínez, Gabriel (1997) (Comp.) ***“Pobreza y Política Social en México”***. Lecturas No. 85. *El Trimestre Económico*, FCE.. 355pp.
- McCallum, Bennett (1996) ***“Crucial Issues Concerning Central Bank Independence”***. Cambridge, NBER, mayo. (WPS 5597) 23pp.
- Morley, Samuel A. ***“El ajuste estructural y los determinantes de la pobreza en la América Latina”*** en Nora Lusting (comp.) *El desafío de la Austeridad: pobreza y desigualdad en la América Latina*. *El Trimestre Económico*, No. 86. Fondo de Cultura Económica. 55-84 pp.
- Negrín M. José Luis (1991) ***“Análisis del Minifundismo en el Agro Mexicano. Comparación de Productividad entre Unidades Agrícolas Grandes y Pequeñas”***. Instituto de Investigación Económica y Social, Lucas Alamán, 89 págs.
- OECD (1997) ***“Examen de las políticas agrícolas de México”***, *Políticas Nacionales y Comercio Agrícola*, París, Francia, 235 págs.
- OECD (1996) ***“Trade Liberalization Policies in Mexico”***. París, Francia. 159 págs.
- Ortiz, Guillermo (1991) ***“Mexico Beyond the Debt Crisis”*** en Michael Bruno (compilador), *Lessons of Economic Stabilization and its Aftermath*, , The MIT Press.
- Ortiz, Mena Antonio, ***Desarrollo Estabilizador***, México, 1969.
- Palmqvist, Stefan (1999). ***Why Central Banks Announce their Objectives: Monetary Policy with Discretionary Signalling***. Stockholm, Stockholm University, enero (SP 663) 22pp.

- Parsons, Kenneth H. (1979) *“The Challenge of Agrarian Reform”*, presentada en la 17 International Conference of Agricultural Economists, Ponencia en Canadá. 3-12 septiembre.
- Rubli Kaiser Federico (2000) *“El “corto” como instrumento de la política monetaria –su lógica y mecánica operativa-- ”*, publicado en El Economista, 6 de diciembre del 2002, México, D.F.
- Sachs, J. (1995). *“Do We Need an International Lender of Last Resort?”*, Frank Graham lecture, Princeton University.
- Sachs, Jeffrey y Aarón Tornell (1996). *“The Mexican Peso Crisis: Sudden Death or Death Foretold?”* En Journal of International Economics. Vol. 41, No.3/4, noviembre, 265-283pp.
- Sachs, Jeffrey y Aarón Tornell, Andrés Velasco (1997) *“The collapse of the Mexican peso: what have we learned?”*, Harvard University and NBER; New York, 15-63pp.
- Sadoulet y Alain de Janvry *“El alivio de la pobreza, la redistribución del ingreso y el crecimiento económico durante el ajuste”* en Nora Lusting (comp.) El desafío de la Austeridad: pobreza y desigualdad en la América Latina. El Trimestre Económico, No. 86. Fondo de Cultura Económica. 86-115 pp.
- Scherer. F. M. (c1999) (Frederic M) *“New perspectives on economic growth and technological innovation”*. Washington: Brookings Institution, 167 pp.
- Secretaría de Industria y Comercio. Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola de México.
- Solís M. Leopoldo (1970) *“La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas”* Siglo XXI Editores, México, D.F., 358 pp.
- Solís M. Leopoldo (1972) *“Controversias sobre el crecimiento y la distribución”*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 230 pp.
- Svensson, Lars E.O. (1994) *“Fixed Exchange Rates as a Means to Price Stability: What Have We Learned?”* Alfred Marshall Lecture. European Economic Review, 447-468.
- Székely, Miguel (1998) *The economics of poverty, inequality and wealth accumulation in Mexico*. In association with St Antony’s College, Oxford, 279pp.
- Tanzi, Vito (c1998) *“Income distribution and high-quality growth/edited by Vito Tanzi and Ke-young Chu”* Cambridge, Mass: MIT, 417pp.
- Theil, H. *“Economics of Information Theory, North Holland”*, 1967.

- Tornell, Aarón y Gerardo Esquivel (1995) ***“The Political Economy of Mexico’s entry to NAFTA”*** en Working Paper Series. Working Paper 5322, National Bureau of Economic Research. Octubre, 29pp.
- UNAM, Escuela Nacional de Economía ***“Un modelo de política económica para México”***. 1970.
- Van Ginneken, W. Working Paper (provisional draft).
- Velasco, Andrés (1996) ***“Fixed exchange rates: Credibility, flexibility and multiplicity”***, en European Economic Review No. 40. New York, 1023-1035pp.
- Velasco Robles, Gabriel (1999). ***“Composición de la oferta laboral y salarios en la industria maquiladora de exportación”***. México, CEE-COLMEX, Feb. (Tesis de Maestría) 37pp.
- Vélez Félix, (1994) (compilador) ***“La Pobreza en México”***, El Trimestre Económico y Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), No. 78, México, D.F., 302 pp.
- World Bank, ***“Special Study of the Mexican Economy: Major Policy Issues and Prospects”***, Vol. II, Statistical Appendix, 1979.