



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN ECONOMÍA

Cambio Estructural en el Sector Externo:
México 1983-2008

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN ECONOMÍA

CAMPO DE CONOCIMIENTO: ECONOMÍA INTERNACIONAL

P R E S E N T A:

DIANA LÓPEZ HERNÁNDEZ

TUTOR:

LIC. ROLANDO CORDERA CAMPOS





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo no fue una tarea sencilla, en el trayecto se presentaron algunos obstáculos, dudas y desencantos, afortunadamente tuve la suerte de que a mi lado siempre hubo personas extraordinarias que me orientaron y animaron para no desistir. No me alcanzan las palabras para reconocer el afecto, la confianza y el apoyo incondicional de todas ellas.

En primera instancia agradezco a Dios por darme la oportunidad de escribir esta página en el libro de mi vida y por haber puesto en mi camino a personas maravillosas que me cobijaron, orientaron y creyeron en mí.

Por supuesto, agradecer a mi familia, a mis padres porque sin su apoyo, dedicación y esfuerzo no me habría sido posible alcanzar esta meta. Gracias por su ejemplo de perseverancia. A mi hermana Mariela, por su compañía, cariño y amistad.

Mi más sincero agradecimiento al licenciado Rolando Cordera Campos por aceptar dirigir esta tesis, por su paciencia, comentarios, y dedicación que facilitaron la conclusión de este trabajo. A los maestros Carlos Javier Cabrera Adame, Carlos Tello Macías, Aníbal Gutiérrez Lara y la doctora María Eugenia Romero Ibarra quienes se tomaron el tiempo para leer este trabajo y realizaron valiosos comentarios que ayudaron a enriquecerlo.

De manera especial quiero expresar mi gratitud al maestro Carlos Javier Cabrera Adame por permitirme formar parte de su equipo de trabajo y por creer en mí. Gracias por darme la oportunidad de aprender de un excelente ser humano, por brindarme su amistad, confianza y apoyo desinteresados, por orientarme y ayudarme siempre a superar los obstáculos, por ser mi ejemplo e impulso para mejorar como estudiante, maestra y profesionalista, pero sobre todo como persona.

Agradezco también a los maestros que de alguna manera contribuyeron a mi formación como economista, en el salón de clases o fuera de él, particularmente al licenciado Antonio Gazol Sánchez por sus enseñanzas que determinaron de manera importante mi formación e inclinación académica. Al ingeniero Alejandro Pérez Pascual quien creyó en mí y me dio la oportunidad de convertirme en profesora, me brindó su amistad y confianza, y me escucho y aconsejo siempre que acudí a él. Al licenciado Roberto Cabral Bowling quien me otorgó su amistad incondicional desde el primer momento, me apoyó y orientó en la realización de este trabajo.

Asimismo, agradezco el apoyo de los amigos que me acompañaron en esta etapa de mi vida. Particularmente a César Fuentes Pérez por su amistad incondicional, por escucharme, aconsejarme y creer en mí, por estar a mi lado en los buenos y malos momentos. A Nitzia Vázquez Carrillo quien recorrió este camino conmigo y a lo largo del mismo me demostró su gran amistad, su solidaridad y apoyo.

Finalmente, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México y a su Facultad de Economía por otorgarme la oportunidad de estudiar en una de las mejores universidades del mundo donde perdura la calidad, humanismo y compromiso con su sociedad.

¿QUÉ LES QUEDA A LOS JÓVENES?

¿Qué les queda por probar a los jóvenes
en este mundo de paciencia y asco?
¿sólo grafitti? ¿rock? ¿escepticismo?
también les queda no decir amén
no dejar que les maten el amor
recuperar el habla y la utopía
ser jóvenes sin prisa y con memoria
situarse en una historia que es la suya
no convertirse en viejos prematuros.

¿Qué les queda por probar a los jóvenes
en este mundo de rutina y ruina?
¿cocaína? ¿cerveza? ¿barras bravas?
les queda respirar, abrir los ojos
descubrir las raíces del horror
inventar paz así sea a ponchazos
entenderse con la naturaleza
y con la lluvia y los relámpagos
y con el sentimiento y con la muerte
esa loca de atar y desatar.

¿Qué les queda por probar a los jóvenes
en este mundo de consumo y humo?
¿vértigo? ¿asaltos? ¿discotecas?
también les queda discutir con Dios
tanto si existe como si no existe
tender manos que ayudan a abrir puertas
entre el corazón propio y el ajeno
sobre todo les queda hacer futuro
a pesar de los ruines del pasado
y los sabios granujas del presente.

Mario Benedetti

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1	
ANTECEDENTES NECESARIOS	11
Introducción	11
1. La época de auge de la economía mexicana	13
1.1 Industrialización por Sustitución de Importaciones	13
1.2 Desarrollo Estabilizador	20
1.3 Los primeros signos de agotamiento	23
2. El primer intento de liberalización comercial	34
2.1 Promoción de exportaciones	35
2.2 Racionalización de la protección	37
2.3 El fracaso del primer intento de liberalización económica	40
3. El auge petrolero: espejismo de la abundancia	43
4. El final de una época: la crisis de la deuda	51
5. El segundo intento de liberalización comercial	55
5.1 Promoción de exportaciones	56
5.2 Racionalización de la protección	57
5.3 El debate en torno al ingreso de México al GATT	59
5.4 El debate en torno a la apertura económica	65
5.5 El fracaso del segundo intento de liberalización económica	67
Apreciaciones finales	68
CAPÍTULO 2	
DESCRIPCIÓN DEL CAMBIO ESTRUCTURAL	
EN EL SECTOR EXTERNO	71
Introducción	71
1. Estabilización y ajuste: economía y sector externo	74
1.1 La economía mexicana después de la crisis	74
1.2 El proceso de ajuste de la economía mexicana	76
1.3 Profundización del ajuste	82
1.4 El tercer intento: Comienza la liberalización comercial	84
1.4.1 La adhesión de México al GATT	91
1.4.2 Tendencias del comercio exterior	93
2. Cambio estructural: economía mexicana y sector externo	95
2.1 Cambio estructural de la economía mexicana	95
2.2 La liberalización comercial como mecanismo de estabilización	103
3. Profundización del cambio estructural: economía y sector externo	106
3.1 ¿Hacia la recuperación económica?	106
3.2 De la recuperación al colapso	110

3.3 Consolidación de la liberalización comercial	118
3.3.1 Tendencias del comercio exterior	120
3.4 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte	123
3.4.1 Quince años después	131
4. Estabilidad y estancamiento: economía y sector externo	133
4.1 Sector externo	137
Observaciones finales	137

CAPÍTULO 3

EFFECTOS DE LA APERTURA COMERCIAL EN

MÉXICO

139

Introducción	139
1. Apertura y reestructuración productiva	140
2. Apertura y dinamismo exportador	145
3. Apertura, concentración y sincronización de ciclos económicos	153
4. Apertura y crecimiento económico	160
4.1 Mayor penetración de las importaciones	163
4.2 Competitividad	172
4.3 Ausencia de políticas públicas	179
5. Apertura comercial y bienestar	186
Reflexiones finales	188

CONSIDERACIONES FINALES

190

APÉNDICE

195

BIBLIOGRAFÍA

208

Mi único tema es lo que ya no está y mi obsesión se llama lo perdido.
Mi punzante estribillo es nunca más y sin embargo amo este cambio perpetuo,
este variar segundo tras segundo porque sin él lo que llamamos vida sería de piedra.
(José Emilio Pacheco)

INTRODUCCIÓN

La década de los ochenta del siglo pasado marcó de manera importante la historia económica del país. Simbolizó la transición hacia una nueva forma de ver y hacer las cosas. En particular, la crisis de la deuda de 1982 representó un parteaguas para la economía mexicana al poner punto final a más de cuatro décadas de crecimiento económico alto y sostenido, llamando la atención sobre la necesidad de reestructurar el aparato productivo nacional; colocando en entredicho la eficiencia y vigencia del modelo de desarrollo vía Industrialización por Sustitución de Importaciones y planteando la urgencia y pertinencia de un ‘cambio de rumbo’.

A partir de ese momento la economía mexicana experimentó grandes transformaciones, transitando de un modelo de alta protección e intervención estatal hacia uno de liberalización acelerada dirigido por el mercado. Uno de los elementos clave en esta transformación ha sido sin duda la apertura comercial. El sector exportador, en particular la industria manufacturera de exportación, se convirtió en el nuevo sustento de la estrategia de desarrollo. El nuevo modelo se erigió bajo el paradigma teórico ‘neoliberal’ que sostenía que la libre acción del mercado y la eliminación de las barreras al comercio internacional, junto a la libre entrada de capitales, conducirían por sí mismas al crecimiento económico, rechazando todo tipo de intervención del Estado en la economía bajo el argumento de que cualquier desequilibrio sería corregido automáticamente por ‘la mano invisible del mercado’, mientras que la acción estatal sólo provocaría distorsiones, inestabilidad e ineficiencia.

México –como muchos otros países latinoamericanos– adoptó con particular entusiasmo el nuevo paradigma. Sus defensores aseguraban que éste permitiría al país no sólo superar la crisis de la deuda sino que además, propiciaría la modernización integral de sus estructuras productivas, sociales y políticas, en congruencia con los cambios que estaba experimentando la economía mundial, cada vez más globalizada, y así retomar el rumbo del crecimiento económico sostenido.

Así, sin establecerse un debate verdadero y ante la ausencia de un diagnóstico serio, objetivo y certero sobre las debilidades estructurales del modelo de desarrollo vía Industrialización por Sustitución de Importaciones, éste fue declarado formalmente agotado y comenzó a instrumentarse el cambio estructural de la economía mexicana.

Cambio en el que la apertura comercial se erigió como uno de los pilares fundamentales del nuevo modelo. El objetivo era transformar la estructura productiva de las exportaciones a favor de la industria manufacturera y convertir a ésta en el nuevo motor del crecimiento económico. Se argumentaba que a través de la apertura económica el país modernizaría su planta productiva, ganaría competitividad, favorecería una asignación más eficiente de los recursos productivos, estimularía la entrada de capitales y el acceso a la tecnología, la generación de empleos, salarios más altos, e impulsaría el crecimiento y el bienestar de la población.

Aunque es común señalar el año de 1983 como el inicio del cambio estructural en el sector externo de la economía mexicana, los años previos no son, en sentido estricto, de proteccionismo irracional como se cree. Desde los primeros años de la década de los setenta, académicos, empresarios y gobierno, advirtieron la necesidad de racionalizar el sistema proteccionista e impulsar las exportaciones manufactureras del país. Es por ello que Luis Echeverría Álvarez realizó el primer esfuerzo por flexibilizar la protección y abrir la economía, no obstante la devaluación del peso en 1976 condujo al abandono de esta estrategia. La siguiente administración, apoyada en los altos precios del petróleo, y las expectativas que éste generó, retomó la idea de ‘racionalizar la protección’ y emprendió un segundo intento que, luego del estallido de la crisis, correría con la misma suerte de su

antecesor. Destaca además el hecho de que ambos intentos derivaron, al final, en niveles mayores de protección. En 1983 se puso en marcha, un nuevo proceso de sustitución de permiso previo por arancel, y la reducción gradual de éstos; a diferencia de las dos experiencias previas, en esta ocasión el proceso si pudo concluirse y la apertura comercial se volvió un hecho.

Tres años después, en 1986, como parte de la decisión gubernamental de abrir la economía, el país ingreso al GATT. En 1989, se acelera la apertura comercial y se pone en marcha un proceso progresivo de desregulación financiera y privatización de empresas estatales productivas y bancos en poder del Estado, a partir de ese momento el cambio estructural se vuelve definitivo. La coronación de dicho cambio se dio en 1993 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Se estima que a mediados de la década de los noventa el proceso de reformas estaba prácticamente concluido, lo que significa que el libre mercado era ya el instrumento principal en la asignación de recursos.

El propósito de este trabajo es analizar el impacto que han tenido el cambio estructural en general y la apertura comercial en particular sobre la economía mexicana. Se parte de la hipótesis de que tras casi seis lustros de iniciado el cambio estructural en México, persisten los desequilibrios. El país es en la actualidad tan o más dependiente del exterior de lo que lo era antes, no sólo por el peso de las exportaciones como inductoras del crecimiento, sino por la mayor penetración de las importaciones. Por lo que el sector externo no ha logrado asumir el papel de factor determinante del crecimiento económico, y lo que es más, ha propiciado la desarticulación entre el sector exportador y el aparato productivo nacional.

A tal efecto, el trabajo se integra por tres capítulos en los que se presentan los antecedentes y desarrollo del cambio estructural en México, particularmente de su sector externo, los intentos del decenio de los setenta por liberalizar el comercio o flexibilizar la protección, así como el impacto que –luego de casi tres décadas– ha tenido este cambio de modelo en la economía mexicana y el bienestar de su población. Al último, se presentan algunas consideraciones finales.

*México, creo en ti, como en el vértice de un juramento.
Tú hueles a tragedia, tierra mía, y sin embargo ríes demasiado,
acaso porque sabes que la risa es la envoltura de un dolor callado.
(El Credo Mexicano, Ricardo López Méndez)*

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES NECESARIOS

Introducción

Entre 1940 y 1982 la economía mexicana experimentó un proceso de alto crecimiento apoyado fundamentalmente en el desarrollo del sector industrial. Este exitoso comportamiento económico se asentó en la *Estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones* inaugurada formalmente durante la segunda mitad de la década de los cuarenta, cuando el gobierno mexicano empezó a utilizar rígidas políticas proteccionistas para salvaguardar el sector industrial del país y ofrecerle una oportunidad de crecer y prosperar. El modelo de desarrollo seguido por México en esos años se caracterizó por mantener una industria nacional sobreprotegida mediante barreras arancelarias y no arancelarias, así como por reglas muy restrictivas a la inversión extranjera. La característica principal de la economía mexicana en ese periodo fue la confluencia en el manejo de los distintos instrumentos de política económica hacia la consecución de un único objetivo: *el crecimiento económico*.

No obstante, hacia 1970 el modelo de desarrollo dio algunas señales de agotamiento al tiempo que acentuaba los desequilibrios provocados por esta política, planteando la necesidad y pertinencia de revisar el proteccionismo. En los primeros años de la década de los setenta se hizo evidente que el crecimiento basado en la sustitución de importaciones, y el proteccionismo que le es inherente había dado de sí lo suficiente, las políticas proteccionistas habían alimentado una industria ineficiente y poco competitiva generando

un sesgo anti-exportador que exacerbaba el déficit externo. Además, el proceso de industrialización tuvo que ser financiado con una creciente inversión gubernamental para mantener la expansión requerida del empleo y la actividad económica, llevando al gobierno a financiar su déficit con recursos del exterior. Pero la rigidez de la política cambiaria que mantenía el peso con un enorme margen de sobrevaluación frustró todos los intentos por relajar las políticas proteccionistas y abrir la economía.

En 1976, México enfrentó su primera gran crisis financiera desde 1940 y experimentó la primera devaluación del peso con respecto al dólar en 22 años. Esta situación hizo evidente la urgente necesidad de modificar el modelo de desarrollo a fin de restaurar el crecimiento y la estabilidad. Sin embargo, el hallazgo de enormes reservas petroleras y, por consiguiente, la posibilidad de continuar endeudándose en los mercados internacionales, llevaron al gobierno a tomar la decisión de posponer el ajuste requerido. Las autoridades económicas supusieron que el petróleo garantizaría un ritmo de crecimiento superior al obtenido en las décadas anteriores. De hecho, aun cuando, entre 1978 y 1981 la economía creció a tasas superiores al 9 por ciento, la inflación se aceleró peligrosamente y los desequilibrios externo y fiscal se ampliaron. Finalmente, en 1982 el crecimiento acelerado del país se detuvo bruscamente al alcanzar su límite de endeudamiento, los acreedores internacionales no estuvieron dispuestos a seguir financiando la deuda externa que crecía rápidamente y sobrevino la crisis.

La crisis de la deuda de 1982 condujo a una completa revisión y reorientación de la estrategia de desarrollo del país e inició el proceso de eliminación de los desequilibrios macroeconómicos que se habían ido generando durante los doce años anteriores. Los gobiernos subsecuentes, abandonaron la estrategia de desarrollo dirigido por el Estado, a través de la sustitución de importaciones, e instrumentaron reformas de amplio alcance con el propósito de revitalizar el papel de las fuerzas del mercado y racionalizar la estructura de incentivos económicos.

El propósito de este capítulo es describir las condiciones macroeconómicas previas a la crisis de 1982, así como los dos intentos por liberalizar el comercio, emprendidos a lo

largo de la década de los setenta. Además de esta breve introducción, el capítulo se compone de cinco apartados donde se presentan las características de la economía mexicana a lo largo de la década de los setenta, se describen, los dos intentos por reducir el nivel de protección prevaleciente en esos años, señalando los aspectos más importantes que condujeron al fracaso de ambos intentos. Se incluyen, además, algunas apreciaciones en torno al debate sobre la conveniencia del ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio y por último se presentan algunas apreciaciones finales.

1. La época de auge de la economía mexicana

1.1 Industrialización por Sustitución de Importaciones

Al finalizar la década de los sesenta México era considerado por todo el mundo como un ejemplo de éxito dentro de los países de su clase. En muy poco tiempo el país había experimentado una transformación radical, transitando de una economía predominantemente agrícola y rural a una mayoritariamente industrial y urbana.

Entre 1940 y 1970, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue, en términos reales, de 6.4% promedio anual. Durante la década de los sesenta el crecimiento fue aún mayor: 7.0 por ciento. En ambos periodos, el sector que presentó un dinamismo mayor fue el industrial creciendo en promedio 7.5 y 8.9%, respectivamente.

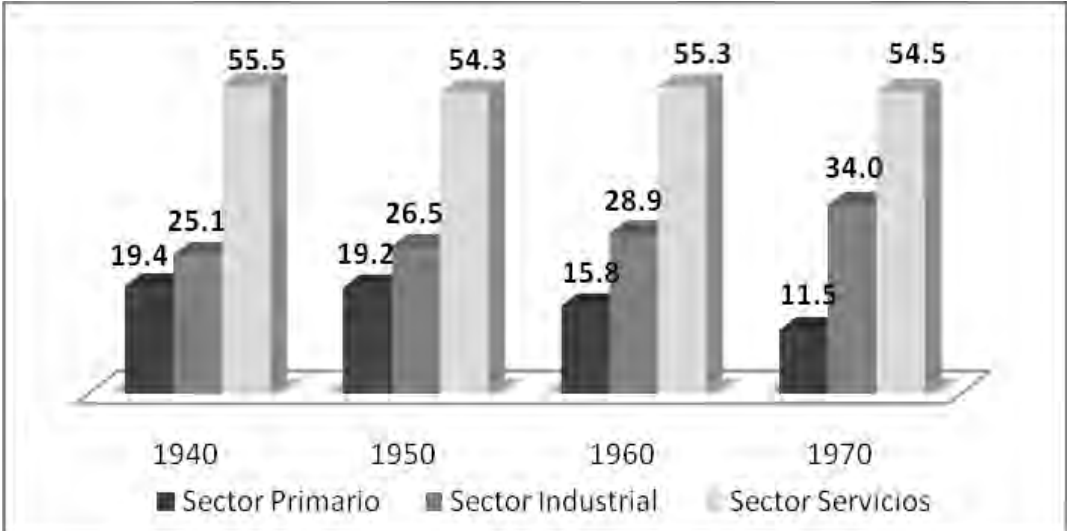
Cuadro 1.1
Producto Interno Bruto por Sector de Actividad Económica, México 1940-1970
(Tasa media de crecimiento anual)

Periodo	PIB Total	PIB Sector Primario	PIB Sector Industrial	PIB Sector Servicios
1940-1949	5.5	5.4	5.9	5.4
1950-1959	5.9	4.0	6.9	5.9
1960-1969	7.0	3.6	8.9	6.9
1940-1970	6.4	4.6	7.5	6.3

Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, S.A., *La economía mexicana en cifras*, México, 1978.

A su vez, la contribución de las actividades primarias al PIB disminuyó de 19.4 en 1940 a 11.5% en 1970, en tanto que la participación de las actividades industriales pasó de 25.1 a 34.0% por ciento en los mismos años.

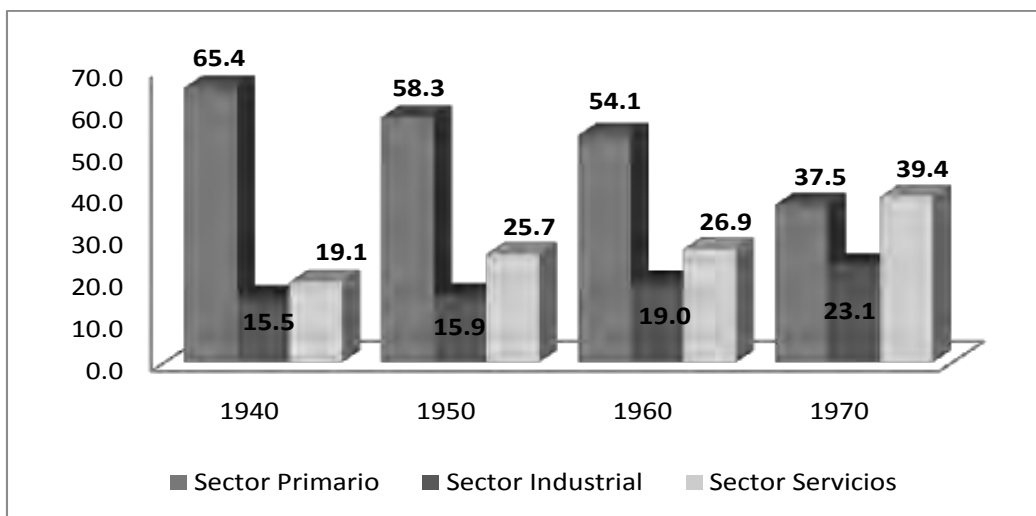
Gráfica 1.1
Estructura Porcentual del PIB, México 1940-1970
(Porcentajes respecto al total)



Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, S.A., *La economía mexicana en cifras*, México, 1978.

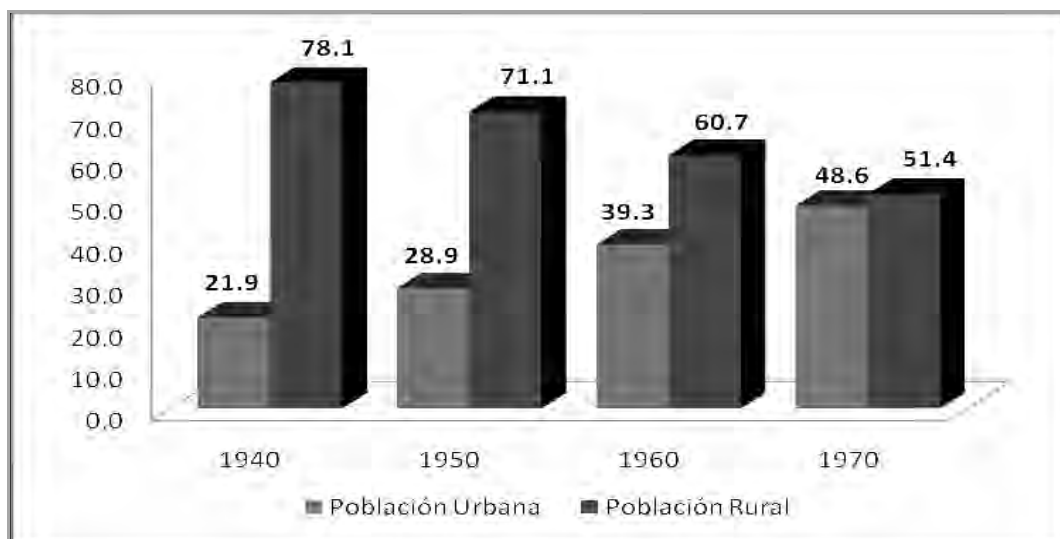
Finalmente, mientras que en 1940, el 65.4% de la Población Económicamente Activa (PEA) se dedicaba a actividades agrícolas, para 1970 esta proporción había descendido a 37.5, es decir, 27.9 puntos porcentuales menos. Asimismo, la población urbana pasó de representar el 21.9% del total de la población en 1940 a 48.6 por ciento en 1970.

Gráfica 1.2
Estructura porcentual de la PEA, México 1940-1970
(Porcentajes respecto a la PEA total)



Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, S.A., *La economía mexicana en cifras*, México, 1978.

Gráfica 1.3
Población Urbana y Rural, México 1940-1970
(Porcentajes respecto a la población total)



Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, S.A., *La economía mexicana en cifras*, México, 1978.

En términos generales, el modelo de desarrollo económico orientado “hacia adentro”, seguido por México desde finales de la Segunda Guerra Mundial, conocido como *Modelo*

de *Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)*,¹ le permitió al país experimentar un fuerte proceso de crecimiento económico alto y sostenido que desde finales de la década de los cincuenta se convino con estabilidad de precios. En esos ‘años dorados’ la economía mexicana se industrializó y modernizó.

El despegue del crecimiento económico se vio favorecido, “por la recuperación de la estabilidad política al interior del país, consecuencia de la creación, en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PRN), el cual reunió diversos grupúsculos desmembrados en cientos de facciones políticas que habían surgido durante y después de la Revolución”.² También se benefició de las condiciones económicas internacionales creadas por la Segunda Guerra Mundial. El conflicto bélico condujo a un incremento en la demanda mundial de recursos naturales y materias primas generando un importante aumento en la demanda externa de productos mexicanos lo que indujo una mayor entrada de capitales al país provocando aumentos en la oferta monetaria, las reservas internacionales y los precios. La existencia de capacidad ociosa permitió que la incipiente industria nacional hiciera frente al aumento de demanda de forma casi inmediata por lo que la industria ya establecida (acero, cemento, papel, entre otras) incrementó su producción, al tiempo que aparecieron nuevas industrias como la química.

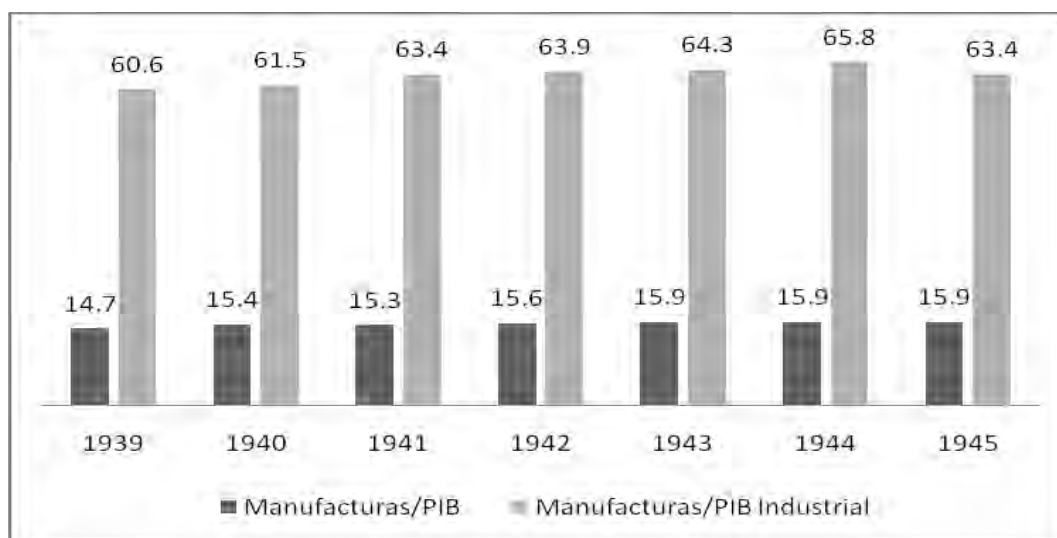
La Segunda Guerra Mundial, además, propició la reorientación de la producción de los países industriales hacia la producción bélica creando la necesidad y posibilitando la expansión de la industria manufacturera mexicana para abastecer un mercado interno cautivo. Al respecto, Leopoldo Solís afirma que “en esta etapa de despegue fue,

¹ El modelo de sustitución de importaciones supone una organización de la economía en la que el Estado a través de su acción directa como inversionista y de su acción indirecta, a través de su política económica, viene a garantizar una estructura proteccionista y de estímulo a la industrialización como una nueva estrategia de crecimiento. En el modelo de largo plazo el objetivo prioritario es el crecimiento económico, en este caso a través de la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones, ‘pensándose’ que los objetivos de empleo, redistribución del ingreso e independencia externa vendrían con el avance del proceso mismo de industrialización, aquí la política proteccionista (comercial e industrial), junto al papel del Estado como inversionista en áreas de infraestructura y sectores estratégicos, vienen a jugar un papel central para implementar dicho modelo. Villarreal, René, *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p.61.

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Estudios económicos de la OCDE. México 1991-1992*, Francia, 1992, pp. 15-16.

precisamente, la segunda guerra mundial la que abrió nuevas posibilidades para la industria nacional ya que al existir una demanda que no podían abastecer otros países, la capacidad no utilizada de la industria nacional pudo aprovecharse al máximo. De este modo, con el apoyo gubernamental y la expedición de leyes de fomento a la industria fue acelerándose el crecimiento de las manufacturas”.³ Entre 1939 y 1945 las manufacturas crecieron a una tasa promedio anual de 6.7 por ciento, incrementando su participación en el PIB de 14.7 en 1939 a 15.9% en 1945, y de 60.6 a 63.4% en la producción industrial, respectivamente.

Gráfica 1.4
Importancia de las manufacturas en la producción nacional, México 1939-1945
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, S.A., *La economía mexicana en cifras*, México, 1978.

Pero las condiciones económicas se modificaron de manera importante cuando la guerra terminó. El comercio mundial regresó a la „normalidad”, los antiguos proveedores (países industriales), incluidos los Estados Unidos, reorientaron su planta productiva hacia una economía de paz, dejaron de demandar a buenos precios varios productos primarios y empezaron a competir por reconquistar los mercados que habían abandonado durante el conflicto, desplazando a los nuevos exportadores como México. En consecuencia, la demanda y el precio de las materias primas cayeron y, finalmente, los países

³ Solís, Leopoldo, *Medio siglo en la vida económica de México 1943-1993*, El Colegio Nacional, México, 1994, p. 24.

industrializados reiniciaron el envío de maquinaria y equipo a los países subdesarrollados generando fuertes desequilibrios sobre las balanzas de pago de estos últimos.

Ante la nueva situación, tanto México como el resto de países latinoamericanos decidieron establecer fuertes restricciones a la importación de aquellos bienes que habían comenzado a producir durante la guerra dando inicio al proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Fue en ese momento cuando se establecieron en México los permisos previos de importación, adicionales al arancel, como medio para controlar las compras en el exterior.⁴ “Comenzó así un amplio proceso de sustitución de importaciones que en sus rasgos más generales, se caracterizó por una diversificación de la estructura productiva para satisfacer la demanda que antes se abastecía con importaciones. Como no había interés por exportar, el costo de oportunidad de los factores productivos resultaba bajo. De esta manera, aunque los productos de la nueva industria tenían costos relativamente altos frente a los importados fueron los productores nacionales los encargados de abastecer el mercado interno”.⁵

El sistema de protección se enfocó en su primera fase principalmente a la producción de bienes de consumo final y algunos intermedios. A lo largo de la década de los cincuenta este sistema se fue perfeccionado y sufrió algunas modificaciones pero siempre cumplió con su objetivo de aislar el mercado interno de bienes de consumo de la competencia externa, es decir, crear un mercado cautivo de consumidores para la industria local.⁶

⁴ Si bien el sistema de permisos nació formalmente en 1944, no se aplicó plenamente porque lo impedía el convenio firmado en 1943 con los Estados Unidos. En 1947, con la creación de la Comisión Nacional de Control de Importaciones (que sustituía a la Comisión para el control de Comercio Exterior), la restricción directa a las importaciones asumiría el papel de promotor de la industrialización. El primer resultado de la nueva Comisión fue la promulgación del decreto por el que, a partir de 1948, se sometía a permiso previo de la Secretaría de Economía la importación de mercancías. Gazol Sánchez, Antonio, “La apertura comercial veinte años después” en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-El Trimestre Económico-Fondo de Cultura Económica, México, 2008, pp. 178-179.

⁵ Solís, Leopoldo, *op. cit.*, p. 24.

⁶ Con todo y la relevancia que había adquirido el régimen de permiso previo, en 1953-1954 sólo 520 fracciones arancelarias (11% del total) lo requerían, pero a causa de la recesión de la economía estadounidense y del deterioro de la balanza de pagos mexicana, la proporción aumentó a 25.3% en 1956 y a 35% en 1958 (1,600 fracciones). Gazol Sánchez, Antonio, *op.cit.*, p. 179

En estos años el proteccionismo amplió sus alcances de modo que “tan pronto como una empresa asentada en México, establecida con capital nacional o extranjero, empezaba a producir un bien que hasta el momento había sido importado, el gobierno aplicaba cuotas para protegerlo. Con el tiempo, la idea de proteger a la industria nacional se convirtió en una estrategia habitual de desarrollo económico. La comunidad empresarial estaba obviamente a favor de la idea de proteger todavía más el mercado nacional de la competencia extranjera. A partir de mediados de los años cincuenta, pero sobre todo desde el inicio de los sesenta, el sector privado, representado por las cámaras industriales⁷ ejercieron mayor presión en el gobierno para recibir protección adicional”.⁸ Fue así como el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones evolucionó a una estrategia de desarrollo económico nacional basada en tres pilares fundamentales:⁹

Esquema 1.1.
Pilares de la Estrategia de Desarrollo por Sustitución de Importaciones



Fuente: Elaboración propia

⁷ Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra) y Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin)

⁸ Cárdenas, Enrique, “El proceso de industrialización en México (1929-1982)”.

⁹ Existe una gran cantidad de literatura dedicada al análisis de la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones, esta sección se concentra en señalar únicamente en los patrones más generales sobre la misma. Para una visión más amplia véase: Izquierdo (1964), Reynolds (1970), Bueno (1974), Balassa (1983) y Villarreal (2005).

1.2. Desarrollo estabilizador

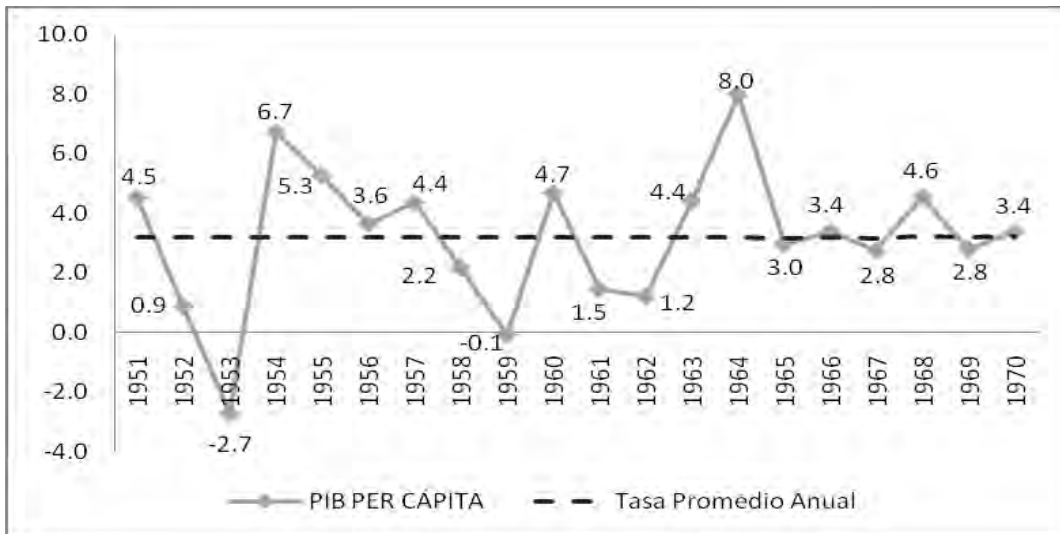
La industrialización del país, durante el periodo conocido como *Desarrollo Estabilizador*¹⁰ que va de finales de los años cincuenta a finales de los sesenta, ocurrió en un mercado interno muy protegido por barreras arancelarias y no arancelarias. El Estado mexicano, asumiendo su compromiso y responsabilidad emanados de la Constitución de 1917, se dedicó no sólo a crear la infraestructura necesaria para fomentar la inversión privada sino que emprendió también una política fuertemente proteccionista encaminada a proteger la industria nacional de la competencia externa. El resultado de estas medidas fue la creación de un amplio y diversificado aparato industrial que dio sustento al crecimiento económico del país.

El comportamiento de la economía bajo la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones fue muy dinámico; apoyado sin duda en los extraordinarios frutos de la política comercial que aisló al mercado interno de la competencia externa. La proporción de las importaciones que requerían permisos previos aumentó de 28% en 1956 a más de 60%, en promedio, durante los años sesenta y alrededor de 70% en la década siguiente.¹¹ En promedio, entre 1950 y 1970 el ingreso per cápita aumentó a una tasa promedio anual de 3.2%, la economía mexicana creció 6.7% al año y la producción industrial presentó una tasa superior a la del PIB, 8.0% anual.

¹⁰ *Desarrollo Estabilizador*, es un término acuñado por Antonio Ortiz Mena, quien lo definió como: “el esquema de crecimiento que conjuga la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de los recursos de inversión con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica, en vez de los desestabilizadores que conducen a ciclos recurrentes de inflación-devaluación”. En síntesis significa *crecimiento con estabilidad*. Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p.365.

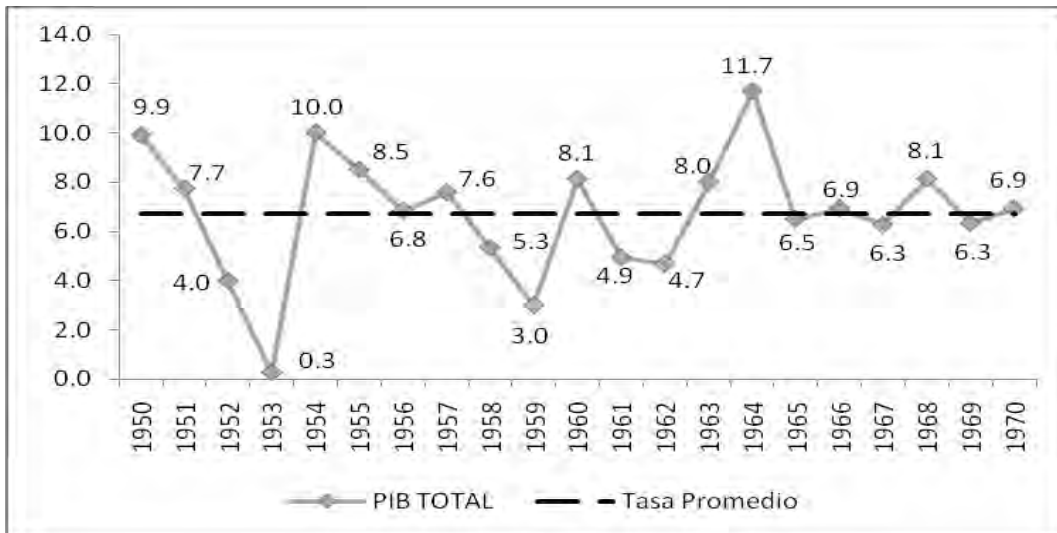
¹¹ Lustig, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 41.

Gráfica 1.5
PIB per cápita, México 1951-1970
(Tasa anual de crecimiento)



Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, S.A., *La economía mexicana en cifras*, México, 1978.

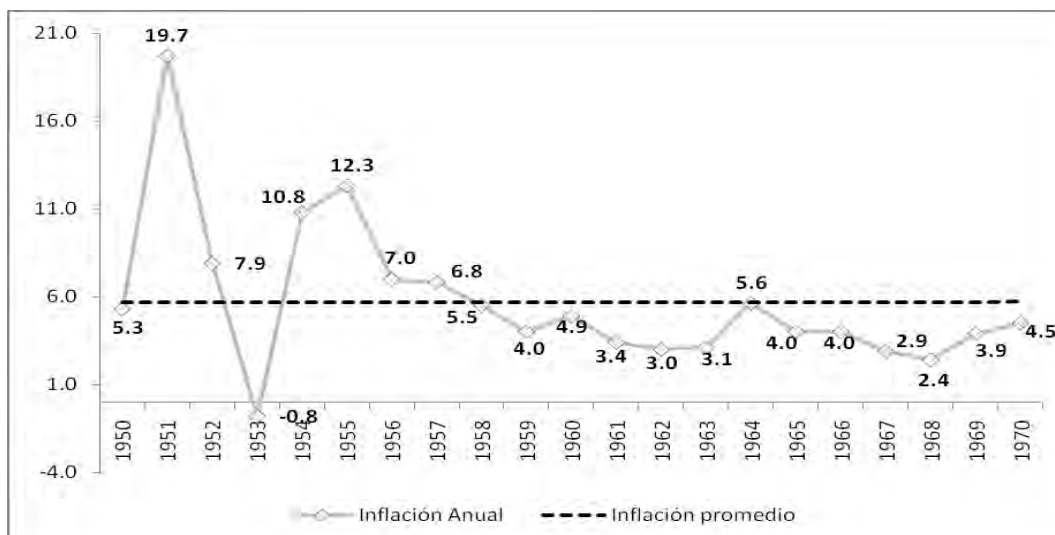
Gráfica 1.6
Tasa de crecimiento del PIB, México 1950-1970



Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, S.A., *La economía mexicana en cifras*, México, 1978.

La inflación en el mismo periodo fue de 5.7% promedio anual y de 4.3% entre 1956 y 1970, mientras que los salarios y el empleo continuaron creciendo a tasas elevadas. El ahorro nacional se elevó¹² y la inversión registró su coeficiente histórico más alto (21.1% en 1967). Finalmente, el tipo de cambio se mantuvo fijo desde 1954 hasta 1976 en 12.50 pesos por dólar.¹³

Gráfica 1.7
Tasa de inflación anual, México 1950-1970



Fuente: Elaboración propia con datos de, Banco de México, *Informe anual*, varios años.

Hasta aquí parecía que medida bajo cualquier parámetro o indicador, la estrategia de desarrollo por sustitución de importaciones era un éxito. No obstante, esta historia de éxitos ocultaba algunas debilidades difíciles de percibir a primera vista. En términos generales se puede afirmar que el éxito económico generado por la Industrialización vía Sustitución de Importaciones, particularmente el experimentado durante la etapa del *Desarrollo Estabilizador*, se debió principalmente al papel determinante del Estado en la instrumentación de la política económica y en su activa participación como actor

¹² A partir de 1959 las características del desarrollo real y la confianza en la estabilidad interna y externa inducen paulatinamente a elevar con regularidad el ahorro y a destinarlo en proporción creciente a la formación de capital fijo, ya sea directamente o a través del sistema bancario. La proporción marginal a ahorrar alcanza 0.21 en 1959-1967. Es decir de cada peso adicional de ingreso, 21 centavos se destinaban al ahorro. Entre 1950-1967, el ahorro interno aportó, en promedio, 10% del valor de la inversión neta. Ortiz Mena, Antonio, *op. cit.*, p.379.

¹³ Los datos del PIB son de Nacional Financiera, S.A., *La economía mexicana en cifras*, México, D.F., 1978. El resto fueron tomados de Solís, Leopoldo, *op. cit.*, 1999.

económico. Sin embargo, fue esta misma acción del Estado la que condujo a la economía hacia fuertes desequilibrios que en el largo plazo conducirían al agotamiento del modelo y a la necesidad de reformarlo.¹⁴ Sobre todo cuando, como se verá más adelante en este mismo capítulo; a raíz de ciertos cambios en la política económica de los años setenta, la economía se volvió más vulnerable a las condiciones externas teniendo que enfrentar dos crisis de balanza de pagos la primera en 1976 y otra, más severa y de más larga duración, en 1982.

1.3. Los primeros signos de agotamiento

Al iniciar la década de los 70, México experimentaba una realidad ambivalente. Desde el exterior era visto como un país exitoso, en continuo crecimiento, con solidez monetaria, solvencia crediticia, estabilidad de precios y estabilidad política. Se le consideraba *„un caso aparte’* del resto de países latinoamericanos, muchos de los cuales, en el mismo periodo, experimentaron serios trastornos políticos y sociales.

En 1970, el PIB creció 6.9% en términos reales y 3.4% por habitante. El déficit del sector público representó 0.05% del PIB. Las importaciones de mercancías también mostraron un incremento, al pasar de representar 11.5 a 11.6% del PIB de 1969 a 1970, respectivamente. Aunque el incremento fue realmente moderado, las exportaciones reportaron una contracción de 1.1 puntos porcentuales, pasando de 9.9 a 8.8% del producto en los mismos años, lo que dio como resultado un incremento del déficit en la balanza comercial de 1.6 a 2.8% y en la cuenta corriente de -2.4 a -3.5% del PIB.

¹⁴Hacia finales de los años sesenta muchos analistas reconocían, documentándolo ampliamente, que el Estado mexicano atravesaba por una suerte de „atonía’ y debilitamiento en la promoción del desarrollo económico y en el cumplimiento de las tareas sociales lo que se expresaba claramente en la disminución tanto del gasto corriente como, principalmente, de la inversión pública, que redujeron su ritmo de crecimiento a partir de 1965 debido a una política económica que buscó subsidiar y complementar el capital privado, cuestión que se tradujo en el lento crecimiento de los ingresos públicos y en el deterioro financiero de las empresas estatales, ambos elementos explícitos en la débil estructura fiscal y en la política de subsidios del sector paraestatal. El medio a través del cual se compensó la insuficiencia de los ingresos estatales fue, como es sabido, el rápido incremento del endeudamiento público interno y externo. Ayala, José, “Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976” en Cordera, Rolando (Comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Lecturas, núm. 39, El Trimestre Económico-Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p.576.

Cuadro 1.2
Finanzas públicas, México 1950-1976
(Porcentajes respecto al PIB)

Año	Deuda Pública	Deuda Pública Externa	Gasto Público	Ingresos Públicos	Déficit Fiscal
1950	13.9	0.6	8.7	9.2	0.4
1955	N.D	1.0	10.5	10.6	0.2
1960	N.D	0.0	13.4	12.9	-0.5
1965	20.4	10.5	25.4	25.5	0.1
1970	23.6	12.7	26.1	26.0	-0.05
1971	24.7	12.6	32.9	26.6	-0.2
1972	22.5	12.4	39.8	29.0	-0.1
1973	18.1	14.3	44.7	33.2	0.3
1974	23.8	15.3	49.2	34.6	0.6
1975	29.6	18.0	40.0	40.3	0.3
1976	37.7	25.2	42.6	43.3	0.7

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas Históricas de México 2009*, Colección Memoria, México, 2010.

Cuadro 1.3
Indicadores del Sector Externo, México 1950-1976

Año	<i>Millones de pesos corrientes</i>					<i>Porcentajes del PIB</i>			
	PIB	Importaciones	Exportaciones	Saldo Balanza Comercial	Saldo Cuenta Corriente	Importaciones	Exportaciones	Saldo Balanza Comercial	Saldo Cuenta Corriente
1950	39,736	6,643	7,151	508	1,411	16.7	18.0	1.3	3.6
1960	150,511	20,904	17,148	-3,756	-5,246	13.9	11.4	-2.5	-3.5
1965	252,028	28,794	24,864	-3,930	-5,536	11.4	9.9	-1.6	-2.2
1966	280,090	30,966	27,265	-3,701	-5,973	11.1	9.7	-1.3	-2.1
1967	306,317	33,911	27,582	-6,329	-7,538	11.1	9.0	-2.1	-2.5
1968	339,145	39,231	31,329	-7,902	-9,693	11.6	9.2	-2.3	-2.9
1969	374,900	43,110	37,201	-5,909	-8,855	11.5	9.9	-1.6	-2.4
1970	418,700	48,488	36,664	-11,824	-14,849	11.6	8.8	-2.8	-3.5
1971	452,400	48,669	39,589	-9,080	-11,611	10.8	8.8	-2.0	-2.6
1972	512,300	57,276	47,508	-9,768	-12,571	11.2	9.3	-1.9	-2.5
1973	618,600	75,048	60,355	-14,693	-19,110	12.1	9.8	-2.4	-3.1
1974	813,700	111,258	79,281	-31,977	-40,325	13.7	9.7	-3.9	-5.0
1975	1,000,900	125,899	78,788	-47,111	-55,533	12.6	7.9	-4.7	-5.5
1976	1,220,800	149,284	104,212	-45,072	-56,870	12.2	8.5	-3.7	-4.7

Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, S.A., *La economía mexicana en cifras*, México D.F., 1978

A pesar de este éxito aparente, al interior el país experimentaba una realidad bastante diferente. El desempleo iba en aumento, la producción de bienes y servicios básicos se estancaba, los servicios de salud, educación y seguridad social eran insuficientes, la autosuficiencia alimentaria se volvió insostenible como resultado de la descapitalización del campo; el crecimiento del mercado interno se estancó y la desigualdad y la marginación aumentaron.¹⁵ Parecía entonces que el llamado *„milagro mexicano’* llegaba a su fin.

Aun con estos desequilibrios el país crecía aceleradamente. El crecimiento económico de 1970 se explica como el reflejo de una tendencia de varios años, pero en el fondo, este auge mostraba señales de desequilibrio, sobre todo por los aumentos de los déficits público y con el exterior. Aparecieron entonces algunos signos de debilidad en el modelo que ponían en entredicho la viabilidad del crecimiento en el largo plazo.¹⁶

Durante la Sustitución de Importaciones se utilizaron instrumentos como los aranceles, cuotas a la importación y controles cuantitativos con fines tanto proteccionistas como de recaudación fiscal. Todas estas medidas reportaron altos beneficios y se convirtieron en una fuente directa de ahorro para la expansión, permitieron disponer de equipo y maquinaria de importación a precios relativamente favorables, y contar con un mercado establecido para la producción de las industrias, propiciando el aumento en la importación de bienes de capital. Mientras la protección a los bienes de consumo durables y no durables estimulaba la sustitución interna y el proceso de industrialización, los bajos gravámenes impuestos a los bienes de capital reflejaban la dependencia tecnológica del país.

Asimismo, se siguieron protegiendo muchas ramas industriales para las cuales la protección del Estado había dejado de ser necesaria o justificable, como es el caso de las industrias textil, de comestibles, bebidas y tabaco; de cemento, calzado, jabón, hule, entre

¹⁵ En 1969, Antonio Ortiz Mena, secretario de hacienda durante el Desarrollo Estabilizador, enunciaba los éxitos, hasta entonces alcanzados por el país y, al mismo tiempo, reconocía la prevalencia de serios problemas pendientes de solución, señalando: “México tiene un futuro dinámico; pero no exento de riesgos. Es imprescindible seguir complementando juiciosamente los distintos elementos de la política económica. *Todavía no se ha llegado a la etapa en que el desarrollo es irreversible, lo ganado puede perderse con relativa facilidad.* Ortiz Mena, Antonio, *op. cit.*, p.393.

¹⁶ Para estudios más detallados sobre las debilidades del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, véase: Vernon (1966), Reynolds (1977), Casar (1985), Solís (1994) y Cárdenas (1996).

otras. La excesiva protección a la industria nacional llevó a una situación en que ésta estaba tan protegida que no era capaz de competir en los mercados externos ni en precio ni en calidad, lo que condujo al fracaso de todos los intentos por incrementar las exportaciones manufactureras. En suma, la política comercial se subordinó a la política proteccionista a favor de la industrialización, mas la industria nacional no fue capaz de alcanzar un nivel de competitividad adecuado.

Paulatinamente, el proteccionismo en México tendió a hacerse excesivo, indiscriminado y sumamente rígido.¹⁷ “La economía cerrada y protegida apoyó una industria nada competitiva, incapaz de generar suficientes exportaciones pero que presionaba crecientemente por más importaciones de bienes intermedios y de capital que no fueron capaces de sustituirse internamente”.¹⁸ “Al mismo tiempo, generó con frecuencia productos que no cumplían con las normas de calidad internacionales y cuyo precio sobrepasaba los niveles de los precios internacionales”.¹⁹

A los defectos del proceso de industrialización se sumaron: la pérdida de dinamismo del sector agrícola, el creciente endeudamiento externo, las presiones sobre el tipo de cambio y la debilidad de las finanzas públicas. Quizás la consecuencia más importante de mantener, sin adecuar, modificar, evaluar o replantear la estrategia de desarrollo vía industrialización por sustitución de importaciones, fue la mayor dependencia hacia el endeudamiento externo. Hacia finales de la década de los sesenta, incluso las autoridades económicas del país percibieron estas dificultades señalando la imperiosa necesidad de resolverlas en el corto plazo a fin de garantizar el crecimiento sostenido de la economía.²⁰

¹⁷ Desde sus inicios, la sustitución tuvo fallas al tratar de producir todo aquello que era ventajoso para el empresario, de acuerdo con la demanda del mercado. En muchos casos, las plantas industriales de tamaño inadecuado significaron desperdicio de capital, baja productividad, o bien se dependía de insumos importados, excepto en la época de la guerra, cuando se pudo trabajar al máximo de capacidad. De esta manera se creó una industria protegida en exceso, poco eficiente, con costos elevados y alta concentración en zonas específicas. Solís, Leopoldo, *op.cit.*, p. 25.

¹⁸ Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM-Facultad de Economía, México, 2007, p. 312.

¹⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *op. cit.*, p. 18.

²⁰ “En 1968 el Banco Nacional de Comercio Exterior había alertado de los riesgos de una política proteccionista a ultranza y sugería un cambio de hincapié que, en la época, no resultaba trivial” señálese además que: la crítica provenía de un organismo gubernamental, responsable de la promoción y financiación

Más aún, a los citados desequilibrios nacionales se adicionó la complicada situación de la economía internacional. La década de los setenta marcó el final de la bonanza económica mundial anunciando la conclusión de la llamada *‘época de oro’* del capitalismo global. Mientras la balanza comercial y de capitales de Estados Unidos se volvía negativa, la tenencia de dólares en el resto del mundo comenzaba a exceder las reservas de oro de este país. En consecuencia, el desequilibrio en la balanza de pagos estadounidense seguía aumentando, lo que mantenía latente la posibilidad de que ese país renunciara a sostener la convertibilidad oro-dólar (35 dólares por onza), lo que sucedió finalmente, el 15 de agosto de 1971 generando serios problemas de liquidez en el mundo y el consiguiente derrumbe del sistema cambiario mundial. Adicionalmente, los países industrializados como Alemania, Japón, Gran Bretaña y el mismo Estados Unidos entraron en recesión y comenzaron a generar fuertes procesos inflacionarios y altas tasas de desocupación.

Pese a todo “los responsables de la dirección del país no lograron reconocer en la dinámica nacional, y en la inestabilidad comercial y financiera de que iba siendo presa la economía internacional, el aviso de que el papel transformador del esquema industrial mexicano había concluido, de que grandes mutaciones en el mundo estaban a punto de acontecer y que era el momento de replantearse la senda de crecimiento del país. En este tiempo, México tenía dos alternativas: virar el rumbo del programa de desarrollo o continuar por el mismo camino”.²¹ “Un país como México, que estaba presionado por la necesidad de ofrecer mayor empleo a una población creciente, tenía en la década de los setenta dos alternativas a seguir: la primera orientar el rumbo del programa de desarrollo

del comercio exterior; y que la edición del mismo trabajo dos años antes, en 1966, no hacía ninguna alusión crítica al proteccionismo, esto es, el cambio se produjo en breve lapso de dos años. Gazol, *op.cit.*, p. 180. Asimismo, el secretario de hacienda Antonio Ortiz Mena señalaba en 1969: “La estrategia futura deberá acelerar significativamente la tasa de aumento de las exportaciones de bienes y servicios, así como dar mayor unidad y dirección a la política general de promoción de exportaciones. La sustitución de importaciones es también un elemento importante en la estrategia para acelerar la tasa de crecimiento; pero algunos de los criterios seguidos hasta la fecha habrán de modificarse. La sustitución debe tomar en cuenta, en forma principal, aspectos técnicos de capacidad instalada en relación con el mercado, y de precios y costos, en función del consumo y la exportación de productos semielaborados y bienes finales”. Ortiz Mena, Antonio, *op. cit.*, p. 392.

²¹ Gracida, Elsa M., *El siglo XX mexicano. Un capítulo de su historia, 1940-1982*, UNAM-DGAPA-Facultad de Economía, México, 2002, p. 103.

hacia una economía de exportación, como lo hizo Corea en 1965; la segunda, continuar con la ruta trazada, reemplazando la inversión privada con mayor gasto del gobierno. México optó por esta última opción”.²²

La decisión que tomaron los hacedores de la política económica nacional de continuar con el mismo modelo de desarrollo económico “sin flexibilizarlo significó pérdida de eficiencia y multiplicación de distorsiones y costos”.²³ La consecuencia más gravosa de haber escogido la alternativa de continuar impulsando el mercado interno por una vía exógena, como el gasto público, consistió en que se imprimió a la economía un comportamiento caracterizado por el „freno y arranque’ en el que los periodos de ajuste y los de depresión se sucedían alternadamente.

Durante su discurso de toma de posesión como nuevo presidente, el 1° de diciembre de 1970, Luis Echeverría Álvarez dio a conocer las bases de la política económica que instrumentaría a lo largo de su mandato. En líneas generales, ésta consistiría en impulsar la capitalización del país manteniendo una intensa participación del Estado en la economía, alentar el ahorro interno para generar los recursos necesarios para el fomento de la inversión pública orientada a dirigir el crecimiento; preservar la solidez monetaria; mantener la libertad cambiaria: combatir la inflación y fomentar las exportaciones tanto de materias primas como, fundamentalmente, de artículos manufacturados, considerando que en el largo plazo sólo la venta de bienes industriales podría equilibrar las transacciones.

Se presentó entonces la primera contradicción del régimen, por un lado la necesidad de expandir el gasto público e incrementar la participación del sector público en la economía con el fin de atender las necesidades de desarrollo social, ampliar la infraestructura y promover la producción de bienes y servicios básicos para otorgarle un sólido sustento a la economía nacional. Por otro lado, para mantener la estabilidad de

²² Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, Textos de economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 22.

²³ Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana, “Reformas estructurales y política macroeconómica” en Clavijo, Fernando, *Reformas económicas en México, 1982-1999*, Lecturas, núm. 92, El Trimestre Económico-Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Estrategia y Análisis Económico Consultores, S.C.-Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 15.

precios y del tipo de cambio era menester hacer uso de una política monetaria y fiscal restrictivas que como es obvio actuaban en contra de la expansión del gasto público.

En su primer año de gobierno, Echeverría decidió poner en marcha una estrategia de política económica denominada de *„consolidación’* que buscaba contrarrestar los desequilibrios acumulados durante la expansión de los años precedentes: el endeudamiento externo excesivo, la escasez de ahorro público y el creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; factores todos que limitaban el desarrollo. Los resultados de la política de *consolidación* al finalizar 1971 fueron los siguientes:

Cuadro 1.4
Principales Indicadores Macroeconómicos, México 1971

INDICADOR	PORCENTAJE
PIB <i>(tasa de crecimiento)</i>	3.4
PIB per cápita <i>(tasa de crecimiento)</i>	-0.04
Déficit Público <i>(porcentaje del PIB)</i>	-0.2
Déficit en Cuenta Corriente <i>(porcentaje del PIB)</i>	-2.0
Tasa de Inflación	4.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, S.A., *La economía mexicana en cifras*, México, 1978.

En suma, se alcanzaron algunos de los objetivos de la estrategia pero a cambio se sacrificaron el crecimiento económico y el bienestar social. “La situación de recesión y desempleo que caracterizó a la economía mexicana durante 1971 puso en entredicho la política propuesta a la nación en diciembre de 1970. Era necesario poner en práctica una política económica que estimulara el crecimiento y procurara la justicia social”.²⁴ A partir de ese momento la política económica se volvió *„intermitente’*, es decir, experimentó una especie de freno y arranqué.

²⁴ Tello, Carlos, *op. cit.*, p.477

En 1972, se adoptó una nueva estrategia de política económica ‘expansionista’ que entre otras medidas consistía en incrementar el gasto público para estimular la economía nacional y promover el desarrollo social. El gasto público se transformó en el eje de la política económica del gobierno federal, en relación al PIB el gasto público incrementó su participación casi 7 puntos porcentuales, en apenas un año, pasando de 32.9 en 1971 a 39.8% en 1972 y se mantuvo por arriba del 40% a lo largo del sexenio, alcanzando su máximo nivel en 1974, 49.2% del PIB. Entre 1971 y 1976 el gasto programable promedió 18.8% del PIB, incrementándose de manera considerable en los últimos años, 23.9 en 1975 y 22.2% en 1976.

Cuadro 1.5
Gasto del sector público presupuestal, México 1970-1982

Año	<i>(Millones de pesos de 2002)</i>		<i>(Porcentaje del PIB)</i>		<i>(Tasa anual de crecimiento)</i>	
	Gasto Neto Total	Gasto Programable	Gasto Neto Total	Gasto Programable	Gasto Neto Total	Gasto Programable
1970	358,503	302,866	17.5	14.8	-	
1971	380,370	326,825	17.7	15.2	6.1	7.9
1972	461,852	399,490	19.6	17.0	21.4	22.2
1973	568,193	488,949	22.1	19.0	23.0	22.4
1974	630,913	532,844	23.4	19.7	11.0	9.0
1975	796,784	687,528	27.7	23.9	26.3	29.0
1976	812,329	686,899	26.3	22.2	2.0	-0.1
1977	809,183	682,034	25.1	21.1	-0.4	-0.7
1978	903,663	763,153	26.1	22.0	11.7	11.9
1979	1,054,305	876,494	27.3	22.7	16.7	14.9
1980	1,277,030	1,048,269	29.9	24.6	21.1	19.6
1981	1,606,976	1,274,080	35.2	27.9	25.8	21.5
1982	1,898,864	1,175,231	41.0	25.4	18.2	-7.8

Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrera Adame, Carlos Javier y Antonio Miguel, Rubén, “Gasto público y gasto social en México” en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, Facultad de Economía, México, 2005, p. 244.

“Echeverría suponía que un Estado activo, mediante un aumento del gasto corriente y de la inversión pública, podría superar los obstáculos al crecimiento y mejorar los niveles de vida”.²⁵ En consecuencia, en este periodo hubo una inversión considerable en proyectos de infraestructura y se extendieron los servicios educativos y de salud pública. Pero también hubo gran desperdicio.

²⁵ Lustig, Nora, *op. cit.*, pp. 46-47.

“El resultado en términos macroeconómicos fue un aumento del déficit fiscal y un creciente desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos, ambos financiados con endeudamiento externo”.²⁶ Entre 1971 y 1975 la economía creció a una tasa promedio anual de 6.2 por ciento. En tanto, el endeudamiento público con el exterior casi se había duplicado, al pasar de 38,524 a 70,442 millones de pesos, es decir, de 12.7 a 18% en términos del PIB. La tasa de inflación –medida por el índice de precios implícito del PIB– alcanzó niveles de dos dígitos, al crecer de 4.5 en 1970 a 18.2% en 1975. El tipo de cambio se hallaba sobrevaluado por arriba del 50 por ciento, lo cual tendía a abaratar las importaciones haciendo menos rentables las exportaciones, por lo que la balanza comercial tendía a deteriorarse (el saldo de esta cuenta pasó de representar -2.0 % del PIB en 1971 a -4.7% en 1975), en consecuencia el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos aumentó de -2.6 a -5.5% respecto al PIB, en los mismos años (véanse cuadros 1.2 y 1.3). “Naturalmente, el público percibía que la creciente sobrevaluación del peso, aparejada con un incremento en el déficit en la balanza de pagos y tasas de interés reales negativas o inferiores en relación con las ofrecidas en el exterior, tomando en cuenta el riesgo cambiario, llevaría tarde o temprano a una crisis del tipo de cambio”.²⁷ El sector privado recurrió a la fuga de capitales para proteger su riqueza y al mismo tiempo la empleó como un arma política contra el gobierno.²⁸

²⁶ *Ídem.*

²⁷ Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 101.

²⁸ Luego del discurso de toma de posesión, en diciembre de 1970, los empresarios e inversionistas manifestaron su firme confianza en la nueva administración. Sin embargo, el 15 de diciembre de ese mismo año el ejecutivo envió al Congreso un proyecto de reforma en materia tributaria que desataría el primero de varios desencuentros con la iniciativa privada. El episodio, además de presagiar las vicisitudes que habría de padecer la relación Estado-empresarios, anunció también la determinación del sector privado de intervenir más activamente en la toma de las grandes decisiones del país. Gracida, Elsa, M., *op. cit.*, p. 107. La iniciativa privada nunca estuvo de acuerdo con la forma en que Echeverría conducía la política económica, para los empresarios la creciente participación del Estado en la economía era la causa de la inflación por el excesivo gasto público ejercido. El punto más álgido del conflicto Estado-iniciativa privada se presentó el 17 de septiembre de 1973 día en que fue asesinado Eugenio Garza Sada, líder del poderoso Grupo Monterrey. Durante su sepelio, y en presencia de Luis Echeverría, el presidente del Consejo Consultivo del grupo industrial Monterrey, Ricardo Margáin Zozaya, responsabilizó al Ejecutivo por la muerte del empresario al declarar: “*Sólo se puede actuar impunemente cuando se ha perdido el respeto a la autoridad, cuando el Estado deja de mantener el orden público (...) Cuando se ha propiciado desde el poder a base de declaraciones y discursos el ataque reiterado al sector privado sin otra finalidad aparente que fomentar la división y el odio entre las clases sociales*”. Citado en Tello, Carlos, *op. cit.*, p. 510. Los empresarios estuvieron en contra de prácticamente todas las políticas del gobierno y frenaron todas sus iniciativas de reforma de leyes en materia económica. El conflicto con la iniciativa privada continuó hasta el final del

Cuadro 1.6
Principales indicadores macroeconómicos, México 1970-1976

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
	<i>Tasa Media de Crecimiento Anual</i>						
PIB	6.9	3.4	7.3	7.6	5.9	4.1	2.1
PIB per cápita	3.4	0.0	3.7	4.0	2.4	0.6	-1.3
	<i>Porcentaje del PIB</i>						
Déficit Fiscal	0.0	-0.2	-0.1	0.3	0.6	0.3	0.7
Saldo de la Balanza Comercial	-2.8	-2.0	-1.9	-2.4	-3.9	-4.7	-3.7
Saldo de la Cuenta Corriente	-3.5	-2.6	-2.5	-3.1	-5.0	-5.5	-4.7
Deuda Pública Total	23.6	24.7	22.5	18.1	23.8	29.6	37.7
Déficit Público Externo	12.7	12.6	12.4	14.3	15.3	18.0	25.2
	<i>Variación Anual Real</i>						
Inflación	4.5	4.5	5.6	12.4	24.0	18.2	19.5
Oferta Monetaria	23.7	19.9	40.4	81.3	86.6	102.3	169.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, S.A., *La economía mexicana en cifras*, México, 1978 y del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Estadísticas históricas de México 2009*, Colección Memoria, México, 2010.

Por algún tiempo, las autoridades sostuvieron el tipo de cambio fijado desde 1954 y financiaron la fuga de capitales con nuevos préstamos y con reservas, pero las reservas del banco central pronto se agotaron. Buscando incrementar la captación de recursos el Banco de México permitió la dolarización de los depósitos de un importante segmento de ahorradores al interior de la banca, esta medida permitió paliar algunos síntomas pero no pudo contener la especulación interna, la fuga de capitales, ni la incertidumbre cambiaria.

Además, la dolarización de los depósitos condujo a un mayor endeudamiento del sector público que necesitaba un creciente número de divisas para enfrentar la demanda de dólares. Los cada vez más grandes déficits en cuenta corriente y del sector público, el endeudamiento con el exterior y el rápido aumento de los precios llevaron el tipo de cambio a una sobrevaluación aproximada de 73% mientras el conflicto entre el gobierno y los

periodo presidencial. En 1975 buscando cambiar la política económica, los empresarios, auspiciaron la fuga de capitales con lo que “a principios de 1976, las autoridades monetarias del país comenzaron a ver con gran preocupación un proceso de contracción de los recursos captados por el sistema bancario y una fuerte y constante salida de capital al exterior. Estas salidas exacerbaron la inquietud en torno a una posible devaluación del peso, lo cual a su vez agravó el problema”. *Ibid.*, p. 521.

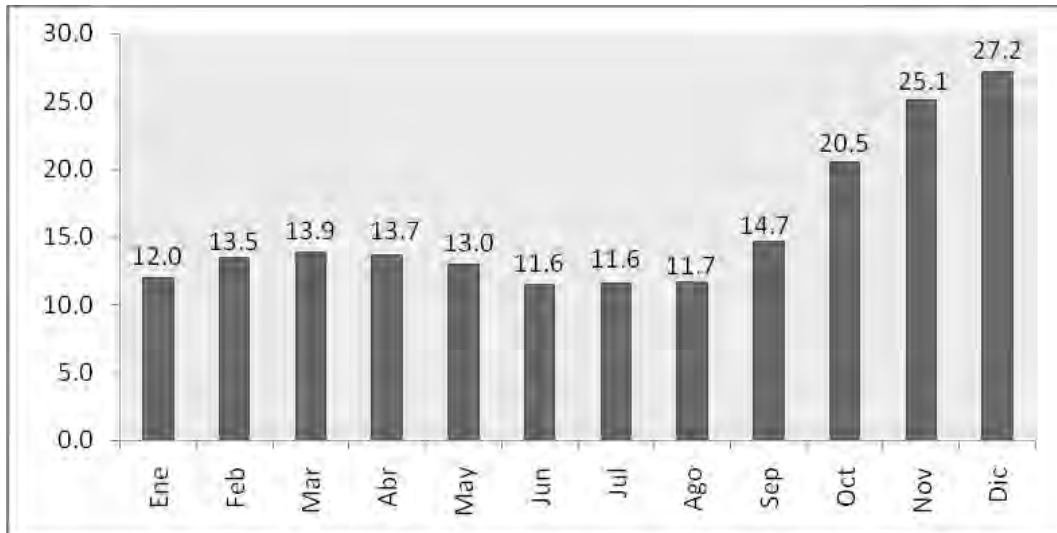
empresarios continuaba. La política de freno y arranque iniciada en 1971 llegaba a su fin en 1976. Era imposible seguir sosteniendo el tipo de cambio.

A pesar de haber negado continuamente la posibilidad de una devaluación, el 31 de agosto de 1976, Mario Ramón Beteta, Secretario de Hacienda, anunció la decisión de devaluar la moneda en casi 40% frente al dólar, con el propósito de corregir el déficit en balanza de pagos y detener la salida de capitales. El anuncio puso fin a 22 años de estabilidad cambiaria en México, aunque no logró eliminar los problemas de la economía ni los conflictos entre el gobierno y el sector privado.

La economía entró en un periodo de crisis: la producción bajo drásticamente y la inflación se aceleró. Por primera vez en casi 20 años, el gobierno mexicano recurrió al Fondo Monetario Internacional en busca de apoyo financiero. En septiembre de 1976 iniciaron las negociaciones de ayuda al firmarse la primera carta de intención, el acuerdo se logró a finales de octubre de ese mismo año. El día 11 de ese mismo mes el Banco de México fijó la paridad en 19.90 pesos por dólar. La atención se colocó entonces en las negociaciones salariales y de precios que sufrieron un ajuste a la alza entre 16 y 23% los primeros y entre 10 y 23% los segundos. Parecía entonces que la economía se encaminaba a la normalidad, pero no fue así, entre los meses de septiembre y noviembre la captación de recursos bancarios disminuyó drásticamente.

En octubre de 1976 el Banco de México anunció que no intervendría más para sostener la paridad cambiaria con lo que sobrevino una nueva devaluación colocando la paridad en más de 26.50 pesos por dólar. Esta nueva devaluación trajo como resultado una mayor inflación, pues mientras en junio de 1976 la inflación anualizada era de 11.6%, para diciembre de ese año había aumentado a 27.2%, resultado de la incertidumbre financiera, la fuga de capitales de los meses previos a la devaluación así como de la dolarización de los depósitos bancarios que en diciembre de 1976 representaban alrededor de 70% de los nuevos depósitos en la banca. También hubo efectos depresivos importantes sobre la actividad económica, la tasa de crecimiento del PIB en 1976 fue de 4.3% con perspectivas poco alentadoras para 1977.

Gráfica 1.8
Inflación mensual anualizada, México 1976



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

Estos resultados adversos, se veían agravados por los continuos desencuentros entre el presidente Echeverría y los empresarios, mismos que se intensificaron durante los últimos meses de su administración. Las declaraciones contradictorias de las autoridades y la falta de información mermaron la confianza de la sociedad y el desorden económico continuó. La administración de Echeverría materializó los temores que en su momento señalará Antonio Ortiz Mena, *perder lo ganado con relativa facilidad*,²⁹ agotando una historia de administración macroeconómica prudente y estabilidad de precios.

2. El primer intento de liberalización comercial

Hacia finales de 1970 tanto el gobierno como la iniciativa privada parecían convencidos de la necesidad de modificar el esquema proteccionista a fin de garantizar el crecimiento sostenido de la economía mexicana en el largo plazo. No obstante, ni el gobierno ni el sector privado hablaban de abandonar de inmediato la Industrialización por Sustitución de Importaciones, por el contrario convinieron en la aplicación gradual de las reformas al

²⁹ Véase pie de página 15

régimen comercial a fin de permitir a los productores mexicanos adquirir las tecnologías o hacer los ajustes necesarios para enfrentar la competencia del exterior.³⁰

Se acordó que “la velocidad, el ritmo y el nivel de la reorganización de los aranceles y la eliminación de las licencias se determinarían mediante consultas entre funcionarios gubernamentales y representantes de la industria, en particular de las mayores cámaras industriales, la *Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin)* y la *Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra)*”.³¹

La estrategia comercial del gobierno de Luis Echeverría consistió básicamente en la combinación de dos medidas de política comercial encaminadas a reducir el sesgo anti-exportador del régimen comercial mexicano: 1) la promoción de las exportaciones y 2) políticas de racionalización de la protección. “Como la nueva política comercial derivó de la integración entre demandantes y proveedores de protección en el escenario nacional, y como existía un amplio acuerdo sobre las características deseables de esta nueva política comercial, la oposición política a las reformas fue relativamente escasa. Parece razonable afirmar que el sector privado mexicano, a través de la creciente influencia relativa de los grupos orientados hacia la exportación, desempeñó un papel importante en la realización de estas reformas”.³²

2.1. Promoción de exportaciones

El sistema de promoción de las exportaciones comprendió el establecimiento de Certificados de Devolución de Impuestos (*Cedis*); la importación de insumos libres de

³⁰ Este consenso se logró gracias a que “el presidente Echeverría era un hombre preocupado por la dependencia económica del país por lo que no estaba dispuesto a reducir de manera unilateral los aranceles y las licencias. Además, entre los tecnócratas recién llegados a puestos de gobierno eran pocos los que creían que la forma de proceder fuera una reforma de „choque”. Por otro lado, en el sector privado existían aún muchos industriales incapaces de competir con éxito con los productores extranjeros, además, los subsidios a las actividades industriales estaban comenzando a aumentar. Flores Quiroga, Aldo R., *Proteccionismo versus Librecomercio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p.172

³¹ *Ibid.*, pp. 172-173.

³² *Idem.*

impuestos; la expansión de créditos de corto plazo a la exportación y la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior para aumentar los esfuerzos de promoción de las exportaciones.

En febrero de 1971 se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE)³³ encargado de encontrar nuevos mercados para las exportaciones mexicanas, ayudar a los exportadores con el manejo de sus trámites burocráticos, supervisar la calidad de los productos mexicanos y, en general, facilitar las actividades exportadoras. Como parte de la nueva estrategia exportadora se concedió mayor flexibilidad a la importación temporal de partes y componentes que se incorporarán a bienes de exportación y se facilitó el acceso a permisos de importación de maquinaria y bienes intermedios para la producción de bienes exportables.³⁴

Destaca el uso de estímulos fiscales³⁵ en particular la devolución de impuestos a los exportadores para lo cual se crearon, en marzo de 1971, los Certificados de Devolución de Impuestos, o *Cedis*, instrumentos de rebaja fiscal a través de los cuales se otorgaba una devolución de 10% de los impuestos sobre el valor de las exportaciones de manufacturas cuyo contenido nacional excediera el 60 por ciento; la devolución sería de 5% cuando el contenido nacional fuera de 50 a 60% y nulo por debajo de ese umbral.³⁶ “Los *Cedis* se convirtieron rápidamente en el principal incentivo a la exportación en México. Entre 1971 y 1975 el promedio mensual de *Cedis* concedido por la Secretaría de Hacienda aumentó de

³³ El nacimiento del IMCE obedeció al “mensaje” que el gobierno pretendía dar al sector privado en cuanto a la prioridad que la nueva administración confería a las exportaciones. Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, p. 182.

³⁴ La mayor flexibilidad para realizar importaciones temporales de partes que se incorporaran a bienes exportables era, en el terreno de los hechos, un reconocimiento implícito de que el grado y modo de integración de la industria nacional era deficiente, la política industrial se propuso, en consecuencia, corregir esta limitación. *Ídem.*

³⁵ Los estímulos fiscales, en rigor, tenían el propósito de compensar el sesgo antiexportador que significaba un tipo de cambio sobrevaluado. (Se ha estimado que en 1970 el valor real del peso se ubicaba en 27.2 pesos por dólar; en 1971, después de la devaluación del dólar en agosto de ese año, el tipo de cambio real era de 22.8, y de 22.4 en 1972. Calculado por Cárdenas con datos de INEGI, Department of Commerce y del Sexto Informe de Gobierno, 1994). *Ídem.*

³⁶ Los *Cedis* no estaban sujetos al impuesto a la renta, de manera que para muchos de sus beneficiarios la rebaja funcionaba en realidad como un aumento de 19% en el precio de venta. Los *Cedis* sustituyeron al “triple subsidio” con que el gobierno mexicano impulsaba las exportaciones hasta entonces, bajo esta estrategia los exportadores mexicanos obtenían rebajas sobre los impuestos indirectos, ganancias de capital y aranceles de importación a condición de que sus productos tuvieran 80% de contenido nacional. Flores Quiroga, Aldo R., *op. cit.*, p. 174.

370 a 1,425, el número de empresas que obtenían *Cedis* pasó de 400 a 3,300 y los ingresos fiscales perdidos debido a este instrumento alcanzaron en total 189.12 millones de dólares. La mayor parte de los beneficios derivados de los *Cedis* se concentraron en el sector manufacturero, que recibió alrededor de 80% del total de subsidios”.³⁷

Finalmente, la promoción de exportaciones también se realizó a través de la ampliación de créditos a los exportadores. Aquellos cuyo producto tuviera un contenido nacional de 50% podrían recibir créditos preferenciales para financiar su exportación. Estos créditos eran proporcionados en su mayoría por Nacional Financiera (*Nafinsa*) y el Fondo para la Promoción de Productos Manufactureros (*Fomex*). “Antes de 1970 los exportadores mexicanos que contaban con este apoyo eran apenas 20%; para 1975 eran casi 35 por ciento. El total de créditos concedidos por *Fomex* entre 1971 y 1976 alcanzó aproximadamente a 1,500 millones de dólares, casi 70% de los cuales se destinaron a exportadores. Cerca de un tercio de las exportaciones manufacturadas mexicanas en ese periodo disfrutaron del apoyo de *Fomex*”.³⁸

2.2. Racionalización de la protección

La aplicación de las políticas de racionalización de la protección fue un poco más lenta que las de promoción de las exportaciones, fundamentalmente porque las decisiones en esta materia se tomaron de manera conjunta entre el gobierno y el sector privado de México, este último representado por la Concamin y la Canacindra. Ambas partes acordaron ajustar el sistema de protección comercial en tres etapas (véase esquema 1.2), la última de ellas concluiría en 1980, fecha para la cual se esperaba el nivel de protección concedido al sector industrial habría disminuido considerablemente.

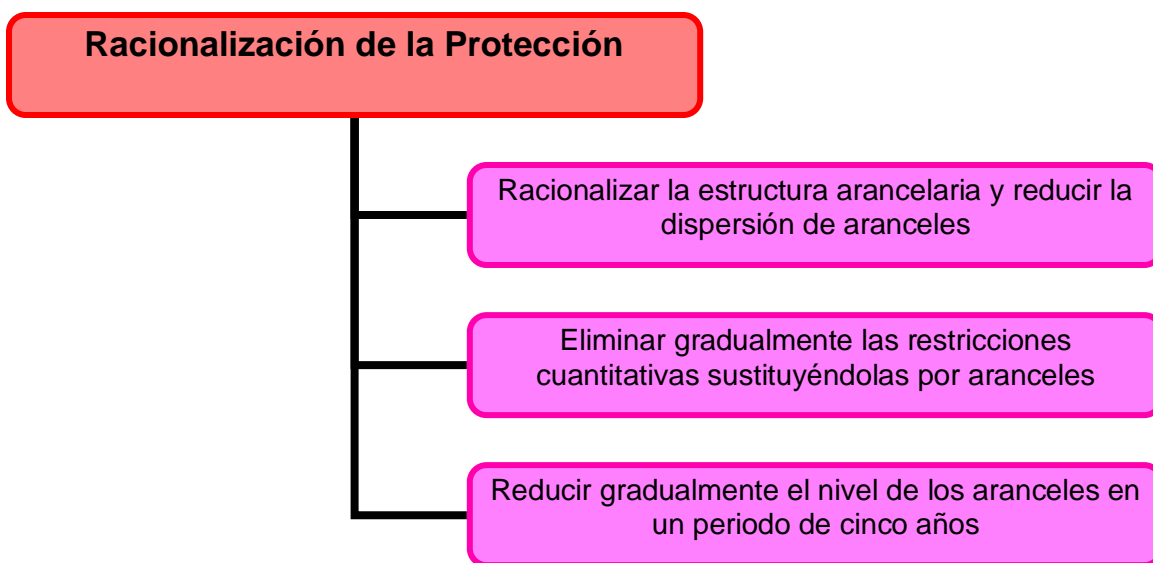
El énfasis de la estrategia se colocó en la consecución de las dos primeras etapas. En atención a la primera de ellas, en marzo de 1975 se dieron a conocer la nueva Tarifa General del Impuesto a la Importación (TIGI) y la nueva Tarifa General del Impuesto a la

³⁷ *Ibid.*, pp. 174-175

³⁸ *Ibid.*, p.175.

Exportación (TGIE). “Las modificaciones a la TIGI incluyeron la reducción de las líneas arancelarias de 12,500 a 7,281, la eliminación de algunos aranceles específicos, el uso exclusivo de aranceles *ad valorem* y el establecimiento de cuatro niveles arancelarios de acuerdo con el grado de elaboración del producto: 5, 10 y 15% para materias primas; 15, 20 y 25% para productos intermedios, 35% para bienes finales; 50, 60 y 70% para bienes ‘suntuarios’ y 100% para automóviles. Cargos similares se introdujeron en la nueva TGIE”.³⁹

Esquema 1.2
Etapas de racionalización de la protección



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la segunda etapa del proceso de racionalización, “se revisaron los elementos por considerar al momento de establecer o mantener el control directo en las importaciones y se definieron tres criterios básicos:

1. Que los procesos de producción garantizaran el mayor grado posible de contenido nacional a fin de integrar la actividad industrial;

³⁹ *Ibid.*, p. 180

2. Que los productos tuvieran una diferencia de precios „lo más cercano posible a los prevalecientes en los mercados internacionales’ y que, salvo excepciones justificables a juicio de la Secretaría de Industria y Comercio, no excedieran 25% de los precios del mismo producto en su país de origen o de donde proviniera la maquinaria y/o la tecnología para producirlo, y
3. Que los artículos producidos reunieran las condiciones aceptadas en el mercado internacional, sujetándolos a los exámenes y controles de calidad que se establecieran en dicha secretaría”.⁴⁰

La proporción de importaciones sujeta a licencias disminuyó de 82% en 1974 a 68.4% en 1975 respecto al valor total de las importaciones. “La eliminación de las licencias se compensó con aumentos de los aranceles para 2,517 fracciones arancelarias, dejando 2,180 productos con el mismo arancel y 2,576 con aranceles más bajos. La mayoría de las eliminaciones de licencias se concentró en bienes no producidos en México”.⁴¹

Junto con las reformas a la TIGI se eliminaron dos importantes incentivos fiscales: la *Regla XIV* de la *TIGI* y la *Ley para Promover Industrias Nuevas y Necesarias*. La regla XIV, vigente desde 1930, buscaba estimular la creación de empresas nuevas o la ampliación y modernización de las instalaciones de las industrias existentes. Otorgaba un subsidio de 65% a la importación de maquinaria y equipo, así como de accesorios, partes y refacciones necesarios para su instalación y funcionamiento. Las empresas beneficiadas por esta Regla no tenían que ser calificadas de antemano ni como „necesarias’ ni como „nuevas’ ya que la disposición referente a la ampliación y modernización de las instalaciones permitía que cualquier empresa fuera elegible. La regla XIV fue suprimida “porque constituía un factor de estímulo a la sobrecapitalización y un obstáculo al desarrollo de la industria de bienes de capital”.⁴²

⁴⁰ Gazol Sánchez, *op. cit.*, p.182.

⁴¹ Flores Quiroga, Aldo R., *op.cit.*, p.180.

⁴² Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, pp.182-183. Un argumento importante utilizado para fundamentar la cancelación de la Regla XIV fue que el subsidio que ofrecía a menudo hacía que el precio de la maquinaria fuese más bajo en México que en su país de origen, lo que introducía un sesgo en favor de las industrias intensivas en capital y reducía la rentabilidad de la producción de bienes de capital. Flores Quiroga, Aldo R., *op. cit.*, p.181.

Cuadro 1.7
Valor de las importaciones controladas y libres, México 1965-1976
(Porcentajes respecto al valor total importado)

Año	Controladas	Libres
1968	64.4	35.6
1969	65.1	34.9
1970	68.3	31.7
1971	67.7	32.3
1972	66.3	33.7
1973	69.6	30.4
1974	82.0	18.0
1975	68.4	31.6
1976	90.4	9.6

Fuente: Elaboración propia con datos de Flores Quiroga, Aldo R., *Proteccionismo versus Librecombio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 162

La Ley para Promover Industrias Nuevas y Necesarias, promulgada en 1941 y uno de los instrumentos centrales de la estrategia de la Industrialización vía Sustitución de Importaciones, concedía estímulos fiscales por un intervalo de 5 a 7 años a las empresas que se establecieran en ramas industriales nuevas o en aquellas cuya producción nacional abasteciera menos de 8% del consumo interno; pero la introducción de los *Cedis* y las políticas de racionalización de la protección la hicieron redundante e innecesaria.

2.3. El fracaso del primer intento de liberalización económica

Vistas en retrospectiva, estas medidas pueden interpretarse como el reconocimiento implícito de que el grado y la forma de integración de la industria nacional era deficiente y de que los objetivos del programa de Industrialización por Sustitución de Importaciones – reducir la vulnerabilidad de la economía mexicana a fluctuaciones externas, reducir los desequilibrios en las cuentas externas del país y promover el crecimiento– continuarían siendo inalcanzables si se mantenía la misma política comercial de protección excesiva e indiscriminada que se tradujo en una industria poco competitiva. El gobierno de Luis Echeverría buscó mantener estas reformas al régimen comercial a lo largo de su mandato,

lamentablemente no lo consiguió. Las presiones de una economía en crecimiento, la precarización del sector agrícola, las consecuencias de la devaluación del dólar y la declaración de su inconvertibilidad en agosto de 1971, pero sobre todo la terca obsesión del gobierno mexicano por mantener el tipo de cambio, que condujo a una enorme sobrevaluación del peso; se erigieron como obstáculos importantes al incremento de las exportaciones mientras promovieron el crecimiento de las importaciones.

El desequilibrio externo generado por estas condiciones se volvió insostenible a mediados de 1975 por lo que en agosto de ese año fue necesario cancelar algunos elementos de las reformas comerciales recién descritas. En un intento –por demás infructuoso– por evitar, o al menos posponer, la devaluación del peso. Las medidas adoptadas fueron:

1. “Sujeción al régimen de permiso previo del cien por ciento de las fracciones arancelarias (nunca en la historia había ocurrido algo similar). Hasta esa fecha el número de fracciones en control directo representaba 85% de la tarifa, a cuyo amparo se realizaba el 72.5% de las importaciones.
2. Aumento selectivo de los aranceles.
3. Modificación del régimen de importación temporal para exportación mediante la reducción a 20% de contenido nacional como condición para recibir este estímulo (recuérdese que al principio del gobierno esta proporción ya había disminuido de 60 a 40 por ciento).
4. Establecimiento de un subsidio hasta de 75% a la importación de maquinaria para producir bienes de exportación y bienes de capital, lo que en el terreno de los hechos era equivalente a la reimplantación de la desaparecida regla XIV.
5. Depreciación acelerada, subsidio al impuesto sobre ingresos mercantiles y reducción en el porcentaje nacional para las industrias de exportación, y
6. Reglamentación de las empresas de comercio exterior y de exportación de tecnología”.⁴³

⁴³ Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, p.184.

Empero, como es bien sabido, estas medidas fueron insuficientes para impedir la devaluación. Anunciada en agosto de 1976, la devaluación fue precedida por medidas complementarias en materia de comercio exterior que buscaban controlar el déficit fiscal: se eliminaron los *Cedis*, se introdujeron mayores impuestos a la exportación, aumentaron los precios de los bienes y servicios suministrados por el sector público, se redujeron de manera selectiva los aranceles y disminuyeron los controles administrativos a la importación de materias primas o productos considerados indispensables para el consumo popular y para el funcionamiento de la economía.

La aplicación de estas medidas anuló por completo la reforma comercial emprendida en 1971, más aún, inició un proceso inverso hacia una mayor protección. Mientras que en 1970 la proporción de las importaciones controladas por permisos era de 68.3% para 1976 había aumentado a 90.4 por ciento. “El programa de promoción de la exportación diseñado en 1971 se suspendió, junto con los créditos para la promoción industrial. Los únicos elementos de las reformas que parecen haber sobrevivido a la crisis fueron el IMCE, la reducción del número de líneas arancelarias, la reducción de la dispersión de los aranceles, los nuevos fondos de desarrollo y la opinión de que, igual que en 1971, México tenía que reformar su política comercial”.⁴⁴

El primer intento por liberalizar la economía había fracasado. Las razones de este fracaso: una política económica general inconsistente con la promoción de las exportaciones, y la realidad de que en los hechos, el régimen comercial mexicano no había cambiado, tan sólo se había ajustado con subsidios a la exportación para hacer más atractivas las exportaciones de manufacturas. Es importante destacar sin embargo que el fracaso de estas reformas no obedeció a la oposición directa de grupos de interés, en todo caso, su papel en este fracaso fue más bien indirecto al no cabildear enérgicamente por la aplicación de una política económica disciplinada.

⁴⁴ Flores Quiroga, Aldo R., *op. cit.*, pp.193.

3. El auge petrolero: espejismo de la abundancia

Bajo un ambiente económico sumamente adverso, y en un verdadero clima de confrontación política entre el gobierno y el sector privado, José López Portillo tomó posesión como nuevo presidente de México el 1º de diciembre de 1976. En su discurso inaugural buscó la reconciliación inmediata con el sector empresarial, “hacer una tregua para la reconciliación y constituir una alianza productiva para superar los problemas económicos en los marcos de una economía mixta, fueron dos de las propuestas que mencionó durante su alocución”.⁴⁵ Los empresarios, aunque convencidos de que el desastre económico era consecuencia de la ‘errónea’ política económica del gobierno, se mostraron dispuestos a cooperar con la nueva administración. Como gesto de reconciliación y buscando reconstruir la confianza del sector privado, el presidente ratificó la Carta de Intención convenida en septiembre con el FMI e inició con el cumplimiento de este acuerdo.

Los resultados económicos del primer año de la administración López Portillo se plegaron a los compromisos contraídos con el FMI⁴⁶ aunque hubo que aplicar un tope al incremento salarial de 10%, así como sacrificar la evolución de la actividad económica. En 1977, el PIB apenas creció 3.4%, muy por debajo de las cifras de los años previos. Por lo que respecta a los precios, la tasa de inflación anual fue de 20.7%; las importaciones continuaron creciendo, a pesar de la devaluación, aunque a un ritmo menor que en los años previos, 7.8% del producto en 1977, mientras que las exportaciones alcanzaron una proporción de 7.9% con lo que se logró reducir el déficit en la cuenta corriente de -4.7 en 1976 a -2.3 por ciento del PIB en 1977.

⁴⁵ Gracida, Elsa M., *op. cit.*, p.128.

⁴⁶ “En las cláusulas de desempeño del acuerdo, al lado de la mayor liberalización comercial, se define una política contractiva que restringe el uso de las fuentes de financiamiento y del gasto público e incluye la contención salarial. Las metas básicas del programa son estabilizar la economía y combatir la inflación, el déficit público y el saldo negativo en las cuentas externas. Es decir, se buscan corregir los mismos desequilibrios que el programa reformista de Luis Echeverría se había propuesto contrarrestar. Sólo que ahora se han acentuado por la crisis nacional y mundial, así como por la inadecuación de la política económica aplicada. *Ibíd.*, p.129.

Cuadro 1.8
Inflación anual, México 1973-1982

Año	Tasa de Inflación	Año	Tasa de inflación
1973	21.4	1978	16.2
1974	20.6	1979	20.0
1975	11.3	1980	29.9
1976	27.2	1981	28.7
1977	20.7	1982	98.8

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

Cuadro 1.9
Indicadores del Sector Externo, México 1977-1982

Año	<i>Millones de pesos a precios de 1980</i>					<i>Porcentajes del PIB</i>			
	PIB	Importaciones	Exportaciones	Saldo Balanza Comercial	Saldo Cuenta Corriente ^{1/}	Importaciones	Exportaciones	Saldo Balanza Comercial	Saldo Cuenta Corriente ^{2/}
1977	3423.8	267.7	268.8	1.1	-79.9	7.8	7.9	0.0	-2.3
1978	3730.4	326.6	329.9	3.3	-144.3	8.8	8.8	0.1	-3.9
1979	4092.2	422.8	391.6	-31.2	-240.0	10.3	9.6	-0.8	-5.9
1980	4470.1	580.0	478.5	-101.4	-315.0	13.0	10.7	-2.3	-7.0
1981	4862.2	682.7	533.0	-149.8	-525.6	14.0	11.0	-3.1	-10.8
1982	4831.7	424.3	653.2	228.9	-77.3	8.8	13.5	4.7	-1.6

1/ Los datos fueron convertidos de dólares a pesos de acuerdo a la paridad peso-dólar del INEGI.

2/ Se utilizó el Índice de los Términos de Intercambio proporcionado por INEGI para deflactar las cifras.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas históricas de México 2009, Colección Memoria*, México, 2010.

No obstante, la recesión que siguió a la crisis de 1976 fue de corta duración. Durante la conmemoración del aniversario de la expropiación petrolera, en marzo de 1977, “José López Portillo, según sus propias palabras, salió al mundo a gritar: *¡Tenemos petróleo! México debe ahora acostumbrarse a administrar la abundancia*. Más allá de la euforia presidencial, lo cierto es que, agotado el esquema industrial, la inesperada riqueza de hidrocarburos ofreció la oportunidad inapreciable para que, en circunstancias financieras propicias, México reestructurara su organización económica”.⁴⁷

⁴⁷ Gracida, Elsa M., *op. cit.*, p.130.

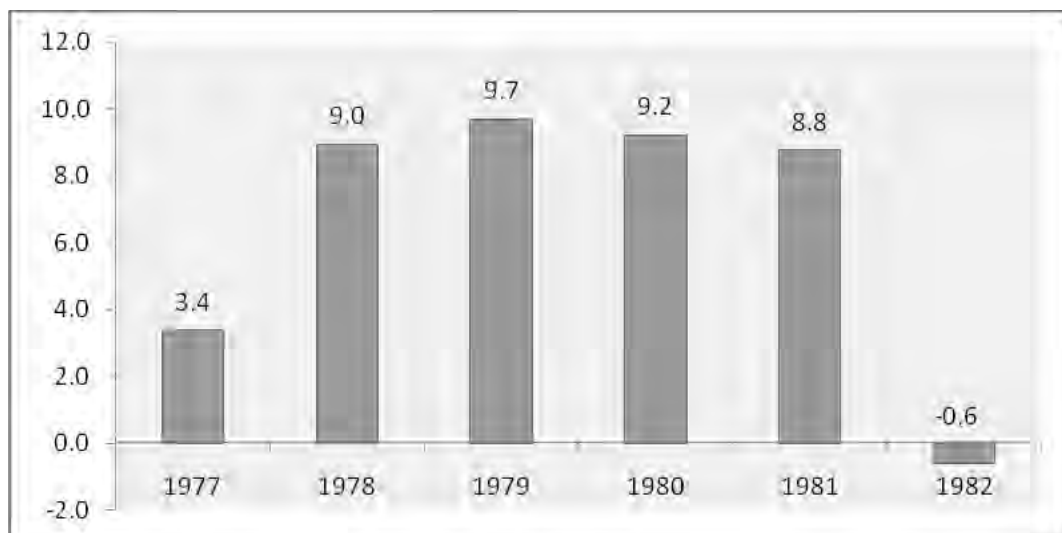
Efectivamente, el descubrimiento de enormes yacimientos petroleros en el sureste mexicano cambió el curso de la política económica y marcó el inicio, sin sospecharlo, del último periodo de expansión y alto crecimiento para la economía mexicana. “Al finalizar 1977 las reservas probadas eran ya de 16 mil millones de barriles de petróleo, las reservas probables de 31 mil millones y las potenciales de 120 mil. Los nuevos recursos permitieron reintegrar al FMI 114 de los 516 millones de dólares recibidos y pagar, por adelantado, la deuda contraída con la Tesorería de Estados Unidos. Con esto, México se liberó de la obligación de seguir aplicando el plan de ajuste”.⁴⁸

Las expectativas económicas generadas por el hallazgo petrolero patrocinaron, a partir de 1978, la aplicación de una política económica fuertemente expansiva. López Portillo y su equipo económico pensaron que a partir de ese momento México crecería a tasas sin precedente de manera sostenida. Desafortunadamente, como lo verían más adelante sobreestimaron en gran medida la oportunidad que los ingresos petroleros generaron, y lo más grave, no utilizaron adecuadamente estos recursos.

Por un lado, los recursos petroleros permitieron que la inversión pública se elevara en todas las áreas, particularmente en aquellas relacionadas con la explotación del petróleo; lo que a su vez estimuló la inversión privada, con lo cual, entre 1978 y 1981, la economía mexicana creció a una tasa promedio anual de 9.2 por ciento, la inversión total aumentó 16.6% promedio anual y el empleo urbano se expandió a una tasa anual de 5.7 por ciento.

⁴⁸ *Ibid.*, p.131.

Gráfica 1.9
Tasa de crecimiento promedio anual del PIB, México 1977-1982



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Sistema de cuentas nacionales de México*, Serie 1960-1993, México, 1994.

Sin embargo, detrás de este espectacular desempeño económico se ocultaban problemas de enorme magnitud: el déficit fiscal tuvo un incremento extraordinario, de 5.1 en 1977 a 14.6% del PIB en 1981.

Cuadro 1.10
Finanzas Públicas, México 1977-1982

Año	<i>(Millones de pesos a precios de 1980)</i>						<i>Porcentajes del PIB</i>				
	Deuda Pública	Deuda Pública Externa	Gasto Público	Ingresos Públicos	Déficit Fiscal	PIB	Deuda Pública	Deuda Pública Externa	Gasto Público	Ingresos Públicos	Déficit Fiscal
1977	1,398	912	982	809	-174	3,424	40.8	26.6	28.7	23.6	-5.1
1978	1,401	892	1,096	906	-190	3,730	37.5	23.9	29.4	24.3	-5.1
1979	1,444	858	1,268	1,037	-231	4,092	35.3	21.0	31.0	25.3	-5.6
1980	888	194	1,496	1,203	-293	4,470	19.9	4.3	33.5	26.9	-6.6
1981	1,087	272	1,900	1,277	-623	4,862	22.4	5.6	39.1	26.3	-12.8
1982	2,106	813	2,101	1,394	-707	4,832	43.6	16.8	43.5	28.9	-14.6

Nota: Se utilizó el Índice Nacional de Precios al Consumidor como deflactor

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas históricas de México 2009*, Colección Memoria, México 2010.

Además, la expansión del gasto público y particularmente del déficit público, tuvo un impacto considerable sobre los precios que crecieron de forma acelerada, en 1978 la inflación anual fue de 16.2%, 20.0 en 1979, 29.9 en 1980 y 28.7% en 1981.

Gráfica 1.10
Tasa Anual de Inflación, México 1977-1982



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

Finalmente, las exportaciones de petróleo facilitaron el acceso del país al crédito externo, por lo que el financiamiento de la inversión tanto pública como privada se volvió cada vez más dependiente del ahorro externo. Además, las expectativas de un flujo elevado y sostenido de ingresos públicos fomentaron un creciente déficit fiscal y –como ocurre en la mayoría de los ajustes basados en la exportación de un recurso natural– la sobrevaluación del tipo de cambio, factores que en conjunto provocaron un desequilibrio creciente de la balanza de pagos. Aunque vale la pena señalar que los desequilibrios fiscal y externo se mantuvieron bajo control hasta 1980. A partir de este año, el continuo incremento de los precios del petróleo, exacerbó las expectativas del gobierno y fomentó una aceleración del gasto público.⁴⁹ “A pesar de las expectativas y realidades que trajo consigo la bonanza

⁴⁹ En 1980 el déficit fiscal llegó a la cifra no trivial de -6.6% del PIB pero la situación se salió de control hasta 1981 cuando el déficit se disparó a 14.6% del PIB.

petrolera de esos años era claro que las relaciones básicas de la dinámica macroeconómica no apuntaban al equilibrio y que, además, con todo y las ganancias externas producidas por las ventas de crudo, el país encaraba ya con toda fuerza su talón de Aquiles histórico condensado en la tendencia al desequilibrio externo”.⁵⁰

Esta situación no pasó inadvertida para algunos sectores de la sociedad mexicana. El 16 de junio de 1979, “investigadores de organismos empresariales alertaron sobre la precariedad con que se desenvolvía la economía mexicana. Según anotaban, el estancamiento de la producción agrícola, la escasez de materias primas, el rezago en los servicios de transporte, la caída en la exportación de manufacturas, así como el carácter deficitario de las finanzas públicas y la utilización de financiamiento de naturaleza inflacionaria vaticinaban el empeoramiento de la inflación, la depreciación de la moneda y el aumento de la dependencia con el extranjero”.⁵¹

Al igual que en el pasado, en estos años el gasto y la inversión pública actuaron como palanca principal del crecimiento económico, no obstante, los desequilibrios estructurales se profundizaron. La emisión monetaria aunque con una tendencia decreciente, creció a una tasa anual de 23%, mientras la captación bancaria permaneció estancada y padeció la dolarización de los depósitos y la fuga de capitales, a esto último contribuyó sin duda, la excesiva rigidez del sistema financiero.

⁵⁰ Cordera Campos, Rolando, “Introducción” en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-El Trimestre Económico-Fondo de Cultura Económica, México, 2008, pp.21-22.

⁵¹ En efecto, de manera inusual, en 1981 el ritmo de desenvolvimiento de las manufacturas, 6.5%, es inferior al del conjunto de la economía, 9.3 por ciento. La tasa promedio anual del PIB petrolero, 19.7%, es notablemente más alta que la del resto de los sectores. La agricultura, después del repunte experimentado en los años previos, nuevamente empieza a contraer su crecimiento. En consecuencia, mientras la contribución de la actividad agropecuaria al PIB cae de 9.3 a 7.1% entre 1978 y 1981, la correspondiente a la industria de transformación desciende de 22.5 a 21.4 por ciento. Las ramas manufactureras registran también un desarrollo marcadamente heterogéneo. En el interior de cada rama son las actividades con mayor encadenamiento con la evolución petrolera, y aquellas cuyos procesos productivos están altamente internacionalizados, las que en realidad se benefician con el nuevo rumbo de la economía. La mayor profundidad del desequilibrio entre los sectores, y en el interior de éstos, revela la desproporción existente en las prioridades productivas. Gracida, Elsa M., *op. cit.*, pp.133-134.

La insuficiencia de los ingresos públicos condujo a un mayor endeudamiento con el exterior para cubrir la brecha entre ahorro e inversión y entre importaciones y exportaciones. Es decir, fue el ahorro externo (capital extranjero) el encargado de financiar o compensar los desequilibrios generados en la cuenta corriente de la balanza de pagos y el sector público.

A pesar de la expansión económica por demás exitosa del periodo 1978-1981, el éxito pendía de hilos demasiado frágiles. Por un lado, la expansión de los ingresos públicos procedía exclusivamente del sector petrolero, y además, resultaba insuficiente para cubrir el déficit fiscal, por lo que, el gobierno debía recurrir al endeudamiento externo para financiar sus gastos, pero, dado el deficiente comportamiento de las exportaciones no petroleras, la cuenta externa se tornó más y más dependiente del petróleo –en 1981, las exportaciones petroleras participaron con el 62.5% de las exportaciones totales–. En consecuencia, los ingresos de divisas se volvieron más sensibles a las fluctuaciones de los precios del hidrocarburo. Simultáneamente, el aumento de las tasas de interés externas obligó a destinar más divisas al servicio de la deuda.⁵²

⁵² La primera llamada de alerta se produjo a principios de 1979, cuando la Reserva Federal estadounidense, como parte de la nueva estrategia de orientación neoliberal promovida por el entonces presidente Ronald Reagan; decide restringir su oferta monetaria provocando una dramática elevación de las tasas de interés, el encarecimiento del dólar y el paso de una situación de exceso de liquidez en el mercado financiero internacional a otra distinguida por su insuficiencia. El resultado de esta medida para los países deudores, entre ellos México, fue una mayor carga financiera de la deuda contraída previamente y el endurecimiento en las condiciones de contratación de nuevos créditos.

Gráfica 1.11
Exportaciones petroleras y no petroleras, México 1977-1982
(Participación porcentual en las exportaciones totales)



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Sistema de cuentas nacionales de México*, Serie 1960-1993, México, 1994.

En otras palabras, la expansión económica dependía, en esencia, de un solo producto, el petróleo. Por lo tanto, “su financiamiento, se encontraba, como nunca antes, sujeto al comportamiento de los mercados internacionales, financieros y de hidrocarburos. Una variación negativa en ellos podía limitar drásticamente la disponibilidad de recursos para el desarrollo del país”.⁵³

En suma, la política económica del gobierno de López Portillo se cimentó sobre un supuesto equivocado, el presidente y su equipo creyeron que el precio del petróleo mantendría una trayectoria ascendente de manera indefinida, garantizando el crecimiento acelerado de la economía en el largo plazo. Cuando a mediados de 1981 los precios internacionales del hidrocarburo cayeron, la situación económica empezó a cambiar y en 1982 sobrevino el colapso.

⁵³ *Ibid.*, p.137.

4. El final de una época: la crisis de la deuda

A finales de mayo de 1981 el precio internacional del petróleo registró una ligera disminución, ante ello, el sector privado manifestó su preocupación y desconfianza en la viabilidad de la estrategia de expansión económica basada en la explotación de la riqueza petrolera y, a diferencia del gobierno, percibió que los desequilibrios macroeconómicos reflejados en el déficit público y en el déficit de la balanza de pagos serían insostenibles de mantenerse esa situación. El público en general advirtió la creciente sobrevaluación del peso y comenzó a generar expectativas devaluatorias.

Pero, lo que resultó cada vez más evidente para la iniciativa privada y la opinión pública, paso inadvertido para el gobierno quien en respuesta a la situación anterior mantuvo su política expansiva sin reconocer la necesidad de ajustar, a la baja, los precios del petróleo, de suerte que el gasto público aumentó de 33.5% del PIB en 1980 a 39.1 en 1981. El gasto programable lo hizo de 24.6 a 27.2% del PIB, respectivamente y con él creció también el déficit fiscal que en 1981 fue de -12.8% respecto al PIB frente al -6.6% del año anterior. Resulta evidente que el gobierno juzgó que la caída de los precios internacionales del petróleo sería un fenómeno temporal y que se recuperarían en un corto tiempo, lamentablemente la realidad fue otra.

El 3 de junio de 1981, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), acordó reducir aún más el precio del hidrocarburo. A partir de ese momento, las expectativas devaluatorias, la dolarización de los depósitos bancarios y la fuga de capitales fueron fenómenos cotidianos. “Cuando la caída del precio internacional del petróleo a mediados de 1981 no fue seguida por ningún cambio convincente de la política económica, la fuga de capitales se aceleró marcadamente, hasta alcanzar 11,600 millones de dólares en ese año”.⁵⁴ Su asiente fueron las atractivas tasas de interés ofrecidas en el exterior, la apreciación del dólar y la sobrevaluación progresiva del peso, así como la caída del precio internacional de las otras materias primas exportadas por México.

⁵⁴ Lustig, Nora, *op. cit.*, p.53.

En respuesta, el gobierno implementó un plan de ajuste que incluía medidas como la reducción del gasto público, el incremento de los aranceles a las importaciones, la sujeción al uso de licencias y permisos previos y un mayor deslizamiento del peso. Para contener la fuga de capitales, compensar la caída en el precio del petróleo y responder al aumento de las tasas de interés internacionales, el gobierno recurrió a más endeudamiento con el exterior con plazos cada vez menores. “En 1981, la deuda pública exterior aumentó en 19.2 mil millones de dólares, 56 por ciento. De ellos, 9.9 eran de largo plazo y los 9.3 restantes de corto plazo, con lo cual, la deuda con vencimiento menor a un año subió en 621 por ciento. Además, una parte importante de la deuda procedía de bancos privados, cuyas tasas de interés eran variables. Un alto porcentaje de los nuevos créditos se destinó al pago del servicio de la deuda anterior con el fin de restituir las reservas del Banco de México”.⁵⁵

Pero ninguna de estas medidas resultó suficiente para frenar la sangría de divisas o evitar la devaluación, las reservas internacionales del Banco de México fueron insuficientes para enfrentar la demanda de dólares, por lo que, el 18 de febrero de 1982, el gobierno se vio precisado a devaluar el peso, de 26.91 a 47 pesos por dólar. Mas, la devaluación no fue suficiente para frenar la dolarización de los depósitos ni la fuga de capitales que parecía no encontraría su fin más que en el agotamiento de las reservas internacionales del país.

La sobrevaluación del tipo de cambio no cesó, las presiones sobre la balanza de pagos continuaron y el gobierno tuvo que seguir endeudándose para financiar las importaciones y los gastos por el servicio de la deuda hasta que la banca internacional estableció cada vez más restricciones a la disponibilidad de crédito. “En el mes de marzo, el Gobierno Federal obtuvo el préstamo más cuantioso de los últimos años, por un monto de 2,500 millones de dólares. No imaginó, entonces, que esa sería su última línea de crédito disponible. Pero así fue”.⁵⁶ En junio de 1982, a tan sólo tres meses de recibido el préstamo, la banca internacional canceló su oferta de crédito para México y decidió anular los

⁵⁵ Gracida, Elsa M., *op. cit.*, p.140.

⁵⁶ *Ibid.*, p.141.

préstamos ya concedidos. Esta decisión colocó al país en una crisis de liquidez sin precedentes.

Ante el fracaso de los métodos tradicionales de control monetario y la cancelación de créditos del exterior, el gobierno tomó la decisión de implementar una medida hasta entonces inédita para la economía mexicana, establecer un control de cambios para contener la fuga de capitales y la crisis en la balanza de pagos.⁵⁷ “En agosto, cuando las reservas de divisas bajaron a un nivel sin precedente, el gobierno anunció un congelamiento de las cuentas bancarias denominadas en dólares seguido de una conversión forzada a un tipo de cambio menor que el del mercado. El congelamiento indignó a la clase media, la principal tenedora de estas cuentas, y contribuyó a que cayera aún más la credibilidad del gobierno, lo que a su vez avivó la fuga de capitales. La relación, antes cordial, entre el gobierno de López Portillo y el sector privado se volvió más y más tensa”.⁵⁸

A mediados de agosto, el entonces secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, reunido en la ciudad de Nueva York con los delegados de la banca acreedora, solicitó se otorgara al país una suspensión por 90 días para el pago del principal de la deuda externa. México no contaba con los recursos para pagar el principal de la deuda de corto plazo, que ascendía a 100,000 millones de dólares, cuyo vencimiento estaba ya muy próximo. Este acto, fue interpretado como el reconocimiento internacional de la crisis de la deuda externa no sólo de México sino de toda América Latina.

El anuncio reforzó la especulación y la compra masiva de dólares al interior del país, “al concluir el mes de agosto, publicaba la prensa, las reservas del Banco de México apenas alcanzaban un monto equivalente al de 15 días de importaciones”.⁵⁹ El gobierno decidió incorporar medidas que buscaban poner fin a la salida de capitales. El 1º de septiembre de 1982, durante su último informe presidencial, José López Portillo anunció la

⁵⁷ El 6 de agosto se instauró un sistema cambiario „dual” (doble paridad): un tipo de cambio preferencial (49.13 pesos por dólar y un deslizamiento de 4 centavos al día) para importaciones necesarias y para el pago de la deuda externa; y otro libre o general, establecido en principio en 75 pesos por dólar, sería fijado por el mercado de divisas.

⁵⁸ Lustig, Nora, *op. cit.*, p.55.

⁵⁹ Gracida, Elsa, *op. cit.*, p.141.

nacionalización de la banca privada y decretó la adopción del sistema de control generalizado de cambios, acto que indignó al sector financiero dentro y fuera del país, llevando a su punto más álgido la desconfianza y el resentimiento del sector empresarial hacia el gobierno federal.⁶⁰

Dos días después de la expropiación bancaria se restablecieron las pláticas con el FMI, el organismo internacional se mostró inconforme con las medidas aplicadas ya que eran contrarias a su concepción sobre política económica. No obstante, probablemente por la proximidad del vencimiento de la moratoria de la deuda y la decisión del gobierno mexicano de evitar la suspensión unilateral de pagos, el 12 de noviembre de 1982, México firmó su segunda Carta de Intención con el FMI, similar a la de 1976. Al mismo tiempo, el Consejo Ejecutivo del Fondo aceptó el Acuerdo de Factibilidad Ampliada mediante el cual se le permitía al país seguir negociando con la comunidad bancaria internacional.⁶¹

Las consecuencias económicas de la crisis fueron enormes en magnitud y profundidad. El año de 1982 se caracterizó por las grandes devaluaciones del peso, el caos en los mercados financieros, y una marcada desaceleración de la actividad económica. La producción, por primera vez en casi cuatro décadas presentó una caída de 0.6 por ciento, la inflación aumentó a 98.8 por ciento, y las reservas de divisas disminuyeron a 1,800 millones de dólares, o sea, el equivalente a apenas un mes de importaciones. La deuda externa del país alcanzó los 84,100 millones de dólares, 68.4% de los cuales eran deuda

⁶⁰ La decisión gubernamental tiene sus visos de castigo contra los banqueros mexicanos y de amenaza política para quienes llevaron sus capitales fuera del país. El Ejecutivo reveló que contaba con información sobre las cuentas bancarias abiertas recientemente en el extranjero y de los inmuebles propiedad de mexicanos en Estados Unidos. Desde otro enfoque, la resolución era una victoria, efímera como se vería más adelante, de la corriente gubernamental opuesta a la estrategia liberalizadora, que Miguel de la Madrid había empezado a anunciar en su campaña. *Ibid.*, pp.142-143.

⁶¹ Algunos autores, al referirse a la naturaleza de las directrices contenidas en los acuerdos, señalan que las instituciones financieras internacionales *obligan* a México a adoptar políticas neoliberales. Siendo correcta la afirmación, extendida además a la presión ejercida por Estados Unidos, resulta por lo menos incompleta. Tal como ocurrió en su momento con el esquema estabilizador, *los nuevos responsables mexicanos de la política pública comulgaban también con la filosofía promovida por los organismos internacionales*. En efecto, cuando México se adentra de lleno en el proceso de reorganización económica buscando, de nueva cuenta, superar su ancestral atraso, sus dirigentes lo hacen convencidos de que la recuperación de los principios liberales del siglo XIX, constituyen la pauta de la modernización del siglo XXI. *Idem*.

pública, 21.8 privada y el resto (9.7) de la banca, tan sólo para 1983, los vencimientos, tanto de intereses como de capital, sumaban 20,000 millones de dólares.

Como había sucedido apenas seis años atrás, los desequilibrios macroeconómicos que asolaban al país amenazaban con deteriorar aún más la economía nacional. Pero contrario a lo ocurrido en aquella ocasión, esta vez, como señalará Enrique Cárdenas *no habría “maná” del cielo para aliviar el proceso de ajuste de la economía*, como lo había sido en 1977 el descubrimiento de los yacimientos petroleros.

5. El segundo intento de liberalización comercial

Como se indicó, las devaluaciones de 1976-1977 y los importantes descubrimientos petroleros prometían una confortable situación de balanza de pagos, a lo que se sumaban las expectativas a favor del incremento en las exportaciones de petróleo llevando a la administración López Portillo a emprender el segundo intento por disminuir los niveles de protección de la economía. La diferencia respecto a la estrategia anterior fue que en esta ocasión las medidas de liberalización comercial estuvieron acompañadas por el inicio de las negociaciones para ingresar al GATT. “Esa campaña reflejó la idea de que era necesario liberar las importaciones para reducir el sesgo anti-exportador y aumentar la eficiencia de la industria mexicana exponiéndola a la competencia externa”.⁶²

Apoyada en la recién descubierta ‘riqueza petrolera’ se puso en marcha una nueva política comercial conocida como ‘racionalización de la protección’ que consistió en la revisión y sustitución gradual de los permisos previos por su equivalente arancelario,⁶³ con excepciones en casos específicos para los cuales se mantendría el régimen de licencias, así como el otorgamiento de incentivos fiscales para promover las exportaciones. “Además se realizó un esfuerzo considerable por transparentar y hacer más eficiente el procedimiento

⁶² Balassa, Bela, “La política de comercio exterior de México” en *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 3, México, marzo de 1983, p.218.

⁶³ Con la intención de permitir el ajuste de las empresas al nuevo régimen. Se suponía que los nuevos aranceles serían temporales, pero la apreciación subsiguiente del peso obligó primero a mantenerlos y después a aumentarlos. *Ídem*.

para la gestión de los controles directos. No debe minimizarse la influencia que para la adopción de esta política pudo haber ejercido el Convenio de Facilidad Ampliada suscrito con el FMI después de la devaluación de 1976”.⁶⁴ Resultado de este acuerdo y del precedente de las reformas comerciales diseñadas por la anterior administración, las medidas de liberalización del nuevo gobierno avanzaron a un ritmo mayor. La nueva estrategia se basó en las mismas políticas que su predecesora: en primer término introdujo incentivos fiscales para promover las exportaciones, para posteriormente instrumentar políticas de racionalización de la protección.

5.1. Promoción de exportaciones

En este periodo las políticas de promoción de exportaciones consistieron básicamente en subsidios fiscales y créditos a la exportación. Como parte de los primeros en abril de 1977 se reformularon los *Cedis*,⁶⁵ en esta ocasión los requisitos de contenido nacional disminuyeron de 50 a 30 por ciento; la devolución de impuestos a los exportadores industriales iba de 25 a 100% dependiendo directamente del contenido nacional en sus productos y su desempeño exportador. “Los beneficios de los *Cedis* se extendieron además a productores manufactureros que formaban sociedades anónimas con objeto de aumentar las exportaciones. Para 1978 alrededor de 87% de los artículos incluidos en la Tarifa del Impuesto General a la Exportación de México fueron elegibles para los *Cedis*”.⁶⁶

En 1979 como parte del Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) se introdujo un nuevo subsidio denominado Certificado de Promoción Fiscal (*Ceprofi*),⁶⁷ instrumento

⁶⁴ Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, pp.185-186.

⁶⁵ Los *Cedis* fueron reintroducidos y rediseñados no sólo como consecuencia de las recomendaciones del Banco Mundial, sino en respuesta a la fuerte protesta generada por su suspensión el 8 de septiembre de 1976, después del estallido de la crisis. Durante septiembre y octubre de ese año los industriales se acercaron a diversos funcionarios del gobierno para persuadirlos de la necesidad que veían de mantener, e incluso aumentar, los incentivos a la exportación. Flores Quiroga, Aldo R., *op. cit.*, p.209.

⁶⁶ *Ídem*.

⁶⁷ El PNDI fue diseñado por la *Sepafin* para aprovechar la nueva riqueza petrolera de México. Como parte medular del programa, los *Ceprofi* significaron la expresión política y económica de un ambiente muy distinto al reinante en 1976, cuando el acuerdo con el FMI limitaba las opciones del gobierno mexicano. Con mayores ingresos petroleros en el horizonte, el gobierno podía volver a políticas de subsidios poco aconsejables bajo el programa de ajuste puesto en marcha en 1977. *Ibid.*, p.210.

que ofrecía cinco años de crédito en el pago de impuestos federales a las empresas que invirtieran en las industrias consideradas ‚prioritarias’ o en regiones fuera de los principales centros urbanos del país, en especial de la Ciudad de México. El monto de los créditos fiscales iba del 5 al 20% del total de las inversiones realizadas en la adquisición de maquinaria o el establecimiento de plantas nuevas. Las empresas grandes fueron las más beneficiadas por este instrumento fiscal porque estaban más preparadas para promover la sustitución de bienes de capital. “Al subsidiar una buena parte de las inversiones industriales, los *Ceprofi* redujeron los costos de producción de las empresas grandes, permitiéndoles competir en mercados internacionales en términos más favorables”.⁶⁸

Gracias a la riqueza petrolera se amplió el número y monto de los créditos otorgados a los exportadores y se redujeron las tasas de interés sobre los mismos, privilegiando a aquellos productores con participación en los programas de sustitución de importaciones. Entre 1977 y 1982 el monto de los préstamos concedidos por *Fomex* ascendió en promedio a 758.5 millones de dólares al año, tres veces más que en el periodo anterior (263.4 millones de dólares). La mayor parte de estos créditos, aproximadamente el 60%, se dirigió a actividades exportadoras, el resto se dedicó a la sustitución de importaciones en su mayoría bienes de capital.

5.2 Racionalización de la protección

Igual que en la estrategia anterior, el gobierno de López Portillo aplicó medidas para reducir las restricciones cualitativas al comercio exterior. “El 29 de diciembre de 1977 apareció el decreto por el que se eximía del régimen de permiso a alrededor de 4 mil fracciones arancelarias a las que simultáneamente se les incrementó el arancel”.⁶⁹ El valor de las importaciones sujetas a permiso previo paso de 90% en 1977 a 76.3% en 1978 y continuó disminuyendo de manera gradual hasta 1980 cuando el valor de las importaciones sujetas a permiso representó tan sólo el 60% del valor total importado. En principio, esta medida benefició a los importadores de insumos no disponibles en el país, maquinaria y

⁶⁸ *Ídem.*

⁶⁹ Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, p.186.

otros bienes de capital, y paulatinamente se extendió a la importación de bienes de consumo. “De hecho, la liberación de importaciones en 1977-1979 parece haberse concentrado en bienes que no afectaban mayormente los intereses de los productores nacionales”.⁷⁰

Cuadro 1.11
Valor de las importaciones controladas y libres, México 1977-1982
(Porcentajes respecto al valor total importado)

Año	Controladas	Libres
1977	90.0	10.0
1978	76.3	23.7
1979	70.0	30.0
1980	60.0	40.0
1981	85.5	14.5
1982	100.0	0.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Flores Quiroga, Aldo R., *Proteccionismo versus Librecombaio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 162

También se expidió un nuevo reglamento para otorgar permisos de importación, que sustituía al de 1956,⁷¹ donde se establecieron los siguientes criterios:

1. “Consagraba la afirmativa ficta después de quince días de haberse presentado la solicitud de importación
2. Se obligaba a la Secretaria de Comercio a hacer públicos todos los permisos de importación concedidos cada mes
3. Se eliminaban los comités de importación constituidos por gestores y representantes de organismos empresariales y sociales porque se habían convertido en lonjas o agencias de venta, cuando no de ‘coyotaje’ y fuente de corrupción, frenando los intentos por ponderar, adaptar y modernizar la práctica del proteccionismo.

⁷⁰ Balassa, Bela, *op. cit.*, p.218

⁷¹ De acuerdo con el reglamento de 1956, los controles se acompañaron en muchas ocasiones de convenios con las empresas, las que se comprometían a sustituir importaciones a cambio de la libre importación de partes, componentes y accesorios. Este reglamento era la contrapartida de la Ley para Promover Industrias Nuevas y Necesarias. *Ibid.*, p.211.

4. Establecimiento de grupos técnicos de trabajo y análisis sin acceso a las solicitudes de permiso en remplazo de los comités de importación”.⁷²

Entre finales de 1979 e inicios de 1980, la Secretaría de Comercio preparó planes para una liberalización ulterior que hubiera aumentado de modo considerable la competencia con el exterior. El objetivo final de este proyecto era que para 1982 el total de las restricciones cuantitativas hubiera desaparecido, sin embargo la crisis de ese año impidió que se concretaran tales propósitos y, en consecuencia, el objetivo señalado no se alcanzó.

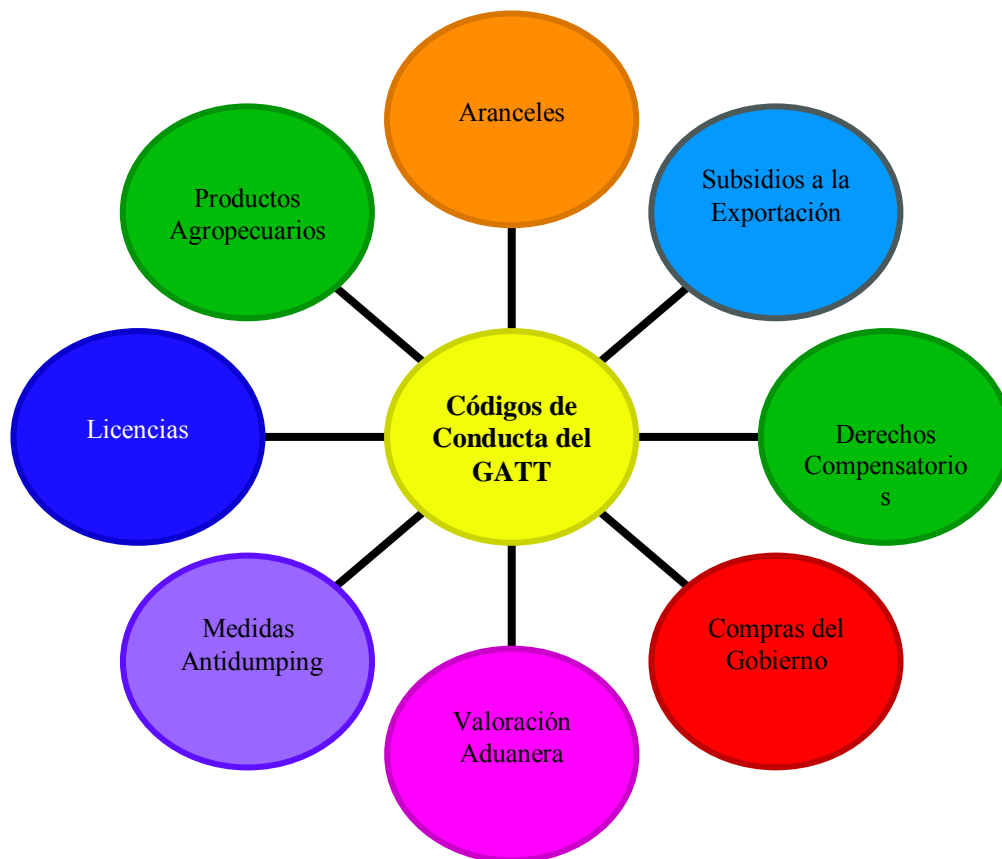
5.3 El debate en torno al ingreso de México al GATT

Los resultados de las negociaciones multilaterales durante la Ronda de Tokio, del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) se dieron a conocer a finales de 1978. Los cambios más importantes para el comercio internacional fueron la incorporación, además de las concesiones arancelarias, de siete códigos de conducta para regular el uso de barreras no arancelarias (véase esquema 1.3).

Se esperaba que una vez concluidas las negociaciones del Acuerdo el Congreso Estadounidense integrara las reformas en su nueva Ley de Comercio de 1979 de modo que comenzara a tratar a sus socios comerciales de acuerdo con este código de conducta.

⁷² Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, p.188.

Esquema 1.3
Estructura del nuevo Código de Conducta del GATT



Fuente: Elaboración propia

Considerando lo anterior, el subsecretario de comercio exterior en México, Héctor Hernández, junto con otros funcionarios de comercio, estimaron la posibilidad de reconsiderar la posición de México frente al GATT, de acuerdo con el subsecretario:

Si México quería ampliar el acceso a los mercados extranjeros para sus bienes manufacturados, así como diversificar su comercio apartándolo de los Estados Unidos, unirse al GATT parecía ser una opción conveniente. Si México quería obtener acceso seguro al mercado de su principal socio comercial, los Estados Unidos, también era necesaria alguna forma de acuerdo mutuo. Si México habría de eliminar la protección a través de licencias y otras restricciones cuantitativas para 1982, era conveniente que obtuviera mayor acceso al mercado a cambio de esas medidas de liberalización unilaterales. Si la negociación del Protocolo de Adhesión garantizaba que México fuera tratado como un país en desarrollo, que se respetaran algunos postulados

fundamentales de la Constitución mexicana (como la no negociabilidad del derecho exclusivo del pueblo mexicano a explotar sus recursos petroleros) y que el periodo acordado para la eliminación de las licencias fuese suficiente para garantizar una liberalización comercial gradual, los beneficios del ingreso compensarían los costos. (Entrevista realizada en 1995 en la Ciudad de México citada en Flores Quiroga, Aldo R., *op. cit.*, p.236)

Atendiendo a estas consideraciones el presidente López Portillo instruyó a su secretario de Hacienda a establecer el primer contacto con el organismo internacional en busca de una eventual adhesión de México al Acuerdo. “Por un breve periodo después del comienzo de las negociaciones mexicanas de acceso al GATT, pocas voces se alzaron para criticar las acciones del gobierno. Los efectos ya mencionados del *boom* petrolero estaban empezando a producirse y la negociación estaba en sus primeras etapas. Además, como declaró el subsecretario de Comercio Exterior, el gobierno mexicano todavía no había decidido unirse al GATT, sino solamente negociar un Protocolo de Adhesión mientras recogía los puntos de vista de industriales, comerciantes, importadores y exportadores”.⁷³

Sin embargo, en abril de 1979 el presidente del Colegio Nacional de Economistas (CNE), durante la clausura del tercer congreso anual del CNE al que asistió el presidente José López Portillo; expresó las reservas de esa asociación a la eventual adhesión de México al GATT. En particular señaló que:

En sus últimas reuniones los miembros del CNE encontraron que el ingreso al GATT amenazaba el manejo soberano de las políticas comercial e industrial del país y podía provocar dislocaciones serias en la economía mexicana. Por lo tanto, cualquier limitación impuesta desde afuera a la libertad del gobierno mexicano para decidir sobre política industrial y comercial era inaceptable. (*Excélsior*, 7 de abril de 1979, citado en Flores Quiroga, Aldo, *op. cit.*, p.238).

El presidente López Portillo respondió señalando que los argumentos del Colegio se contradecían con los esgrimidos algunos años atrás cuando se efectuó un ejercicio intelectual muy importante para destruir el sistema mexicano de sobreproteccionismo, ocasión en la que el CNE había afirmado *el esquema de Industrialización por Sustitución*

⁷³ Flores Quiroga, Aldo R., *op. cit.*, p.237

de Importaciones ya no era la salida. La importancia de este suceso radica en que a partir de ese momento se volvió evidente para el presidente, para su gabinete y para los mexicanos en general que los economistas que habían criticado y demandado la extinción del esquema de sustitución de importaciones ahora censuraban la liberalización.

Ante este nuevo escenario López Portillo solicitó a la iniciativa privada alternativas concretas al ingreso al GATT, en respuesta, el 25 de mayo de 1979 el CNE publicó una carta en la cual presentaba una serie de argumentos que buscaban convencer al presidente de postergar de manera indefinida la entrada de México al Acuerdo. La publicación de esta carta “representó la virtual apertura de un debate nacional en torno al problema del ingreso al GATT. Durante los meses siguientes aparecieron en editoriales periódicos, mexicanos que expresaban rechazo, dudas, preocupación, apoyo y entusiasmo hacia la eventual entrada al GATT. Algunos se preocuparon de salvaguardar la soberanía nacional, otros sospecharon presión estadounidense para el ingreso, otros preguntaron si la entrada al GATT representaba la adopción de las políticas de libre comercio aplicadas en el Cono Sur”.⁷⁴ En realidad, la mayor parte del debate fue mera especulación ya que nadie conocía el contenido del Protocolo de Ingreso ni, por extensión, los compromisos de política comercial que el gobierno mexicano iba a hacer para unirse al Acuerdo.

Fue hasta el 5 de noviembre de ese año que los funcionarios comerciales mexicanos concluyeron la negociación de un Protocolo de Adhesión inusualmente favorable. El Protocolo incluía “cláusulas que permitían al gobierno mexicano continuar utilizando subsidios y controles de la exportación por algún tiempo, aplicar el PNDI tal como estaba planteado, proteger la agricultura, aplicar el Decreto de la Industria Automotriz de 1977 y dejar a la industria petrolera del país totalmente fuera del acuerdo. Además los miembros contratantes del GATT aceptaron tratar a México como un país en desarrollo, permitiéndole aplicar barreras arancelarias mayores.

⁷⁴ *Ibid.*, p.239.

El gobierno mexicano aceptó otorgar 328 concesiones a cambio de 248 de los miembros del GATT, en 151 de las 328 concesiones se acordó establecer límites máximos para los aranceles a su nivel original o por encima de él. Las licencias siguieron siendo efectivas en productos agrícolas, lácteos y bebidas, y sólo se eliminaron en 34 artículos. Estas medidas tendrían como resultado una liberalización de apenas 8.5% del valor de la producción mexicana en 1976. Aparte de estas medidas inmediatas de liberalización México se comprometió a eliminar las barreras no arancelarias a la mayoría de los bienes en un periodo de 6 a 12 años (precios oficiales en 1985; licencias de importación en 1992) y estudiar la adopción de los códigos de conducta del GATT”.⁷⁵ Difícilmente el país podría haber mejorado las condiciones de su ingreso, no obstante en el sector privado, incluso en aquellos segmentos que apoyaban el ingreso, la reacción no fue tan entusiasta.

El 6 de noviembre los contratantes del GATT votaron a favor del ingreso de México de acuerdo al Protocolo negociado, al siguiente día, José López Portillo convocó a una serie de consultas nacionales con los principales grupos de interés industriales y comerciales a fin de conocer sus puntos de vista sobre la cuestión.⁷⁶

En realidad, no hubo ningún grupo que como tal se manifestara a favor del ingreso, sólo algunas declaraciones a título personal del dirigente de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (*Concamin*), el presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (*Coparmex*), el líder de la Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio (*Concanaco*), el dirigente de la Asociación de Industriales del Estado de México (*Asocindmex*), los presidentes del Consejo Coordinador Empresarial (*CCE*) y la Cámara Regional de la Industria de la Transformación (*Careintra*) y el líder de la Asociación Nacional de Importaciones y Exportaciones de la República Mexicana (*ANIERM*). Todos ellos parecían estar a favor del ingreso pero pocos expresaron su

⁷⁵ Flores Quiroga, Aldo R., *op. cit.*, p.240-241

⁷⁶ Algunos sostienen que el presidente fue persuadido por algunos de sus asesores de esperar o consultar en más detalle antes de tomar una decisión. Si el presidente quería legitimar la decisión de unirse al GATT mostrándose dispuesto a escuchar las opiniones de otros grupos, podía haber pedido al Senado mexicano que hiciera esas consultas, ya que el Senado habría aprobado la negociación a su pedido. Pero al sacar las consultas del ámbito del gobierno y ponerlas en manos de grupos de interés, parecía estar buscando complicar el proceso de decisión. Flores Quiroga, Aldo R., *op. cit.*, p.240. En el recuadro A1.1 del apéndice se reproducen algunos argumentos que permiten ejemplificar las diversas posturas de estos grupos.

posición con claridad y se mostraban renuentes a renunciar al apoyo gubernamental, o bien, no habían logrado obtener consenso a favor del ingreso. En tanto, los grupos que se oponían a la adhesión de México al GATT parecían tener un grado de cohesión mayor. Entre ellos se encontraban la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (*Canacintra*) cuyo argumento era que las medianas y pequeñas empresas desaparecerían por la reducción de las barreras comerciales; y el Colegio Nacional de Economistas (*CNE*) que insistía en que no era el momento adecuado para unirse al Acuerdo.

Cuatro meses después, el 8 de marzo de 1980, el CNE publicó otra carta en la cual señalaba que a pesar de lo favorable del Protocolo negociado unirse al GATT limitaría la capacidad del gobierno para conducir la política económica interna. “El movimiento anti-GATT parecía bien organizado, las empresas en competencia con las importaciones asociadas con Canacintra y los economistas del CNE ya estaban firmemente decididos a oponerse a la entrada al GATT, mientras que las mayores cámaras empresariales – Coparmex, Concamin, Concanaco y el CCE– aún estaban inseguras sobre sus preferencias. El patrón era evidente: la presión de los grupos en competencia con las importaciones había aumentado en relación con los grupos orientados a la exportación”.⁷⁷

En el lapso de un año se había negociado un protocolo de adhesión que se encontraba listo para ser presentado y aprobado por el Senado mexicano, sin embargo, tras un amplio y enconado debate nacional en marzo de 1980 el presidente José López Portillo anunció la decisión de su gobierno de posponer, de manera indefinida, la incorporación de México al GATT.⁷⁸

⁷⁷ *Ibid.*, p.247.

⁷⁸ El presidente José López Portillo optó por decidir con la ayuda de los ocho miembros de su Gabinete Económico, compuesto en aquel momento por los secretarios de Hacienda, Programación y Presupuesto, Comercio, Patrimonio y Fomento Industrial, Relaciones Exteriores, Gobernación, Trabajo y Agricultura. Para llegar a la decisión final recurrió a un voto secreto, entregado por escrito. Los partidarios del GATT perdieron 5 a 3. Los secretarios de Patrimonio y Fomento Industrial, Hacienda, Agricultura, Trabajo y Relaciones Exteriores votaron en contra del ingreso. El auge económico motivó a muchos a pensar que si el gobierno estaba tratando de dar el impulso definitivo al desarrollo industrial no era el momento apropiado para limitar su discrecionalidad y dejar que fueran sólo las fuerzas del mercado, o extranjeros, quienes resolvieran sobre la asignación de los recursos. *Ibid.*, pp.148-1949. Una administración que propuso ingresar al GATT y negoció un

5.4 El debate en torno a la apertura económica

El debate en torno a la “apertura comercial” se generalizó a mediados de la década de los 70, pero cobró mayor intensidad durante 1979 con el inicio del debate sobre la probable adhesión de México al GATT. De hecho, la decisión de no ingresar al Acuerdo estuvo directamente relacionada con ese debate. La discusión sobre la conveniencia o no de abrir la economía a la competencia exterior se daba en todos los ámbitos de la vida nacional – sociedad, academia, sectores empresariales– incluido el propio gobierno, al interior del cual tampoco existía consenso sobre este punto.

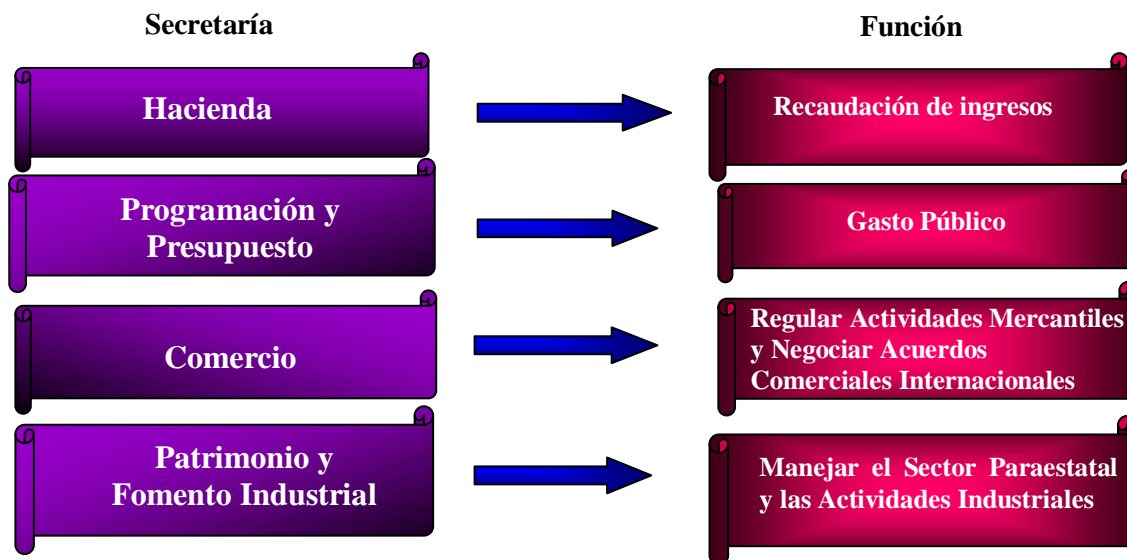
Las divisiones en el gobierno derivaron de dos factores importantes: por un lado, la reorganización del Ejecutivo que hizo el presidente prácticamente desde el inicio de su mandato. José López Portillo dividió las dos secretarías económicas más importantes, Hacienda e Industria y Comercio, “la rama planificadora de la Secretaría de Hacienda pasó a ser la Secretaría de Programación y Presupuesto, mientras que la rama de la Secretaría de Industria y Comercio dedicada al desarrollo industrial se integró a la Secretaría del Patrimonio Nacional para formar la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial”,⁷⁹ fraccionando así sus intereses y sus bases de apoyo ya que bajo la nueva organización las empresas paraestatales y las compañías privadas buscarían asistencia y apoyo gubernamental en las mismas oficinas públicas. De manera que, mientras una misma persona se haría cargo de la promoción industrial y el sector paraestatal (Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial), la recaudación de impuestos y el ejercicio del gasto público quedaban en manos de dos personas distintas (Secretaría de Hacienda y Secretaría de Programación y Presupuesto, respectivamente). Evidentemente, “las perspectivas y las

Protocolo de Adhesión estuvo dispuesta a retroceder porque la perspectiva de un *boom* económico y la presión de los intereses en competencia con las importaciones derrotaron a la ineficaz coalición favorable al GATT. Para muchos la apertura, con o sin GATT, estaba avanzando acelerada e indiscriminadamente; para otros, la supuesta liberalización era más bien una especie de maquillaje que no llegaba a lo fundamental. En rigor, el tema a discusión era el de liberalismo *versus* proteccionismo. Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, pp.189-191.

⁷⁹ Flores Quiroga, Aldo R., *op.cit.*, pp.206-207

bases de ambas secretarías cambiaron sobreviniendo con ello una falta de coordinación”.⁸⁰
 (Véase esquema 1.4).

Esquema 1.4
Funciones de las Nuevas Secretarías de Estado



Fuente: Elaboración Propia

El segundo factor que generó opiniones distintas al interior del gobierno fue la decisión del presidente de nombrar como titulares de estas secretarías a personas de diferentes ideologías y perspectivas económicas. Entre 1976 y 1982 nombró a un economista estrechamente vinculado con la „Escuela de Cambridge’ y con simpatías por el pensamiento estructuralista para la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (José Andrés de Oteyza); a tres economistas moderados (Enrique Moctezuma Cid, David Ibarra y Jesús Silva Herzog) en Hacienda; a un economista de izquierda (Carlos Tello); un empresario conservador (Ricardo García Sáinz) y un abogado moderado con experiencia previa en Hacienda (Miguel de la Madrid) en Programación y Presupuesto; y a un académico (Fernando Solana) y un político (Jorge de la Vega) en Comercio.⁸¹

⁸⁰ El secretario de Hacienda encargado de recaudar los ingresos públicos, incluyendo aranceles e impuestos a la exportación, ya no tenía ni enfrentaba los mismos intereses porque ya no era el encargado de decidir dónde gastar esos ingresos. Al mismo tiempo, el nuevo secretario de Programación y Presupuesto podía gastar sin preocuparse por la impopularidad de elevar los impuestos. *Ídem.*

⁸¹ *Ídem.*

Si bien es cierto que este grupo de individuos con visiones diferentes sobre el rumbo que debía seguir la economía enriqueció las discusiones del Gabinete Económico, su falta de cohesión limitó el manejo adecuado de la política comercial restringiendo la fuerza de las reformas al régimen de protección.⁸²

5.5 El fracaso del segundo intento de liberalización económica

El manejo inadecuado de la política económica tuvo, una vez más, repercusiones importantes en el destino de las reformas comerciales de México. A finales de la década de los 70, el sector comercial del país experimentó los efectos adversos de una política macroeconómica expansionista con un tipo de cambio fijo y sobrevaluado, mientras las barreras al comercio disminuían.

Como resultado la demanda agregada se incrementó de manera importante y por consiguiente se expandieron las importaciones. En contraste, mientras éstas aumentaban, la orientación exportadora de los sectores manufactureros disminuía, exacerbando el déficit en cuenta corriente y reforzando los efectos adversos de un tipo de cambio sobrevaluado sobre el consumo y la producción.

En suma, a pesar del impulso dado a las exportaciones a partir de 1978 la progresiva sobrevaluación del peso generó un sesgo a favor de las importaciones presionando sobre el déficit en la balanza comercial del país que se hacía cada vez mayor y obstaculizando las políticas de promoción de las exportaciones. Al mantenerse fijos los tipos de cambio, la política fiscal expansiva condujo repetidamente a la sobrevaluación del peso, lo cual a su vez, desencadenó la aplicación de políticas proteccionistas. La crisis de la deuda de 1982 propició el establecimiento de un régimen de tipo de cambio dual y a la implantación el 1º de septiembre de ese mismo año del control de cambios, lo que orilló al gobierno a restablecer el régimen de permiso previo a la totalidad del universo arancelario como único

⁸² En el recuadro A1.2 del apéndice se retoman algunos argumentos que permiten ejemplificar los términos en que se desarrolló el debate proteccionismo vs liberalismo.

medio disponible para operar el control cambiario. En los hechos, más que una medida para controlar las importaciones se trató de una manera de controlar la salida de divisas del país.⁸³

Apreciaciones finales

El proceso de industrialización en México se desarrolló bajo una combinación de barreras arancelarias y no arancelarias que protegían la producción nacional de la competencia externa, los instrumentos principales al respecto fueron los permisos previos a la importación y los requerimientos de contenido nacional para bienes exportables.

En los primeros años (1940-1960) la protección se enfocó a la producción de bienes de consumo no duradero, para posteriormente (1960-1980) favorecer la producción de bienes de consumo durable, intermedios y de capital. Este modelo de desarrollo vía industrialización por sustitución de importaciones guió la economía del país por una senda de crecimiento alto y sostenido durante más de cuatro décadas.

En ese lapso el país se industrializó y modernizó, sin embargo, la misma acción del Estado y las políticas proteccionistas instrumentadas por él, que habían dirigido y propiciado ese crecimiento; generaron a la vez fuertes desequilibrios estructurales: la economía cerrada y protegida alimentó una industria ineficiente y poco competitiva que no generaba exportaciones ni necesitaba hacerlo ya que disponía de un mercado interno cautivo donde los grandes perdedores resultaban ser los consumidores; se generó así un importante sesgo anti-exportador en la industria nacional. Otro gran perdedor fue el sector agrícola, el abandono casi total del campo mexicano ocasionó la pérdida de autosuficiencia alimentaria. Finalmente, la necesidad de mantener el tipo de cambio fijo junto con una política fiscal expansiva condujo repetidamente a la sobrevaluación del peso, ésta logro

⁸³ El aparato administrativo responsable de los permisos de importación, con todo y sus posibles limitaciones, era el único que estaba en condiciones operativas de expedir un documento –el permiso de importación– contra el que los bancos podían vender dólares. Así de sencillo. La Secretaría de Comercio recibía los lunes por la mañana información del Banco de México respecto al monto de dólares disponibles y a ese monto debía de ajustar el valor de los permisos concedidos, y estaba obligada, la Secretaría, a informar al Banco, al final de la semana, de cómo había utilizado y distribuido dicho monto. Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, p.186.

mantenerse gracias al creciente endeudamiento externo pero las presiones sobre el tipo de cambio continuaron dando origen a dos crisis de balanza de pagos y debilitando considerablemente las finanzas públicas.

Reconociendo estas distorsiones y en un esfuerzo por mejorar la balanza comercial y contrarrestar la debilidad del sector externo, en los años setenta el gobierno mexicano emprendió dos intentos de reforma comercial para promover las exportaciones a través de una política selectiva como el establecimiento de devoluciones de impuestos, sustitución de permisos previos por su equivalente arancelario y la creación de nuevas instituciones encargadas de fomentar las exportaciones a través del otorgamiento de créditos. El primer intento se realizó en el sexenio de Luis Echeverría, sin embargo, a mediados de 1975 el país se vio precisado a someter todo su universo arancelario al requisito de permiso previo como instrumento de defensa de la balanza de pagos, para finalmente el 31 de agosto de 1975 anunciar la primera devaluación del peso en 22 años.

Meses más tarde, el gobierno de López Portillo comenzó a eliminar el estricto control a las importaciones e inició con ello el segundo intento de liberalización comercial, en esta ocasión, apoyado en las expectativas que los recientes descubrimientos petroleros generaban. No obstante, la caída en los precios del hidrocarburo en 1981 y la crisis de la deuda de 1982 frustraron este segundo intento. Resulta paradójico que aun cuando ambos intentos se desarrollaron en condiciones macroeconómicas favorables hayan fracasado y lo que es más que hayan terminado con niveles de protección superiores a los iniciales. La causa de su fracaso, fundamentalmente: la incompatibilidad entre la política comercial y la política económica en general.

Las crisis de balanza de pagos de 1976 y 1982 fueron la prueba contundente de que se necesitaba reformar el patrón de crecimiento del país. En 1976, el descubrimiento de enormes yacimientos de petróleo en el sureste de México y las expectativas económicas favorables que este evento creó entre los responsables de la política económica pospusieron la reforma del modelo. Al comenzar el periodo presidencial de José López Portillo, México tuvo la oportunidad de virar hacia una nueva estrategia de desarrollo que le permitiera

asegurar en el largo plazo el crecimiento sostenido de la economía. La devaluación del peso y el aumento de los ingresos petroleros habrían permitido reducir la protección e iniciar un crecimiento económico armónico, pero la oportunidad brindada se dejó escapar y se optó por un camino que condujo a la mayor acumulación de deuda externa. A las políticas deflacionarias (devaluatorias) siguieron políticas fiscales expansivas que condujeron a la sobrevaluación de la moneda nacional y a incrementar la protección y el endeudamiento externo.

En cambio, la crisis de la deuda de 1982 marcó el final de una etapa muy importante en la historia económica de México, poniendo punto final a más de cuatro décadas de crecimiento económico alto y sostenido. A partir de ese momento el país abandonó, progresivamente, el modelo de desarrollo ‚hacia adentro’ y comenzó a implementar uno distinto, orientado al exterior („hacia afuera’) que descansa en el mercado desregulado, abierto a la competencia con el exterior y con una cada vez menor participación del Estado en la economía. Este es el tema del que se ocupa el siguiente capítulo.

*México, creo en ti, sin preocuparme el oro de tu entraña:
es bastante la vida de tu barro que refresca lo claro de las aguas
en el jarro que llora por los poros la opresión de la carne de tu raza.
(El Credo Mexicano, Ricardo López Méndez)*

CAPÍTULO 2

DESCRIPCIÓN DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR EXTERNO

Introducción

A finales de 1982 el país enfrentaba una situación económica apremiante. Miguel de la Madrid heredó un legado de grandes desequilibrios macroeconómicos: déficit fiscal de enormes proporciones, inflación galopante, un sector exportador fuertemente dependiente del petróleo, una estructura de precios internos muy distorsionada, deuda externa muy grande; dudas –al interior y al exterior– sobre la capacidad del país para realizar los pagos del servicio de la deuda; una banca extranjera que se negaba a otorgar más créditos; una industria ineficiente, de baja productividad y calidad con escasos incentivos para exportar; desempleo y contracción de la actividad económica en aumento; desintermediación financiera y un sector privado hostil al gobierno e inseguro de su capacidad para manejar la economía.

Esta desordenada y frágil situación económica nacional se convino con una situación mundial muy diferente a la de los años previos. La década de los ochenta del siglo XX se vio envuelta por una ola de conservadurismo “que recorría los principales centros políticos y financieros del mundo. El conservadurismo se convirtió en gobierno en los principales países desarrollados y se tradujo en políticas que fueron impulsadas por los principales organismos internacionales y que habrían de cristalizar, un decenio más tarde,

en el llamado Consenso de Washington. Es así que, cuando sobrevino la crisis de 1982, el viraje ideológico aún estaba en curso, por lo que sus principales premisas no habían sido claramente explicitadas”.¹

El triunfo de este conservadurismo, el pensamiento neoliberal que le dio sustento ideológico; y la crisis de la deuda externa condujeron a los países de América Latina, incluido México, a adoptar una serie de reformas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos; encaminadas a alterar de manera significativa la estructura de la economía y con el propósito declarado de mejorar la eficiencia del sistema económico .

En México, la crisis de la deuda generó un cambio drástico en el enfoque de política económica del nuevo gobierno. Paulatinamente, el rumbo de la estrategia de desarrollo empezó a cambiar y comenzó a cuestionarse la eficacia y viabilidad del modelo de sustitución de importaciones. “El trauma de 1982 fue demoledor y puso a flote contradicciones de todo tipo, sumergidas a flor de tierra, que apuntaban a la necesidad urgente de cambios, la crisis llevaba casi de manera natural a preguntarse si no había algo más profundo, estructural, debajo del desbarajuste económico y financiero que había provocado, o hecho evidente, el estallido del conflicto de la deuda. Empujados por la convicción en las cúpulas del poder político y social de que el ajuste era no sólo insuficiente sino incapaz para enfrentar los desafíos de una economía desequilibrada y estancada, los cambios empezaron a hacer su estreno en la atribulada escena política, económica y social mexicana”.²

¹ En la Gran Bretaña comenzaba el programa de privatizaciones de la señora Thatcher y en los Estados Unidos el gobierno de Reagan avanzaba en el recorte del gasto social y en su agresivo programa de gasto militar, pero la ofensiva ideológica a gran escala comenzaría a mediados del decenio. Cordera Campos, Rolando y Lomelí Vanegas, Leonardo, “El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural (1982-2004)” en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-El Trimestre Económico-Fondo de Cultura Económica, México, 2008, pp.84-85.

² Cabe aclarar que no fue sino hasta 1984 cuando empezó a hablarse de la necesidad de impulsar el cambio estructural. En su informe de 1984 el Banco Mundial hizo hincapié en el carácter estructural de los desequilibrios macroeconómicos que habían desembocado en la crisis de la deuda y llamó a los países deudores a emprender un cambio estructural que les permitiera recuperar el crecimiento sobre bases más firmes. Cordera Campos, Rolando, *op. cit.*, pp.22-23

Tras el fracaso recurrente de las recetas convencionales con que se intentó alcanzar el ajuste externo, se empezó a deliberar en torno a la idea del cambio estructural. “Se planteó, (...) que este cambio estructural, hacia una economía abierta y de mercado, liberada hasta donde fuera posible de sus adiposidades corporativas y estatistas, era camino único para que el país pudiera adaptarse e inscribirse sin tardanza en los portentosos cambios del mundo (...). Es decir, capaz de globalizarse y no renunciar a los nichos potenciales que le ofrecía su posición geopolítica, el tamaño de su población, su economía y sus recursos naturales estratégicos”.³

Muchas reformas se llevaron a cabo para cumplir con el cometido de modernizar y „globalizar”⁴ a México, estas reformas contrastaron profundamente con la dirección que el proceso de desarrollo del país había seguido en los decenios pasados. Su magnitud y profundidad entrañan un periodo de transición en el que se modifican las instituciones, se redefinen las relaciones entre los factores de la producción y entre las clases sociales y en el que se da un reacomodo del poder.⁵ Los rasgos principales de la nueva estrategia fueron: la redefinición del papel del Estado en la economía (su retiro de las actividades económicas productivas) y la transformación de una economía sumamente regulada y protegida a una economía abierta y orientada hacia el mercado donde el crecimiento económico dejó de ser prioridad.

A diferencia del modelo anterior la nueva política macroeconómica se orientó, básicamente, a lograr la estabilidad a través de la corrección de los principales desequilibrios macroeconómicos (fiscal y externo) y el control de la inflación. Como respuesta a los *shocks* adversos en los términos de intercambio, el país emprendió el tercer intento por liberalizar su economía, esta vez en un contexto económico adverso y bajo una nueva estrategia de crecimiento orientado al exterior. Los ejes estratégicos de las reformas

³ *Ibid.*, pp.26-27

⁴ El vocablo *globalización* fue acuñado años después de la crisis de la deuda. Sin embargo, aunque en la época no existía aún esta definición resulta claro que las reformas económicas emprendidas a raíz de la crisis se encaminaron a garantizar la inserción exitosa del país a esta nueva configuración económica mundial.

⁵ En el recuadro A2.1 del apéndice se presentan las características principales de las llamadas “reformas estructurales”. Un análisis más detallado se puede consultar en Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana, *op.cit.*

estructurales en México, sobre los cuales se cimentó la transformación económica del país fueron las modificaciones en la relación Estado-economía y en las relaciones con el exterior.

El propósito de este capítulo es describir el proceso de cambio estructural en el sector externo de la economía mexicana para lo cual se ha dividido en tres apartados donde se describe la situación macroeconómica posterior a la crisis de la deuda de 1982, los programas de ajuste, estabilización y cambio estructural, necesarios para comprender la trayectoria de cambio estructural del sector externo mexicano, en particular la transición de una economía cerrada fuertemente protegida hacia la apertura total e indiscriminada donde el mercado es el actor principal. El capítulo se integra por tres apartados, en el primero se delinear las medidas principales de estabilización y ajuste de la economía mexicana y se detalla el tercer intento, en esta ocasión exitoso, por liberalizar el comercio destaca la incorporación del país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). El segundo apartado explora el proceso de cambio estructural de la economía mexicana y su sector externo, en particular, el empleo de la liberalización como mecanismo de estabilización económica. En el apartado tres se describen el proceso de profundización del cambio estructural y la consolidación de la apertura económica, en especial se menciona la trascendencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Por último, se presentan algunas observaciones finales.

1. Estabilización y ajuste: economía y sector externo

1.1 La economía mexicana después de la crisis

Miguel de la Madrid Hurtado asumió la presidencia del país en diciembre de 1982, la estafeta que recibió no era para nada envidiable, llevaba consigo una serie de elementos que no sólo denotaban la gravedad de la crisis, sino que también auguraban años de dificultades económicas severas. Durante su discurso de toma de posesión, De la Madrid, reconoció la emergencia de la situación económica del país, dijo estar consciente de que México se encontraba inmerso en una grave crisis, aseguró que no era momento de titubeos ni de querellas sino de definiciones y responsabilidades y, afirmó:

No nos abandonaremos a la inercia, la situación es intolerable. No permitiré que la Patria se nos deshaga entre las manos. Vamos a actuar con decisión y firmeza. (*Miguel de la Madrid, Discurso de toma de posesión, 1º de diciembre de 1982*).

La situación del país era en extremo delicada y podía empeorar en cualquier momento. Se necesitaban decisiones y acciones rápidas y efectivas para superar el desorden económico prevaleciente. El gabinete económico del nuevo gobierno estaba convencido de que las causas de la crisis habían sido: el tamaño del déficit fiscal y la distorsión de los precios relativos, en particular del tipo de cambio. Consideraban que la caída de los precios del petróleo y el alza de las tasas de interés mundiales habían actuado únicamente como factores desencadenantes. En tanto, la fuga de capitales había sido una desafortunada consecuencia de la mala administración económica interna. Las decisiones de política económica del nuevo gobierno se tomaron en consecuencia.

El equipo económico de Miguel de la Madrid creyó que la estabilidad de precios y el equilibrio macroeconómico podrían restablecerse mediante una reducción drástica del déficit fiscal y una marcada devaluación del peso, esperaban que la austeridad fiscal frenara la inflación y ésta aunada a la devaluación, generara el superávit requerido en la cuenta comercial.

En consecuencia, el objetivo fundamental de la nueva administración fue restablecer la estabilidad, tanto financiera como de precios, mientras se relegaba a un segundo plano el viejo objetivo de crecimiento económico. Se esperaba que una vez restablecido el orden en las cuentas fiscales, ajustado el tipo de cambio y reestructurados los pagos de la deuda externa, se reanudara la entrada de capitales y acto seguido se podría recuperar el crecimiento. Sin embargo, el proceso de ajuste resultó mucho más difícil de lo esperado. “El fracaso de los programas de estabilización y el sucesivo incumplimiento en las metas económicas gubernamentales aceleraron el inicio del cambio estructural, entendido como un conjunto de reformas que partió de la premisa de que el modelo anterior de desarrollo de la economía mexicana se había agotado, por lo que era necesario sustituirlo por uno nuevo para hacer frente a las restricciones fiscal y externa y de esta manera recuperar el

crecimiento”.⁶ En los apartados que siguen se analiza con cierto detalle cada uno de estos programas, así como el proceso de ajuste y cambio estructural de la economía mexicana.

1.2. El proceso de ajuste de la economía mexicana

Durante su discurso inaugural, el 1º de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid anunció el *Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)* que tenía como objetivos centrales combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente. “La idea era corregir las finanzas públicas y sentar las bases para una recuperación más sana a mediano plazo”.⁷

En su concepción original el programa estaba integrado en dos etapas: la primera, un ‘tratamiento de choque’ en 1983 que consistió en la devaluación de los tipos de cambio libre y controlado; seguida de políticas ‘graduales’ de ajuste en 1984-1985, para esta segunda fase del programa la meta era continuar con la reducción de los niveles inflacionarios, mantener el superávit comercial en niveles adecuados y recuperar el ritmo de crecimiento previo a la crisis. Con el propósito de reducir el déficit fiscal, se realizaron drásticos recortes al gasto público, incrementos sustanciales en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, así como aumentos en los impuestos y otros ingresos fiscales. También se buscó la renegociación de la deuda externa para lograr plazos más amplios, mejores condiciones e incluso dinero fresco. Finalmente, se inició la reducción de aranceles y otros controles cuantitativos a la importación de mercancías.⁸

Desde el principio, Miguel de la Madrid, aclaró que su gobierno no incurriría en una moratoria unilateral, y que estaba dispuesto a buscar, junto con la comunidad y los organismos financieros internacionales, una solución para que México mantuviera los pagos del servicio de su deuda. El presidente y su gabinete económico coincidían en la idea de que “un repudio unilateral de la deuda externa, aunque proporcionaría un alivio a corto

⁶ Cordera Campos, Rolando y Lomelí Vanegas, Leonardo, *op. cit.*, p.89

⁷ Aspe, Pedro, *op. cit.*, p.22

⁸ Más adelante en este capítulo se aborda a detalle el tema de la liberalización comercial y las medidas de política comercial adoptadas en la década de los ochenta.

plazo, dañaría gravemente la credibilidad del gobierno entre las comunidades de negocios, tanto dentro como fuera del país en los años siguientes. Consecuentemente, resultaría en extremo difícil implantar los cambios en la gestión económica que se estimaban necesarios para regresar a una vía de crecimiento sostenido, impulsada por la iniciativa del sector privado”.⁹ De esta manera, la administración De la Madrid decidió sustituir la suspensión de pagos ‘involuntaria’ de mediados de 1982, por una historia de cumplimiento cabal de las obligaciones de la deuda. El gobierno comenzó a negociar con la banca extranjera la reestructuración del servicio de la deuda externa contratada por el sector público y apoyó y subsidió la reestructuración de la deuda externa privada.¹⁰

Al principio, el gobierno se concentró en negociar la reestructuración del principal – tanto el público como el privado–. Durante 1983 se lograron reestructurar los vencimientos que iban de agosto de 1982 a diciembre de 1984, ganando fundamentalmente tiempo para poder pagar.¹¹ Lo que no se logró, sin embargo, fue reducir el pago de los intereses de la deuda pública ni las transferencias al exterior “las transferencias netas de recursos al exterior permanecieron por encima de 7% como proporción del PIB entre 1983 y 1985. Las elevadas transferencias netas de recursos, indicativas de salidas de capitales en términos netos, se debían –en parte– a que la fuga de capitales continuaba a pesar de las medidas correctivas introducidas por el gobierno”.¹²

⁹ OCDE, *op. cit.*, p.31

¹⁰ El 11 de marzo de 1983 el Gobierno Federal instituyó en el Banco de México el *Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca)*. Dicho fideicomiso se encargaría de administrar los programas de cobertura de riesgo cambiario diseñados por el banco central a fin de permitir la reestructuración de la deuda de las empresas con proveedores e instituciones financieras del exterior. El *Ficorca* estimulaba la renegociación de las empresas con sus propios acreedores mediante la garantía de parte del Banco de México de que habría suficientes dólares, y en caso de que las empresas no tuvieran los pesos para comprarlos, podrían solicitar un crédito al mismo Banco de México en pesos. Una condición necesaria para participar en dichos programas era que la deuda se renegociara para vencer en el largo plazo. Al finalizar el año se había renegociado el 65% de la deuda privada mediante este mecanismo. Para más información véase *Deuda externa pública mexicana*, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1988.

¹¹ Con la renegociación de la deuda externa, se logra espaciar a lo largo de ocho años, con un periodo de gracia de cuatro, los pagos del principal, que se vencía en 1983 y 1984, y se establece una sobretasa de interés de 1 7/8 puntos sobre la tasa interbancaria de Londres (Libor) y de 1 3/4 puntos sobre la tasa prima de Estados Unidos. Con todo y las renegociaciones de la deuda externa del sector público, su saldo al finalizar el sexenio fue 54% mayor al que se registró en 1982. Tello, Carlos, *op. cit.*, p.637

¹² Lustig, Nora, *op. cit.*, p. 63

Las expectativas del gobierno eran que una vez corregidos los desequilibrios y controlada la inflación la economía comenzaría a recuperarse de manera gradual hasta retornar en 1985 a los niveles históricos de crecimiento. Las metas previstas en el PIRE para ese primer año eran: un crecimiento nulo de la producción y contraer la inflación a una tasa anual de 55%, pero en los hechos el comportamiento de ambas variables fue muy diferente, la caída del producto fue mucho mayor a la esperada (-3.5%) y no se logró la meta inflacionaria, la tasa de inflación anual fue de 80.8% cifra muy superior a la esperada. La única variable que se comportó según lo previsto fue el déficit fiscal, la meta del programa era de 8.5% del PIB en tanto el valor observado fue de 8.6 por ciento.

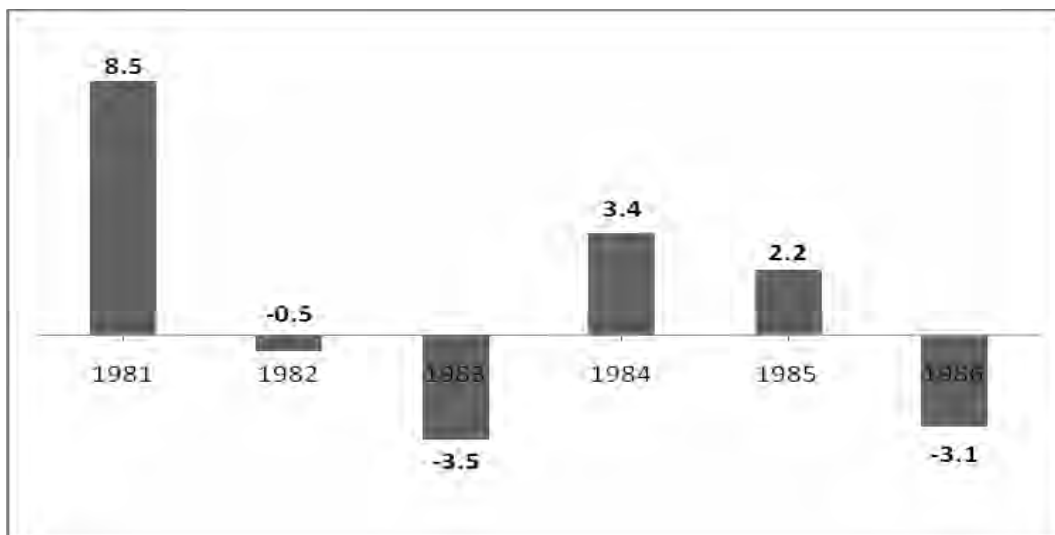
Cuadro 2.1
Metas y resultados del PIRE, 1983-1985

Indicador	1983		1985	
	Meta	Resultado	Meta	Resultado
PIB <i>(Tasa anual de crecimiento)</i>	0.0	-3.5	3-4	2.2
Inflación <i>(Tasa anual acumulada)</i>	55	80.8	35	63.8
Déficit Fiscal <i>(Porcentaje respecto al PIB)</i>	-8.5	-8.6	-5.1	-6.3

Fuente: Resultados: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Banco de México. Los datos para las metas del programa fueron tomados de Lustig, Nora, *México, Hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

La economía se recuperó de forma moderada en 1984. Ese año, el PIB creció a una tasa real de 3.6%, impulsado por la tendencia a la baja de los salarios, el elevado nivel del déficit público (-5.03% del PIB), y la reactivación del gasto privado.

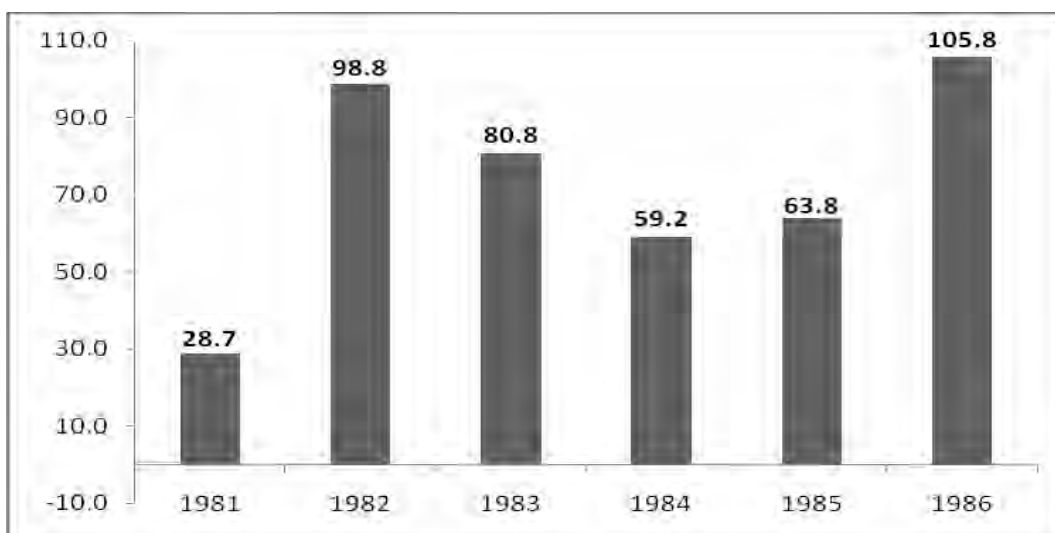
Gráfica 2.1
Producto Interno Bruto, México 1981-1986
(Tasa anual de crecimiento)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La inflación continuó su tendencia a la baja, aunque la reducción se mantuvo por debajo del pronóstico, 59.2% al final del año.

Gráfica 2.2
Inflación anual, México 1981-1986



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México

Por su parte, el sector externo mostró un comportamiento relativamente favorable. El crecimiento de la economía y de la inversión trajo como consecuencia aumentos de las importaciones (de 7.6% del PIB en 1983 a 9.4% en 1985) que, a pesar de la ligera reducción en las exportaciones (16.6 a 13.7% del PIB entre 1983 y 1985), lograron mantener los superávit comercial y de la cuenta corriente (4.3 y 0.4 % del PIB en 1985 frente a 9.0 y 3.7 % en 1983, respectivamente).

Cuadro 2.2
Indicadores del sector externo, México 1983-1986

Año	Saldo en la Cuenta Corriente (SCC)	Saldo en la Balanza Comercial (SBC)	Importaciones (M)	Exportaciones (X)	Índice de Apertura (X+M)	Producto Interno Bruto (PIB)
<i>Millones de dólares</i>						
1983	5,860	14,105	11,848	25,953	37,801	156,279
1984	4,183	13,184	15,916	29,100	45,017	184,298
1985	800	8,398	18,359	26,757	45,116	195,569
1986	-1,374	5,020	16,784	21,804	38,587	135,406
	(SCC)	(SBC)	(M)	(X)	(X+M)	(PIB)
<i>Porcentajes del PIB</i>						
1983	3.7	9.0	7.6	16.6	24.2	100
1984	2.3	7.2	8.6	15.8	24.4	100
1985	0.4	4.3	9.4	13.7	23.1	100
1986	-1.0	3.7	12.4	16.1	28.5	100

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

Las transferencias al exterior también disminuyeron aunque todavía fueron significativas, de 14,684 millones de dólares en 1983 a 9,136 en 1985, como porcentajes del PIB las transferencias al exterior se redujeron de 12.3 a 5.98; esta disminución se debió, en parte, a un nuevo crédito del exterior de 3,800 millones de dólares, y en los años siguientes a la nueva reestructuración de la deuda pública externa.¹³

¹³ En 1984 se realizó una nueva renegociación de la deuda externa, ya que si bien la renegociación del año anterior había aliviado la presión, los plazos para pagarla se concentraban entre 1987 y 1990, fechas demasiado cercanas si se consideran las expectativas de recuperación de la economía. Cárdenas, Enrique, *op. cit.*, p.133

A pesar de los efectos positivos que esta ligera reactivación económica tuvo sobre el empleo, el aumento de la demanda forzó los precios a la alza deteriorando, una vez más, la balanza de pagos y presionando sobre el mercado cambiario. “Las importaciones se dispararon y se frenó el crecimiento de las exportaciones no petroleras. La reducción del superávit comercial se agravó por el deterioro de los términos de intercambio de los bienes exportados por México”.¹⁴

El Banco de México reaccionó demasiado tarde en contraer el crédito interno a través del encaje legal, mientras el mercado petrolero mundial mostró signos crecientes de debilitamiento comprometiendo la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones externas. Paradójicamente, las mismas circunstancias que permitieron la recuperación de 1984 contribuyeron en parte a su interrupción a mediados de 1985. “Además, como México dejó de cumplir con las metas fijadas en el programa firmado con el FMI, éste suspendió el programa de financiamiento a mediados de 1985, desatando otra ‘corrida’ contra el peso, que condujo a la crisis de balanza de pagos a mediados de ese año”.¹⁵

Para hacer frente a esta crisis, el gobierno decidió devaluar la moneda, reducir el déficit fiscal y retraer el crédito interno. El efecto inmediato de estas medidas fue nuevamente frenar el crecimiento económico y acelerar la inflación (gráfica 2.1). Las notables reducciones del déficit fiscal y las drásticas caídas de los salarios reales no fueron suficientes para restablecer la estabilidad de precios y mucho menos para retomar la tasa histórica de crecimiento económico, por el contrario, como ya se dijo, condujo al país a una nueva crisis de balanza de pagos.¹⁶

¹⁴ Lustig, Nora, *op. cit.*, p.67

¹⁵ *Ibid.*, p.68

¹⁶ “El ‘sobreajuste’ de 1983 fue desafortunado no sólo por la pérdida en términos de producto e ingreso sino porque generó un falso sentimiento de optimismo. Se pensó que había pasado lo peor y que las políticas ahora podrían dirigirse hacia el abatimiento gradual de la inflación y la recuperación económica. *A posteriori* se advierte que el programa subestimó las limitaciones impuestas por la deuda externa y la medida en que las condiciones externas seguirían siendo adversas en términos de los precios del petróleo y el acceso al crédito”. *Ibid.*, p.69

A raíz de estos magros resultados se tomó la decisión de pasar del “sobreajuste inicial al ajuste ‘no ortodoxo ni heterodoxo’ durante el cual se forjaron y ganaron predominio las ideas, hipótesis y dogmas, que de modo explícito postulaban la necesidad de proceder a un cambio de fondo no sólo en la Política Económica sino también en la propia estructura político-económica y social de México”.¹⁷

1.3 Profundización del ajuste

En junio de 1985, el mercado petrolero internacional mostró signos de debilidad que se tradujeron en una ligera disminución de los precios del crudo mexicano. La raíz de este debilitamiento fue la sobreproducción mundial de petróleo impulsada por los países exportadores no pertenecientes a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y de algunos miembros rebeldes de la misma. Ante ello, la organización tomó la decisión, en diciembre de ese año, de comenzar una guerra de precios con el fin de recuperar su participación en el mercado mundial y desplazar a los productores marginales, en especial a Gran Bretaña y Noruega, y disciplinar a países como Egipto, Irán, Libia y Argelia.¹⁸ En consecuencia, los países de la OPEP incrementaron su producción ocasionando una importante disminución en el precio internacional del petróleo. Como era de esperar México salió severamente perjudicado, el precio promedio de exportación del crudo se contrajo de 25.3 dólares por barril en 1985 a alrededor de 8.6 dólares en julio de 1986, para recuperarse gradualmente después de esa fecha y alcanzar un promedio de 11.86 dólares por barril al finalizar el año.¹⁹

¹⁷ Cordera Campos, Rolando y Lomelí Vanegas, Leonardo, *op. cit.*, p.85

¹⁸ Cárdenas, Enrique, *op. cit.*, p.141

¹⁹ Dada la sobreoferta del hidrocarburo, las ventas disminuyeron de 1,483 millones de barriles diarios en 1985 a 1,306 en 1986. Por tanto, durante el año la economía sufrió una pérdida de casi 8,500 millones de dólares por concepto del colapso petrolero. Ello equivalió a 6.5% del PIB, a 40% de los ingresos totales por exportaciones y a 26% de los ingresos del sector público. *Ídem*. La economía mexicana todavía era muy vulnerable a las fluctuaciones de los precios del petróleo en el mercado internacional y reducir dicha vulnerabilidad se convirtió en una meta prioritaria. Durante la mayor parte de 1986, el choque petrolero debió absorberse internamente, ya que no se disponía de financiamiento externo adicional. Lustig, Nora, *op. cit.*, p.74

Gráfica 2.3
Precio de la mezcla mexicana de petróleo crudo^{1/}
(Dólares por barril)



^{1/} Precio promedio anual calculado

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Energía y Petróleos Mexicanos.

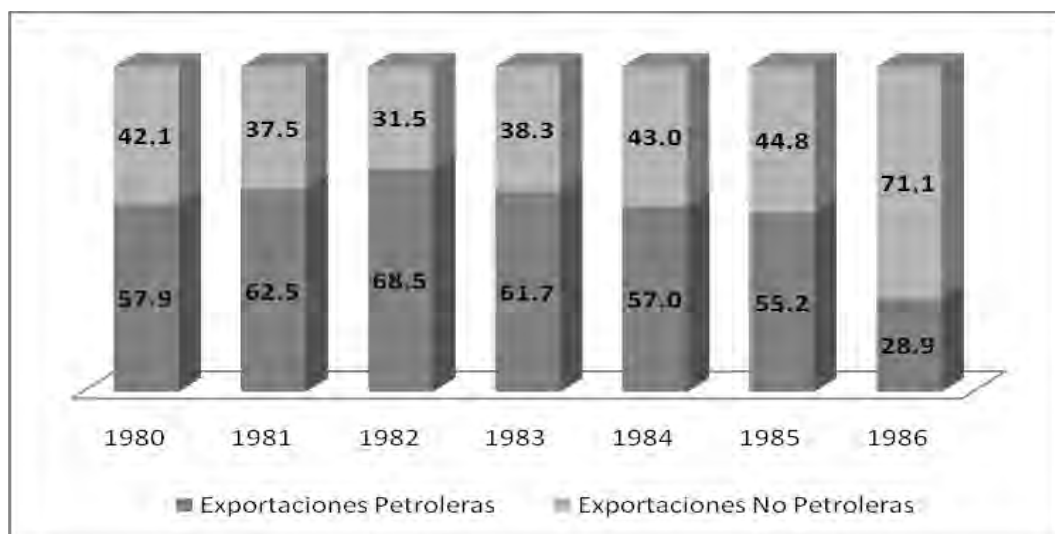
El gobierno tuvo entonces que reforzar las medidas de ajuste y estabilización con el propósito de proteger la balanza de pagos y las reservas del país. La política monetaria se volvió restrictiva, se devaluó el tipo de cambio tratando de mantener amplios márgenes de subvaluación, restringir las importaciones y estimular las exportaciones, también se elevaron las tasas de interés para reducir la oferta y la base monetarias reales.

El colapso petrolero impactó de manera dolorosa la actividad económica. En 1986 el producto se contrajo (-3.1%), la inflación continuó su tendencia a la alza (105.8% anual), auspiciada por la devaluación del peso, el incremento en las tasas de interés y en los precios de los bienes y servicios del sector público.

El efecto sobre la balanza de pagos también fue importante, las reservas internacionales registraron un ligero aumento, de 14,880 en 1983 a 20,997 millones de dólares en 1986. Las exportaciones no petroleras comenzaron a ganar participación dentro del total, mientras que en 1983 representaron el 38.3% para 1986 participaron con el 71.1% del valor total exportado. El valor exportado fue superior al importado por lo que el saldo

en la balanza comercial continuó siendo positivo, 3.7% del PIB en 1986, no obstante el saldo de la cuenta corriente se volvió deficitario, -1.0% del PIB en el mismo año.

Gráfica 2.4
Exportaciones petroleras y no petroleras, 1980-1986
(Participación en el total)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

Por su parte, la transferencia neta de recursos al exterior, aunque menor, siguió siendo importante, 5,506 millones de dólares (4.4% del PIB). Esta disminución relativa de las transferencias al exterior, así como el aumento de las reservas internacionales del país se lograron gracias al nuevo acuerdo con la comunidad financiera internacional, tarea que no fue nada fácil.

1.4. El tercer intento: Comienza la liberalización comercial

Como respuesta a los *shocks* adversos en los términos de intercambio, el país emprendió el tercer intento por liberalizar la economía, esta vez en un contexto económico sumamente álgido. El propósito de racionalizar la protección y liberalizar la economía fue anunciado desde el discurso de toma de posesión del presidente Miguel de la Madrid, en éste señalaba:

Nos proponemos recuperar el mercado cambiario para el sistema financiero nacional y mantener un tipo de cambio realista que aliente al exportador y propicie la captación de divisas necesarias para el abastecimiento de bienes y servicios de la planta productiva. Eliminaremos subsidios cambiarios irracionales que afectan la salud de las finanzas públicas. Mantendremos un control estricto sobre las importaciones y racionalizaremos gradualmente la protección a los diferentes sectores para eliminar ganancias indebidas que inciden negativamente en el bienestar de los consumidores y lograr así una mayor integración industrial y complejidad para nuestros productos. (*De la Madrid Hurtado, Miguel, "Discurso de toma de posesión, 1 de diciembre de 1982*).

Los objetivos que en materia de comercio exterior se plantearon en el Plan Nacional de Desarrollo reafirmaron este propósito, entre ellos se encontraban: “ampliar, diversificar y equilibrar progresivamente las relaciones comerciales con el exterior, fomentando de manera sostenida las exportaciones no petroleras, la apertura de nuevos mercados y la sustitución eficiente de importaciones, reduciendo así la sensibilidad de la balanza comercial en relación con el ciclo económico interno y externo”.²⁰ Se buscaba, además, promover la eficiencia económica, modernizar la economía nacional, y reprimir los crecimientos en precios asociados con los altos aranceles.²¹

El gobierno inició entonces un proceso irreversible y generalizado de apertura unilateral. Gradualmente comenzó a eliminar las restricciones al comercio que consistían en precios oficiales y permisos previos a la importación. Al mismo tiempo dio inicio un proceso de reducción y eliminación gradual de los niveles y dispersión de los aranceles existentes. El camino definitivo hacia la liberalización comercial se construyó entre 1983 y 1985. En 1983 se instrumentó la reducción gradual de los niveles y grado de dispersión de los aranceles, de 16 niveles existentes en 1982 se pasó a 13 en 1983. El arancel promedio descendió de 27 a 23.8% entre 1982 y 1983, la dispersión arancelaria se redujo de 24.8 a 23.5 mientras que el arancel promedio lo hizo de 16.4 a 8.2%, en los mismos años. Se

²⁰De la Madrid Hurtado, Miguel, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.

²¹Al inicio de los ochenta la estructura de precios se encontraba claramente distorsionada ante el proteccionismo comercial; en particular el uso generalizado de barreras no arancelarias acentuó las distorsiones de las señales del mercado. Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana, *op. cit.*, p. 19.

mantuvo, sin embargo, el permiso previo a la importación en un nivel de 100%, al igual que el arancel máximo.²²

Cuadro 2.3
Indicadores de política comercial, México 1982-1988
(Porcentajes)

Año	Arancel Promedio	Dispersión Arancelaria	Arancel Ponderado por Producción	Arancel Máximo	Niveles arancelarios	Tasa Promedio de Protección efectiva
1982	27.0	24.8	16.4	100.0	16	n.a
1983	23.8	23.5	8.2	100.0	13	n.a
1984	23.3	22.5	8.6	100.0	10	-22.3
1985	25.5	18.8	13.3	100.0	10	-20.0
1986	22.6	14.1	13.1	45.0	11	-39.5
1987	10.0	6.9	5.6	45.0	5	-34.5
1988	10.4	7.1	6.1	20.0	5	n.a

Fuente: Elaboración propia con datos de Flores Quiroga, Aldo R., *Proteccionismo versus Librecomercio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 259.

En 1984, comenzaron a eliminarse los permisos previos a la importación, de manera que el valor de las importaciones controladas se redujo a 83.5% del total (cuadro 2.3). El arancel promedio disminuyó a 23.3, el grado de dispersión se contrajo un punto porcentual respecto al año anterior y los niveles arancelarios se redujeron de 13 a 10.

²² Como resultado del deterioro de los términos de intercambio las autoridades decidieron en 1982 establecer el permiso previo a la totalidad del universo arancelario, de manera que en 1983 el 100% de las fracciones que integraba la tarifa del impuesto general de importación se encontraba sujeto al régimen de permisos previos. Este hecho condujo a la generalización de la idea de que antes de este año todo era proteccionismo irracional. Sin embargo, esta afirmación no es del todo correcta. Como se describe en el capítulo uno de este trabajo, en la década de los setenta se realizaron dos intentos por liberalizar la economía, de hecho, el último de ellos concluyó en 1982 cuando se generalizó el uso del permiso previo como consecuencia de la crisis de la deuda.

Cuadro 2.4
Valor de las importaciones controladas y libres, México 1980-1990.
(Porcentajes respecto al valor total importado)

Año	Controladas	Libres
1980	60.0	40.0
1981	85.5	14.5
1982	100.0	0.0
1983	100.0	0.0
1984	83.5	16.5
1985	37.5	62.5
1986	30.9	69.1
1987	27.5	72.5
1988	19.7	80.3
1989	19.0	81.0
1990	13.1	86.9

Fuente: Elaboración propia con datos de Flores Quiroga, Aldo R., *Proteccionismo versus Librecomercio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998 p. 162

Ese mismo año se dio a conocer el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (*Pronafice*) que contenía la estrategia general para alcanzar el objetivo de liberalización comercial y eliminación de la sustitución de importaciones. Un año después fue presentado el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (*Profiex*) en el cual se concentraron los detalles de instrumentación, mecanismos y cronogramas para la promoción de las exportaciones y la liberalización del comercio. Ambos programas fueron diseñados por el gobierno junto al sector privado al amparo de la llamada *„planeación democrática’*.²³ En palabras del entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial:²⁴

Por medio de este programa el Gobierno Federal pone a disposición de la comunidad exportadora la infraestructura, los mecanismos y los instrumentos de que dispone a fin de crear las condiciones necesarias para que la producción nacional sea competitiva

²³ Término empleado por el gobierno al referirse a las consultas que aceptó celebrar entre representantes empresariales y funcionarios gubernamentales con el objetivo de determinar la futura estrategia económica. Cuando se publicó el documento final del *Pronafice*, se hizo evidente que los representantes empresariales persuadieron al gobierno de incluir en su estrategia para el cambio estructural no sólo la meta de la promoción de las exportaciones, meta perseguida tanto por el gobierno como por los exportadores, sino los principios básicos que según ellos deberían respetarse en cualquier programa económico: 1) el „motor’ del desarrollo económico debe ser el sector privado en lugar del gobierno; 2) tanto las dimensiones como el alcance de la intervención gubernamental deben reducirse y especificarse claramente y 3) la planeación económica debe enfatizar la consulta con la participación del sector privado. Flores Quiroga, Aldo, R., *op.cit.*, pp. 285 y 288.

²⁴ Es importante subrayar que las políticas comercial e industrial se habían vuelto a unificar en una sola dependencia del Ejecutivo después del fallido intento del gobierno precedente por separarlas.

dentro y fuera de nuestras fronteras. (Hernández Cervantes, Héctor, “La promoción de exportaciones y la liberación del comercio exterior” en *Comercio Exterior*, vol.35, núm.11, México, noviembre de 1985, p.1035.)

“En el campo de los precios oficiales hubo un cambio importante en abril de 1985. Después de algunos años de continuos ajustes a la inflación interna se decidió eliminar cierto número de precios oficiales inoperantes y expresar los restantes en dólares. A finales de junio de 1985 había 770 precios oficiales en vigor que cubrían 19% de la producción interna”.²⁵

En julio de 1985 dada “la percepción de que el gobierno había fracasado en alcanzar las metas inflacionarias para el periodo 1983-1985, por la lentitud de la liberación de importaciones ocurrida en 1984”²⁶ el proceso de apertura comercial se radicalizó.²⁷ Entre las medidas que se pusieron en marcha se encuentran: una drástica reducción en los niveles y dispersión de los aranceles, la eliminación casi total de las restricciones comerciales cuantitativas y el establecimiento de incentivos arancelarios a la exportación. En 1985 el porcentaje de importaciones sujetas a permiso previo disminuyó a 37.5% del total y para 1986 éstas sólo representaron el 30.9 por ciento (cuadro 2.3). Como compensación de esta reducción el arancel promedio se incremento de 23.8 en 1983 a 25.5 en 1985, en tanto el arancel máximo se mantuvo en 100 por ciento. “Aproximadamente 3,600 fracciones arancelarias, la mayoría referente a bienes intermedios y de capital, se liberaron del control, dejando sólo 908 sujetas a permiso. Lo que quedó bajo control fue: determinados productos agrícolas, el petróleo crudo, los productos petroleros y la mayor parte de los bienes de

²⁵ Ten Kate, Adriaan y De Mateo Venturini, Fernando, “Apertura comercial y estructura de la protección en México” en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 4, México, abril de 1989, p.322.

²⁶ Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana, *op. cit.*, p.21

²⁷ “Los dirigentes de Coparmex, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Concanaco y Concamín y el Centro de Investigaciones del Sector Privado (asociado con el CCE) declararon repetidamente que la incapacidad del gobierno para controlar el déficit fiscal y la expansión monetaria durante la segunda mitad de 1984 fue responsable del fracaso en la reducción de la inflación, y pidieron un ajuste de la política económica y una reforma del aparato estatal incluyendo su adelgazamiento. Los comerciantes y los inversionistas extranjeros representados por ANIERM, el Consejo Nacional de Comercio Exterior (Conacex) y la Cámara Americana de Comercio (Camco) insistieron en su demanda de una devaluación y la pronta aplicación de la estrategia de promoción de las exportaciones recién negociada. Esos llamados fueron particularmente enfáticos durante el segundo trimestre de 1985, después de la caída de los precios del petróleo del 4 de febrero, cuando el gobierno dio señales poco claras acerca de su intención de llevar a cabo ajustes significativos de las políticas fiscal y monetaria. Flores Quiroga, Aldo R., *op.cit.*, p. 298.

consumo final, tales como alimentos, bebidas, prendas de vestir, calzado, medicinas, aparatos electrodomésticos y automóviles, entre otros”.²⁸

También en 1985, como parte de las acciones para promover las exportaciones se creó el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) a través del cual se permite a los exportadores, importar temporalmente y libres de aranceles materias primas, maquinaria y equipo, y otros bienes utilizados en la producción de artículos de exportación.²⁹ “Las personas morales autorizadas por la *Secofi* a operar con el esquema PITEX estaban obligadas a exportar por lo menos entre el 10% de su producción total o 500 mil dólares y el 30% de su producción total, según el tipo de industria”.³⁰ Las reformas de julio de 1985 significaron el abandono definitivo del modelo de sustitución de importaciones que había dominado la política económica de México desde la segunda guerra mundial, luego de éstas no hubo modificaciones importantes en el resto de 1985.

En enero del siguiente año se expidió la *Ley de Comercio Exterior* que “pretendía proporcionar un marco jurídico adecuado a la ejecución de un nuevo tipo de política

²⁸ Ten Kate, Adriaan y De Mateo Venturini, Fernando, *op. cit.*, p.322. Los funcionarios públicos que decidieron en aislamiento de presiones políticas qué industrias liberalizar, dejaron intactos los sectores políticamente sensibles. En el petróleo y en la agricultura, sectores identificados con el corazón del nacionalismo mexicano y, por lo tanto, tradicionalmente protegidos, la cobertura de licencias permaneció por encima de 90% de la producción nacional, con las importaciones petroleras sujetas a 100 por ciento. Lo mismo vale para el café y el azúcar, sectores también dominados por intereses agrícolas, grandes o pequeños, y con gran participación del sector público. Asimismo, se mantuvo el control estricto en las industrias del vestido y el calzado –dos de los mayores empleadores del país–, donde la cobertura de licencias disminuyó de 100 a 80% y de 97.8 a 70.2%, respectivamente. Las industrias bajo programas de sustitución de importaciones, como la farmacéutica, la automovilística, la electrónica, la de equipo y maquinaria de telecomunicaciones –todas dominadas por empresas grandes y multinacionales– también quedaron exentas de la liberalización inmediata. La cobertura de licencias se mantuvo por encima de 90% de la producción nacional en bebidas, tabaco y electrodomésticos, sectores de alta concentración industrial. Flores Quiroga, Aldo R., *op.cit.*, p.314.

²⁹ Una de las pocas opciones disponibles para reducir los costos de producción sin generar disputas de comercio internacional era reducir las barreras comerciales para los insumos utilizados por los exportadores. Si los exportadores podían obtener sus insumos a precios internacionales, en lugar de comprarlos al precio nacional superior ofrecido por los sectores orientados hacia adentro, el obstáculo restante a su competitividad sería su eficiencia productiva, sofisticación tecnológica, o alguna otra variable no directamente relacionada con los altos precios nacionales de sus insumos. Por otro lado, si las barreras comerciales que protegían a los sectores en competencia con las importaciones declinaban, también disminuiría la amenaza de sanciones comerciales extranjeras. En consecuencia, los exportadores tenían mucho que ganar con la aplicación del PITEX, por eso presionaron al gobierno. *Ibid.*, p.302.

³⁰ Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana, *op. cit.*, p.22

comercial. Se regularon aspectos vinculados con aranceles, permisos de importación y exportación de mercancías y cuotas compensatorias (...) Con la legislación en el tema de las medidas compensatorias México incorporaba un nuevo instrumento de política comercial que, eficientemente utilizado, sería el idóneo para una defensa eficaz contra prácticas desleales de comercio. Por ello es que, con la Ley, se expidió también el reglamento en materia de prácticas desleales que define las normas en cuanto a plazos, términos, investigación, procedimientos de recepción y desahogo de pruebas, determinación y monto de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas, regulación del daño a la producción nacional, y demás medios de defensa aceptados internacionalmente”.³¹

Durante los primeros meses de 1986 comenzó un desmantelamiento gradual del sistema de precios oficiales que concluyó en enero de 1988, la estructura arancelaria también sufrió cambios importantes. “Al principio del año se eliminó el nivel arancelario de 100% y las fracciones correspondientes se conjuntaron en el nivel de 50 por ciento. A finales de abril se llevó a cabo la primera ronda de un esquema calendarizado de desgravación arancelaria según el cual se reduciría la escala arancelaria de 0.50% de esas fechas a una de 0.30% hacia fines de 1988. La primera ronda implicó la reducción de los siguientes niveles: el de 50% bajó a 45, el de 40 a 37, el de 30 a 27.5, el de 25 a 22.5 y el de 20 a 17.5 por ciento. Además, el nivel de 5% se eliminó y se conjuntó en el nivel de 10 por ciento. Todo junto dio lugar a una reducción del promedio arancelario a 24.5 por ciento”.³² Ese año se eliminaron los permisos para algunos alimentos, productos de madera, muebles metálicos, alguna maquinaria eléctrica y no eléctrica y algunas autopartes, en este último sector se compensó la eliminación de permisos con cierto aumento de los aranceles.

³¹ El ingreso al GATT se produjo seis meses después de la promulgación de la Ley. No es casual este manejo de los tiempos. México pretendía que antes de adherir el Acuerdo multilateral, existiera una norma de observancia obligatoria con la que pudiera ampararse en caso de no estar en condiciones de cumplir con alguna de las disposiciones del acuerdo. [Las partes contratantes del GATT convinieron en su momento en permitir el incumplimiento de lo dispuesto en la Parte II del GATT –la que se refiere precisamente a las reglas a que deben sujetarse los miembros en materia de política comercial– porque ésta sólo sería aplicable “hasta el punto en que no sea incompatible con la legislación vigente”. Es lo que en el argot del GATT se conoce como „*la clausula del abuelo*’. Véase De Mateo, Fernando, “Contribución a la polémica sobre el GATT” en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 2, México, febrero de 1980]. Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, pp.193-194.

³² Ten Kate, Adriaan y De Mateo Venturini, Fernando, *op. cit.*, p.325.

1.4.1 La adhesión de México al GATT

México inició el proceso de liberalización de su economía de manera unilateral, sin embargo, tras la liberalización de julio de 1985, los funcionarios mexicanos concluyeron que el único modo de reducir los costos de la liberalización sería incorporando a México al GATT, al mismo tiempo, los exportadores mexicanos empezaron a apoyar el ingreso. El debate en torno al GATT se reabrió en ese momento. El grupo de organizaciones a favor del ingreso incluía al Comité Empresarial México-Estados Unidos (CEMEU), el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), la Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco), la Cámara Americana de Comercio (Camco), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). El grupo anti-GATT, a su vez, estaba conformado como en 1979, por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

La propuesta de ingreso al GATT fue presentada por el secretario de Comercio ante el Senado,³³ para legitimar la decisión a favor del ingreso, el Senado organizó –entre octubre y noviembre de 1985– consultas a puerta cerrada con empresarios, dirigentes sindicales y expertos sobre el tema. Una vez aprobada la iniciativa por el Senado, el presidente instruyó al Secretario de Comercio para que iniciara las pláticas correspondientes con los miembros del acuerdo.

El 25 de noviembre, en la inauguración de la XLI ronda del GATT, México expresó formalmente su intención de negociar un Protocolo de Adhesión. Las razones oficiales para buscar el ingreso fueron cuatro: 1) asegurar el acceso de las exportaciones mexicanas a los

³³Esto marcó un claro contraste con la estrategia seguida por la administración del presidente López Portillo, la cual llevó a cabo el debate en la arena de la opinión pública. Ahora el gobierno mantendría las riendas de la decisión restringiendo las consultas a las audiencias del Senado. Flores Quiroga, Aldo R., *op.cit.*, p.324.

mercados extranjeros; 2) el acuerdo multilateral contemplaba salvaguardas para la protección de las industrias afectadas por el comercio exterior; 3) el GATT proporcionaría a México mecanismos adicionales para resolver desacuerdos comerciales y, 4) unirse al GATT contribuiría a la reestructuración de las relaciones comerciales multilaterales.

México se convirtió en el miembro número 92 del GATT el 26 de julio de 1986. El Protocolo de Adhesión permitía a México continuar aplicando sus políticas sectoriales en las industrias automovilística, farmacéutica y electrónica con la condición de eliminar los precios oficiales de referencia, continuar la sustitución de los controles directos por aranceles, reducir el arancel máximo a 50% y otorgar concesiones arancelarias en 375 fracciones, equivalentes a 15.9% del valor de las importaciones en 1985. “Las concesiones arancelarias incluyeron 62 bienes de consumo finales (alimentos y bebidas), 168 bienes intermedios (bienes agrícolas no disponibles en México, dos textiles pertenecientes al acuerdo de multifibras y no producidos en México, papel para impresión, un metal básico sujeto a cuotas de importación en la industria electrónica de los Estados Unidos y materias primas no producidas en México) y 113 bienes de capital. De los aranceles negociados, 321 fracciones fueron ligadas a aranceles iguales o superiores, 52 a aranceles inferiores y 290 ya estaban exentas de licencia desde 1985. Los requisitos de la licencia e importación siguieron siendo aplicables al café, cacao, textiles, bienes suntuarios, automóviles, productos farmacéuticos y algunos bienes de capital”.³⁴ El protocolo de adhesión también comprometía a México a firmar los códigos de conducta del Acuerdo sobre licencias, evaluaciones aduanales, *antidumping*, normas y derechos compensatorios.

En los hechos, las medidas de liberalización comercial aplicadas por el país fueron mucho más allá de lo comprometió en el protocolo, por ejemplo, México redujo el arancel de la mayoría de los bienes importados a niveles de 20 a 50% en un periodo de 30 meses y estableció el arancel máximo en un nivel de 20% en diciembre de 1987 (en el protocolo se comprometía a un arancel máximo de 50 por ciento).

³⁴ *Ibid.*, p. 328

Resulta pertinente señalar que a diferencia de lo ocurrido en ocasiones anteriores, “el proceso de apertura fue relativamente rápido y hubo muy poca oposición. Es probable que ello se haya debido a que la economía estaba estancada y que la protección existente era irrelevante, pues de cualquier forma no había demanda. Era lo mismo si la frontera estaba abierta o no, pues de todas maneras no había dinero con qué comprar. Además, el tipo de cambio estaba subvaluado, al contrario de lo que había ocurrido desde el principio de los setenta, y compensaba al menos parcialmente el desmantelamiento de la estructura proteccionista”.³⁵

Es probable también “que quienes propusieron el ingreso al GATT pretendieran algo más que asegurar el acceso de las manufacturas mexicanas a mercados extranjeros. En el ambiente macroeconómico inestable de 1985, ingresar al GATT podría brindar al gobierno mexicano un mecanismo exterior para comprometerlo a conducir una política fiscal y monetaria más conservadora y a cambiar de una vez por todas el régimen comercial. Si el gobierno firmaba la adhesión al GATT, comprometiéndose con ello a reducir las barreras comerciales y a eliminar una cantidad enorme de barreras no arancelarias, tendría que manejar la cuenta corriente apoyándose únicamente en el tipo de cambio y en una política macroeconómica disciplinada”.³⁶ Sea cual sea la razón el hecho fue que con el ingreso de México al GATT el gobierno formalizó o institucionalizó la liberalización de la economía.³⁷

1.4.2 Tendencias del comercio exterior

Entre 1983 y 1986 el valor de las exportaciones pasó de 25,953 millones de dólares a 21,804, mientras el valor de las importaciones se incrementó de 11,848 millones de dólares a 16,784. En términos del PIB las exportaciones cayeron 0.5 puntos porcentuales pasando

³⁵ Cárdenas, Enrique, “Lecciones recientes sobre el desarrollo de la economía mexicana y retos para el futuro” en Ortiz Martínez, Guillermo, *et. al.*, *México: transición económica y comercio exterior*, Fondo de Cultura Económica-Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1999.

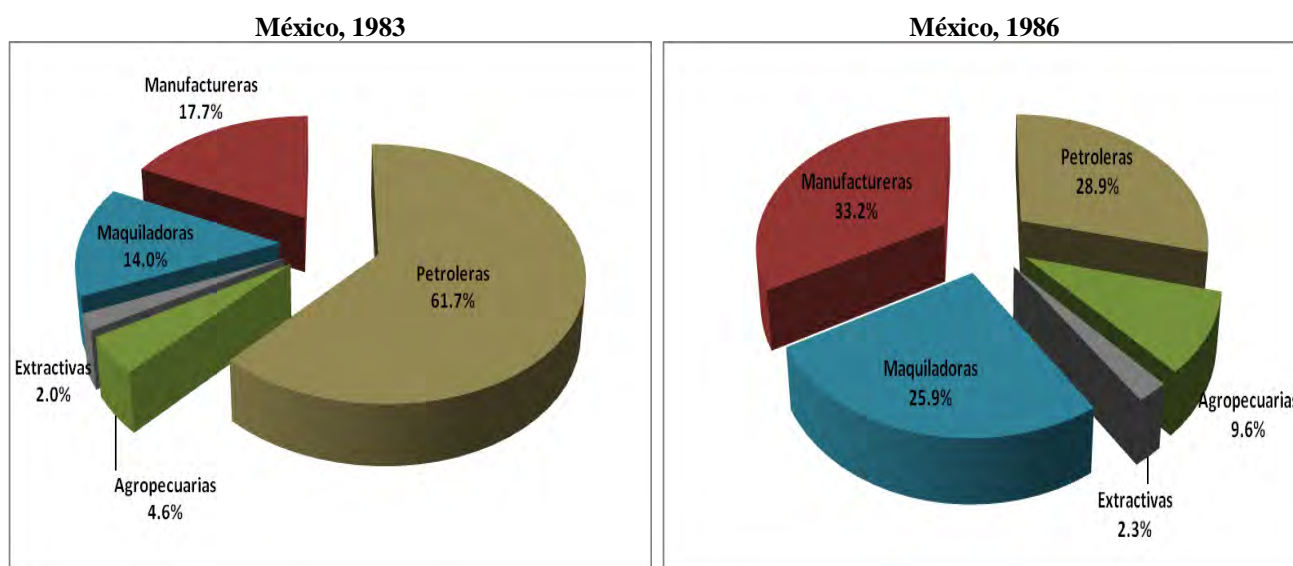
³⁶ *Ibid.*, p. 321

³⁷ Debe destacarse que México no abrió su economía como consecuencia de su incorporación al GATT, sino que decidió su adhesión porque previamente había decidido, e iniciado unilateralmente, abrir su economía. Gazol Sánchez, Antonio, *Bloques Económicos*, UNAM-Facultad de Economía, México, 2007, p.431.

de 16.6 en 1983 a 16.1% en 1986, en tanto que la participación de las importaciones en el producto se incrementó de 7.6 a 12.4% en los mismos años. Como resultado el saldo positivo de la balanza comercial se redujo de 14,105 a 5,020 millones de dólares, de 9.0 a 3.7% del PIB. En consecuencia, el saldo en la cuenta corriente se tornó negativo, -1,374 millones de dólares equivalentes a -1.0% del producto (véase cuadro 2.2).

En 1983, las exportaciones petroleras representaron el 61.7% del valor total exportado, mientras las exportaciones no petroleras contribuyeron con el restante 38.3 por ciento. La industria manufacturera no maquiladora participó con el 17.7% del total exportado, la maquila 14% y las actividades agropecuarias y extractivas 4.6 y 2.0%, respectivamente. Para 1986, la tendencia se había revertido por completo, las exportaciones petroleras representaron apenas el 28.9% del valor total exportado frente al 71.1% de las no petroleras. En el total exportado la industria manufacturera significó el 59.1%, del cual el 25.9 correspondía a la industria maquiladora; por lo que respecta a las actividades agropecuarias y extractivas, su participación en el total exportado fue de 9.6 y 2.3%, respectivamente.

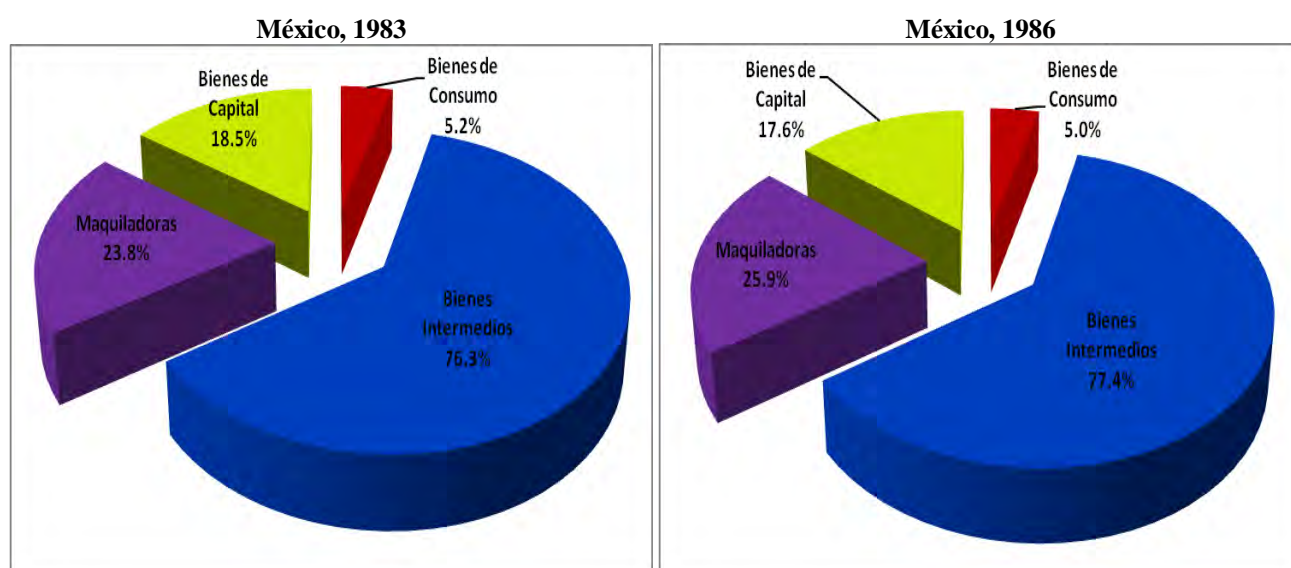
Gráfica 2.5
Estructura de las exportaciones
(Porcentajes respecto al valor total exportado)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

En cuanto a las importaciones, en 1983, el 76.3% eran importaciones de bienes intermedios, de los cuales el 23.8% eran insumos para la maquila. La importación de bienes de consumo y bienes de capital ascendió a 5.2 y 18.5%, respectivamente. Tres años después la estructura no era muy diferente, el 77.4% de las importaciones del país eran bienes de uso intermedio, 25.9% de ellas correspondía a la maquila; las importaciones de bienes de consumo y bienes de capital presentaron una ligera caída, 17.6 y 5.0%, respectivamente.

Gráfica 2.6
Estructura de las importaciones
(Porcentajes respecto al valor total exportado)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México

2. Cambio estructural: economía mexicana y sector externo

2.1 Cambio estructural de la economía mexicana

Las condiciones económicas provocadas por la caída de los precios del petróleo revivieron las dificultades para cumplir con los compromisos de la deuda. El 17 de junio de 1986 se anunció un nuevo programa económico en sustitución del PIRE, el *Plan de Aliento y Crecimiento (PAC)*, en el cual se planteaba una política más expansiva que buscaba

disminuir las tasas de interés y fomentar la inversión principalmente a través de la liberalización del crédito interno. Aunque el programa no incluía ninguna medida para incrementar el gasto público no dejaba clara la manera en que esto se evitaría. Lo que sí resultaba evidente era la necesidad de una nueva negociación con la comunidad financiera internacional a fin de obtener recursos frescos.

El FMI aceptó firmar un nuevo Acuerdo de Facilidad Ampliada por lo que en julio de 1986 el país presentó una nueva ‚carta de intención‘ ante el organismo. A diferencia de las ocasiones anteriores, esta vez el acuerdo incluyó algunas cláusulas de emergencia en caso de que el precio del petróleo disminuyera más de 9 dólares, o que la economía no logrará crecer después del primer trimestre a la tasa prevista. Hacia finales de ese mismo año el ‚Plan Baker‘, con la participación de los bancos privados, permitió a México obtener nuevas facilidades monetarias. Los bancos comerciales internacionales aceptaron otorgar al país un nuevo préstamo por 6,000 millones de dólares y reestructurar los pagos de la deuda anterior, el acuerdo incluyó además alrededor de 1,700 millones de dólares de financiamiento contingente en el caso de que la tasa de crecimiento económico fuese menor a la esperada durante el primer trimestre de 1987. El financiamiento proveniente de fuentes oficiales también se incrementó, el Banco Mundial otorgó un préstamo por 2,300 millones de dólares y el FMI otro por 1,700 millones de dólares, para ser desembolsado en entregas trimestrales.

Adicionalmente, se reestructuraron vencimientos por 52,250 millones de dólares de la deuda pública, 83% de ellos a lo largo de un período de 20 años, con 7 de gracia, y la sobretasa se redujo de 1.12 puntos porcentuales a 0.8125 sobre la tasa LIBOR. También se reestructuró la deuda privada a través del *Ficorca*, casi 9,700 millones de dólares se convirtieron en préstamos a 20 años con un periodo de gracia de siete.

En 1987, disponiendo de mayor financiamiento externo, el foco de la política macroeconómica paso de la protección de la balanza de pagos a la estabilidad de los precios y la recuperación económica. Sin embargo, en octubre del mismo año, “una grave crisis financiera interrumpió el proceso de recuperación de la economía, con el desplome de la

Bolsa Mexicana de Valores. En parte, ésta fue ocasionada por la caída de las bolsas de valores de Nueva York y de los principales centros financieros internacionales; pero también fue resultado de errores cometidos internamente en el manejo del mercado de valores. El ambiente de incertidumbre provocado por ese desplome y una inercia inflacionaria de 6% mensual, dieron lugar a una corta pero intensa fuga de capitales que culminó rápidamente con la devaluación de noviembre de 1987, hecho que colocó al país en el camino de la hiperinflación”.³⁸ En este punto, las autoridades económicas sabían que la persistente y creciente inflación funcionaba en gran medida por inercia, es decir, la inflación era alta porque los agentes económicos esperaban que fuera alta. Para romper con las expectativas inflacionarias el gobierno decidió combinar el ajuste fiscal con políticas de cambio estructural.

En diciembre de 1987, el presidente de la república y los representantes de los sectores agrícola, empresarial y obrero firmaron el *Pacto de Solidaridad Económica (PSE o Pacto)* en sustitución del PAC, con el objetivo fundamental de abatir la inflación sin provocar una recesión. En esta ocasión, y a diferencia de los anteriores, el programa contemplado por el Pacto contenía tanto elementos ortodoxos como medidas de tipo heterodoxo que incluían controles de precios y salarios en forma temporal. El gobierno se comprometió a garantizar un ajuste fiscal real, permanente y visible, para ello además de reducir el gasto corriente, se emprendió un programa de privatización y cierre de compañías ineficientes en manos del Estado. El sector privado por su parte, accedió a sacrificar sus márgenes de ganancia, mientras que los sectores obrero y campesino aceptaron prescindir de un incremento adicional en sus salarios reales; asimismo, se avanzó en el cambio estructural de las finanzas públicas y el comercio exterior.

Los componentes básicos del Pacto incluían la aplicación de una política fiscal y monetaria restrictivas que indujeran la credibilidad en el ajuste y la sostenibilidad del programa a largo plazo.³⁹ La apertura comercial para ligar los precios de los bienes

³⁸ Aspe, Pedro, *op. cit.*, p.27

³⁹ Cuando el gobierno mexicano estaba evaluando la implantación de medidas como el PSE, los programas Austral y Cruzado se estaban desplomando estrepitosamente en Argentina y en Brasil, lo que hacía más difícil

comerciables al tipo de cambio,⁴⁰ utilizando a este último como ancla nominal del programa, por lo que debía mantenerse relativamente estable. Y, el control de algunos precios y salarios –con el acuerdo de los sectores y no a través de la imposición–, para eliminar la indización y con ello el componente inercial de la inflación.⁴¹

Dado que el programa descansaba en un tipo de cambio nominal relativamente estable, era necesario que el país contara con una cantidad suficiente de reservas internacionales que le permitiera financiar, en caso necesario un eventual déficit en las cuentas con el exterior y, de ser posible, contar con un tipo de cambio subvaluado al iniciar el programa.⁴² La economía mexicana contaba, en ese momento, con la existencia de ambas condiciones. Por una parte, la política restrictiva del Banco de México y las altas tasas de interés permitieron acumular reservas hasta alcanzar una suma de 49.3 mil millones de dólares al final de 1987; por la otra, desde 1983 la política cambiaria había sido depreciar el tipo de cambio nominal para mantener subvaluado el peso.

mantener una atmósfera de tranquilidad en los diferentes sectores para conseguir su apoyo. Además, el gobierno enfrentaba el serio problema de implementar nuevas iniciativas en el último año de su administración. *Ídem.*

⁴⁰ La apertura comercial además de ejercer un efecto favorable en la eficiencia productiva en el mediano y largo plazo, permite una estabilización a corto plazo de los precios de los bienes comerciables. *Ídem.*

⁴¹ En los casos en que hay controles de precios, algunos sectores se rezagan considerablemente con respecto a otros mientras se aplica el programa. Si no existe un mecanismo de consenso para corregir estos rezagos sin inflación (por ejemplo, subiendo algunos precios y bajando otros), el consenso acerca de la efectividad del programa se verá mermado, lo que puede conducir a su fracaso. *Ídem.*

⁴² Un tipo de cambio nominal relativamente estable, tendería a apreciarse debido a que la inflación en el país era muy superior a la externa, con el consecuente efecto negativo sobre la balanza comercial en particular y sobre la balanza de pagos en general, y por tanto podría crear inestabilidad en el mercado cambiario que haría fracasar el programa. Ese mismo tipo de inestabilidad también aumentaría por el hecho de que conforme disminuyera la inflación, el impuesto inflacionario también disminuiría y por lo tanto aumentaría el ingreso disponible de la sociedad lo que a su vez aumentaría la demanda agregada, ejerciendo presión adicional sobre el mercado cambiario.

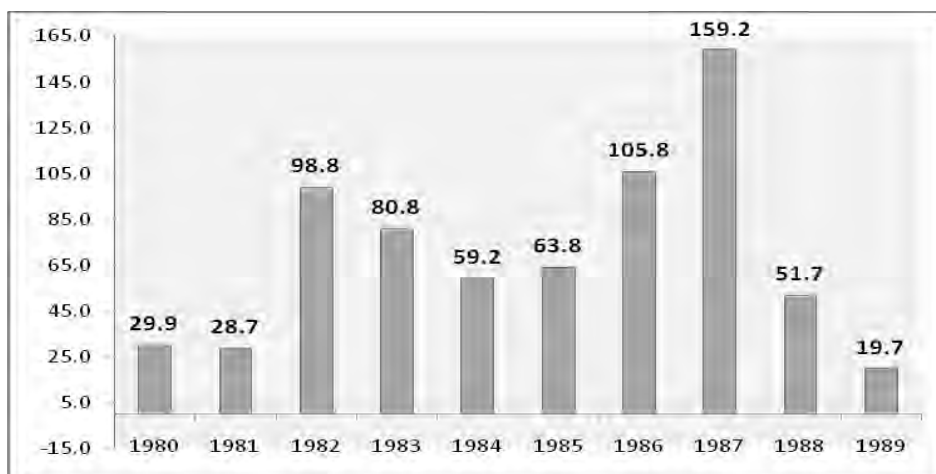
Cuadro 2.6
Reservas Internacionales, México 1983-1989
(Millones de dólares)

Año	Reservas Internacionales Netas	Variación de la Reserva Internacional Neta
1983	14,880.4	3,100.9
1984	28,041.3	3,200.9
1985	25,359.5	-2,328.4
1986	20,997.2	985.0
1987	49,316.2	6,924.4
1988	45,468.2	-7,127.0
1989	25,071.4	271.5

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

Los resultados del PSE fueron, en inicio, extraordinarios. La inflación anual disminuyó, de 159.2 en 1987 a 51.7 por ciento en 1988.

Gráfica 2.7
Tasa anual acumulada de inflación, México 1980-1989

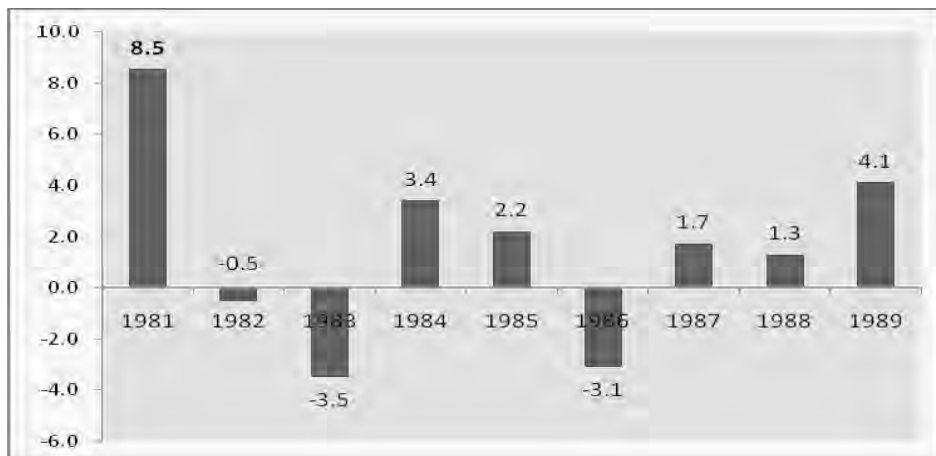


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México

A pesar del ajuste fiscal la economía no cayó en recesión debido al aumento del gasto privado, la estabilización de los salarios y las altas tasas de interés que generaron ingresos

adicionales para los ahorradores privados. En 1987 el PIB real creció 1.7% en términos reales.

Gráfica 2.8
Tasa de crecimiento del PIB, México 1981-1989



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

En cuanto al comportamiento del sector externo, el superávit comercial se redujo de 8,787 millones de dólares en 1987 a 2,610 en 1988 debido a que las importaciones se incrementaron cerca de 10,000 millones de dólares al pasar de 18,812 en 1987 a 28,082 millones de dólares en 1988; mientras que el crecimiento de las exportaciones fue menor a los 3,000 millones de dólares (de 27,600 en 1987 a 30,691 millones de dólares en 1988); los términos de intercambio también disminuyeron y la cuenta de capital marcó una variación negativa sobre las reservas del Banco de México por 7,127 millones de dólares.

Cuadro 2.7
Indicadores del sector externo, México 1987-1989

Año	Saldo en la Cuenta Corriente (SCC)	Saldo en la Balanza Comercial (SBC)	Importaciones (M)	Exportaciones (X)	Índice de Apertura (X+M)	Producto Interno Bruto (PIB)
<i>Millones de dólares</i>						
1987	4,239	8,787	18,812	27,600	46,412	148,491
1988	-2,376	2,610	28,082	30,691	58,773	181,658
1989	-5,821	405	34,766	35,171	69,937	221,380
	(SCC)	(SBC)	(M)	(X)	(X+M)	(PIB)
<i>Porcentajes del PIB</i>						
1987	2.9	5.9	12.7	18.6	31.3	100
1988	-1.3	1.4	15.5	16.9	32.4	100
1989	-2.6	0.2	15.7	15.9	31.6	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México

Diversos autores atribuyen el éxito del *Pacto* a tres condiciones específicas:⁴³ la disciplina monetaria y fiscal, la solidez de las cuentas externas medida en términos de la disponibilidad de reservas y el comportamiento de las exportaciones así como el hecho de permitir un realineamiento de los precios relativos antes de que se „congelaran’ los salarios y los precios.⁴⁴ A este triunfo contribuyó también el arduo trabajo y compromiso del gobierno por garantizar el éxito del programa.⁴⁵

⁴³ Véanse por ejemplo Aspe, Pedro, *op. cit.*, 1993; Cárdenas, Enrique, *op. cit.*, 1996 y, Lustig, Nora, *op. cit.*, 2002.

⁴⁴ Al momento de lanzar el programa de diciembre, se otorgó un plazo de dos meses y medio para que los precios se alinearan de acuerdo con las condiciones del mercado. Elevándose algunos precios del sector público así como el tipo de cambio controlado. Aunado a lo anterior se realizaron incrementos salariales. Esta medida tenía como propósito dar tiempo para que los diversos mercados alinearan los precios relativos entre bienes.

⁴⁵ En los meses que siguieron a su firma, el gabinete económico sesionó tres veces a la semana en presencia del Presidente. Además, entre diciembre de 1987 y noviembre de 1988, la Comisión de Seguimiento del Pacto sostuvo 32 reuniones ordinarias y 4 extraordinarias con el fin de supervisar y garantizar el cumplimiento de los compromisos del pacto. Fue así como México, con el trabajo y la participación de todos los sectores, consiguió importantes avances en el control de la inflación y en el cambio estructural”. Aspe, Pedro, *op. cit.*, p.29

La evidencia estadística confirma que el PSE consiguió el objetivo de controlar la inflación y lo hizo con un costo menor en términos de crecimiento económico comparado con los programas de estabilización anteriores. No obstante, el producto seguía creciendo muy lentamente y, mientras el gobierno no podía promover la recuperación con políticas expansivas del gasto público o el crédito, porque ello avivaría la inflación y minaría la confianza del sector privado; este último tampoco tomaba la iniciativa de invertir porque temía que la política económica fracasará o se modificará.⁴⁶

Efectivamente, desde el punto de vista de la inflación y la producción el *Pacto* fue un éxito. Sin embargo, desde el punto de vista del balance externo, la evolución económica no era tan promisorio: en tan sólo un año la cuenta corriente pasó de un superávit de 2.9% del PIB (1987) a un déficit de -1.3% (1988), mientras que el superávit de la cuenta comercial declinó de 5.9 a 1.4% del PIB, en el mismo lapso. La evolución adversa del sector externo no sorprendió a las autoridades económicas ya que desde su diseño, el PSE había contemplado esta posibilidad, fue por eso que se aseguraron de controlar el déficit fiscal operacional, acumular suficientes reservas internacionales y devaluar la moneda antes de iniciar el programa.

Sin embargo, el problema de la credibilidad fue inevitable, en 1988 la fuga de capitales (estimada por los errores y omisiones asentados en la balanza de pagos) ascendió a 3,914 millones de dólares. De continuar esta tendencia, el bajo nivel de reservas obligaría al país a abandonar la estrategia de estabilización o a suspender los pagos de la deuda. “Debido a estos problemas fue urgente complementar el esfuerzo de estabilización con una renegociación de la deuda externa y con medidas concretas para atraer inversiones extranjeras, por lo tanto, como se detalla más adelante, durante su primer año la

⁴⁶ Los inversionistas y el público en general se preguntaban si el empeoramiento de la cuenta corriente podría conducir al gobierno a revertir las reformas, y si existían flujos de capital suficientes para apoyar el programa de ajuste diseñado a fines de 1987. Asimismo, se preguntaban si las crecientes presiones políticas de grupos nacionalistas podrían persuadir al gobierno de México de modificar la estrategia de apertura económica emprendida en 1985. Flores Quiroga, Aldo R., *op. cit.*, p.342

administración Salinas se concentró en lograr tres objetivos: estabilización, renegociación de la deuda y atracción de inversiones extranjeras”.⁴⁷

Cuadro 2.8
Cuenta de Errores y Omisiones, México 1980-1989
(Millones de dólares)

Año	Errores y Omisiones
1980	-142.2
1981	-9,221.0
1982	-7,405.8
1983	-3,080.9
1984	-2,136.1
1985	-2,906.6
1986	-739.2
1987	3,103.4
1988	-3,914.0
1989	4,142.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

2.2 La liberalización comercial como mecanismo de estabilización

La política económica contemplada en el PAC, aunque ayudó a generar exportaciones netas positivas, tuvo el inconveniente de ser inflacionaria, por esta razón, a finales de 1987 en el marco del PSE las autoridades decidieron acelerar la política de apertura como parte integral del programa de estabilización, se esperaba que además de los efectos estructurales favorables de reducir aún más las barreras comerciales, la competencia externa contribuiría a moderar la inflación.

Fue así como el proceso de apertura avanzó más rápidamente. El número de artículos sujeto a restricciones cuantitativas pasó de 1,200 a 325, representando 21.2% de las importaciones totales, se eliminó el permiso previo de importación de gran parte de las

⁴⁷ *Ibid.*, p.353

manufacturas de consumo llevando la cobertura de permisos a 19.7% del valor de las importaciones. “En el transcurso de 1987 se removieron los permisos para bebidas, medicinas, cosméticos, artículos de plástico y calzado, algunos equipos electrónicos, aparatos electrodomésticos y juguetes entre otros. En abril de 1988 las prendas de vestir se agregaron a la lista”.⁴⁸ Con respecto a los niveles arancelarios, la dispersión arancelaria se redujo a un rango de 0 a 20 con sólo cinco tasas (0, 5, 10, 15 y 20%), el arancel máximo descendió a 20%, mientras que el arancel promedio cayó a 10.4 y a 6.1% el arancel promedio ponderado. Los precios oficiales restantes fueron eliminados entre 1987 y enero de 1988⁴⁹ y sustituidos por una legislación *antidumping* y un sistema de precios compensatorios. “De esta manera, la competencia de las importaciones se utilizó como instrumento clave para controlar los aumentos de precios de los productos comerciados”.⁵⁰

Además, en 1987 entró en operación un nuevo programa de incentivos fiscales y arancelarios para exportadores, el programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX). “Mediante este programa las empresas –que podían ser maquiladoras u operar en el programa PITEX– obtenían ciertos beneficios administrativos por parte de varias dependencias del gobierno debido a sus grandes volúmenes de exportación. Los ‘exportadores directos’ con el ALTEX debían exportar al menos 40% de sus ventas totales o un monto equivalente a 2 millones de dólares. Los ‘exportadores indirectos’ debían exportar al menos 50% de sus ventas totales”.⁵¹ Otro elemento importante de la nueva estrategia fue el congelamiento del tipo de cambio, que desde entonces se utilizó como ancla de la inflación interna. La participación del comercio exterior en el PIB pasó de 24.2% en 1983 a 32.4% en 1988.

La subvaluación del tipo de cambio, superior al 50%, permitió acumular, durante este periodo, un superávit comercial de más de 52,000 millones de dólares, mismos que fueron destinados por el gobierno al pago del servicio de la deuda. De lo anterior se puede

⁴⁸ Ten Kate, Adriaan y De Mateo Venturini, Fernando, *op. cit.*, p. 326.

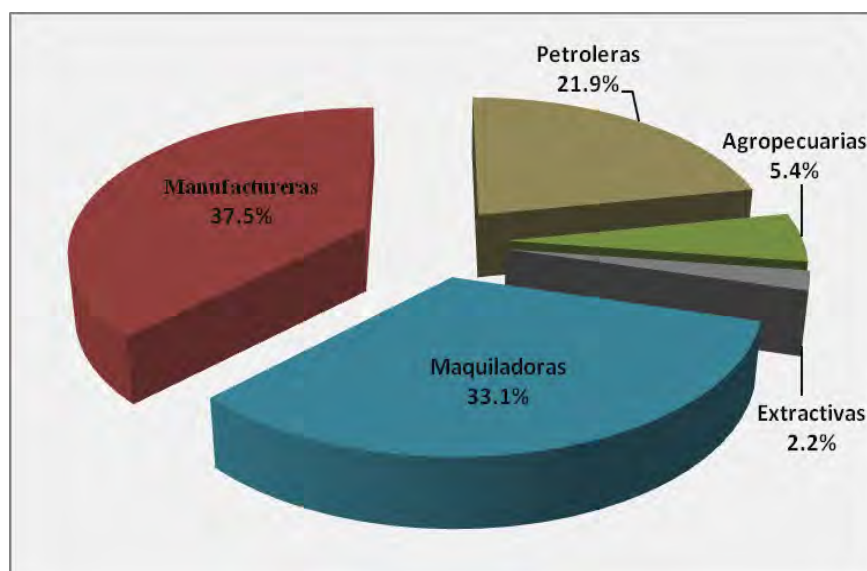
⁴⁹ Esta medida se extendió a productos como tabaco, hilos y telas textiles, calzados, pastas celulósicas y papel, algunos productos de madera, algunos químicos, hule, vidrio, diversos productos de metal y automóviles. *Ibid.*, p.327.

⁵⁰ Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana, *op. cit.*, p. 22

⁵¹ *Ídem.*

extraer la conclusión de que las recurrentes devaluaciones del peso frente al dólar a lo largo de la década de los ochenta, generaron una competitividad artificial de las exportaciones en el corto plazo. En 1988, el país exportó 35,171 millones de dólares, equivalentes a 15.9% del producto, del total exportado el 78.1% eran exportaciones no petroleras, 70.5% correspondía a manufacturas, en tanto que las actividades petroleras, extractivas y agropecuarias representaron el 21.9, 2.2 y 5.4 por ciento, respectivamente

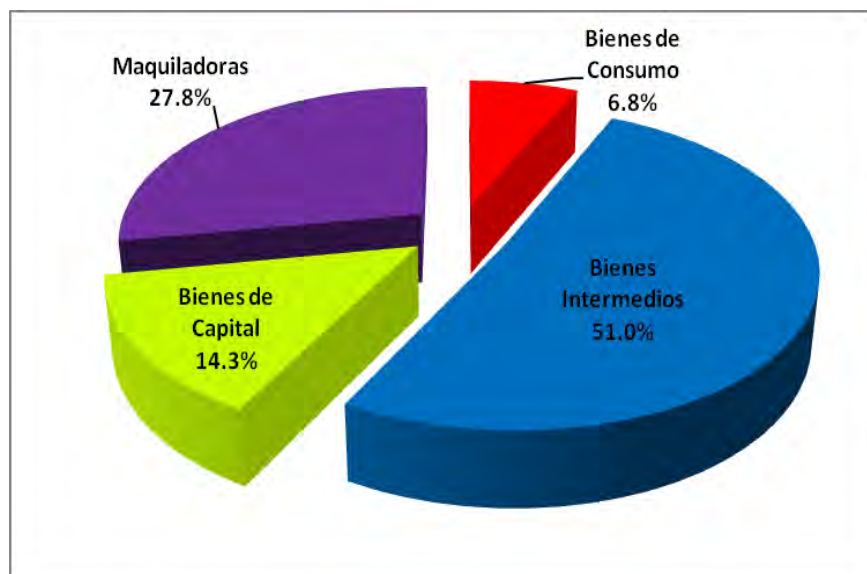
Gráfica 2.9
Estructura de las exportaciones, México 1988



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México

Por lo que respecta a las importaciones, en 1988 éstas se integraban de la siguiente manera: 78.8% eran bienes de consumo intermedio de los cuales 27.8 tenían como destino la industria maquiladora. El restante 21.2% se integraba por bienes de consumo (6.8%) y bienes de capital (14.3%).

Gráfica 2.10
Estructura de las importaciones, México 1988
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México

3. Profundización del cambio estructural: economía y sector externo

3.1 ¿Hacia la recuperación económica?

Carlos Salinas de Gortari tomó posesión como presidente el 1º de diciembre de 1988, durante su discurso inaugural dejó ver que la prioridad para su gobierno sería la renegociación de la deuda externa, además de perpetuar la estabilidad y retomar el crecimiento. El presidente Salinas dio a conocer el nuevo *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)*, que sustituía al PSE.

El nuevo programa destacaba el compromiso de la nueva administración con la recuperación del crecimiento sin sacrificar la estabilidad, “entre las principales políticas contenidas en él sobresalían la devaluación del peso de 1% al día, la reducción de la dispersión arancelaria, la revisión caso por caso de los precios controlados, los precios de garantía agrícolas y el mantenimiento de los precios del sector público donde afectarían el

índice de precios al consumidor”.⁵² La nueva estrategia económica se apoyaba en el tipo de cambio como ancla nominal, por lo que “a partir de 1989, se estableció un ritmo de deslizamiento gradual con respecto al dólar estadounidense equivalente a 0.10 centavos diarios, el cual fue reducido de manera gradual a 0.08 y 0.04 centavos diarios entre 1989 y 1991. En noviembre de 1991 se eliminó el doble mercado de cambios vigente desde 1982 y se estableció un mercado único con una banda de flotación: el límite inferior permaneció fijo y el límite superior se deslizó gradualmente en función de la cotización máxima de venta del tipo de cambio bancario al menudeo. A partir de esa fecha todas las obligaciones al mayoreo se cubrieron con un tipo de cambio interbancario representativo del mercado que el banco central determinó en función de las condiciones de oferta y demanda”.⁵³

La administración Salinas consideraba que la recuperación económica aún no había sido posible debido a la enorme transferencia de recursos hacia el exterior, producto de la deuda, la falta de acceso al crédito y la fuga de capitales, por lo que su política económica puso énfasis en disminuir las transferencias, generar la repatriación de capitales y estimular la inversión extranjera, así como, recuperar la confianza del sector privado en la economía mexicana.

Con el cometido de reducir las transferencias al exterior, las autoridades hacendarias iniciaron las gestiones para buscar un arreglo con los acreedores extranjeros. En marzo de 1989, el secretario del Tesoro de los Estados Unidos anunció el apoyo de su gobierno para buscar reducir voluntariamente los montos de la deuda de aquellos países con mayores niveles de endeudamiento, entre ellos México, a lo cual se le denominó *Plan Brady*. Al amparo de este plan, el país logró un acuerdo, en julio de 1989, con el grupo asesor de bancos. El acuerdo incluía 48 mil millones de dólares de la deuda externa total, “conforme al convenio, los acreedores no podían salirse del paquete, pero se les dieron tres opciones a escoger:

⁵² Flores Quiroga, Aldo, R., *op. cit.*, p.354

⁵³ Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana, *op. cit.*, p.65

1. Cambio de la deuda existente con un descuento del 35% por bonos a la tasa de la LIBOR más 13/16 por ciento, y liquidación en un solo pago después de un periodo de 30 años
2. Cambio de la deuda existente a la par por bonos a una tasa fija del 6.25% por rescatar mediante un solo pago después de un periodo de 30 años
3. Otorgar nuevos créditos durante un periodo de cuatro años hasta por un monto equivalente al 25% de la cartera de los bancos, a la tasa LIBOR más 13/16 por ciento y a 15 años con un periodo de gracia de 7 años.

El 42.8% de la deuda quedó comprometido dentro de la primera opción, el 46.6 dentro de la segunda y el 9.1 dentro de la tercera; el restante 1.4% derivado de las facilidades comerciales e interbancarias bajo la reestructuración de 1986-1987 quedó exento”.⁵⁴

La importancia del *Plan Brady* radicó, más que en el ahorro de recursos, en la señal que el acuerdo mandó al mercado y a los inversionistas, mejorando en gran medida la credibilidad de la política mexicana reflejada en el hecho de que inmediatamente después de firmar el acuerdo, las tasas de interés internas disminuyeron espectacularmente.

El PECE tuvo resultados sorprendentes en la economía. En 1989, luego de estar a punto de sumergirse en un proceso hiperinflacionario, la inflación disminuyó a 19.7 por ciento, el producto interno bruto creció 4.1%, mientras que el déficit financiero del sector público disminuyó a -4.5 como porcentaje del PIB, particularmente por la reducción del pago de intereses, que en 1988 representaron el 16.7% del PIB y para 1989 fueron del 12.2 por ciento. El gasto programable también se redujo de 18.0 a 16.2 como proporción del PIB, respectivamente; en tanto, los ingresos tributarios registraron un ligero incremento en proporción al producto al pasar de 11.6 a 11.8 por ciento.

No obstante, la reactivación de la economía provocó presiones sobre la balanza comercial, cuyo saldo disminuyó de 2,610 millones de dólares en 1988 a 405 millones de

⁵⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *op. cit.*, p.47

dólares en 1989. Este comportamiento se explica por el aumento de las importaciones que en 1989 fueron de 35,171 millones de dólares, 4,480 millones de dólares por arriba de las registradas en 1988 (30,691). Cabe añadir que el mayor incremento se presentó en la importación de bienes intermedios para la producción. En 1989 empezó a fluir nuevamente la inversión extranjera directa que pasó de 2,880 millones de dólares en 1988 a 3,175.5 en 1989. Además comenzaron a regresar los capitales que habían salido en los años previos, reflejándose en el saldo de la cuenta de „errores y omisiones”, la cual pasó de -3,914 millones de dólares en 1988 a 4,142.1 en 1989. Ambos rubros compensaron el déficit en la cuenta corriente generando un pequeño incremento en el monto de las reservas (271.5 millones de dólares en el año).

Cuadro 2.9
Indicadores del sector externo, México 1990-1994

Año	Saldo en la Cuenta Corriente (SCC)	Saldo en la Balanza Comercial (SBC)	Importaciones (M)	Exportaciones (X)	Índice de Apertura (X+M)	Producto Interno Bruto (PIB)
<i>Millones de dólares</i>						
1990	-7,451	-882	41,593	40,711	82,304	261,254
1991	-14,647	-7,279	49,967	42,688	92,654	314,509
1992	-24,438	-15,934	62,129	46,196	108,325	363,662
1993	-23,399	-13,481	65,367	51,886	117,253	403,273
1994	-29,662	-18,464	79,346	60,882	140,228	420,788
	(SCC)	(SBC)	(M)	(X)	(X+M)	(PIB)
<i>Porcentajes del PIB</i>						
1990	-2.9	-0.3	15.9	15.6	31.5	100
1991	-4.7	-2.3	15.9	13.6	29.5	100
1992	-6.7	-4.4	17.1	12.7	29.8	100
1993	-5.8	-3.3	16.2	12.9	29.1	100
1994	-7.0	-4.4	18.9	14.5	33.3	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México

3.2 De la recuperación al colapso

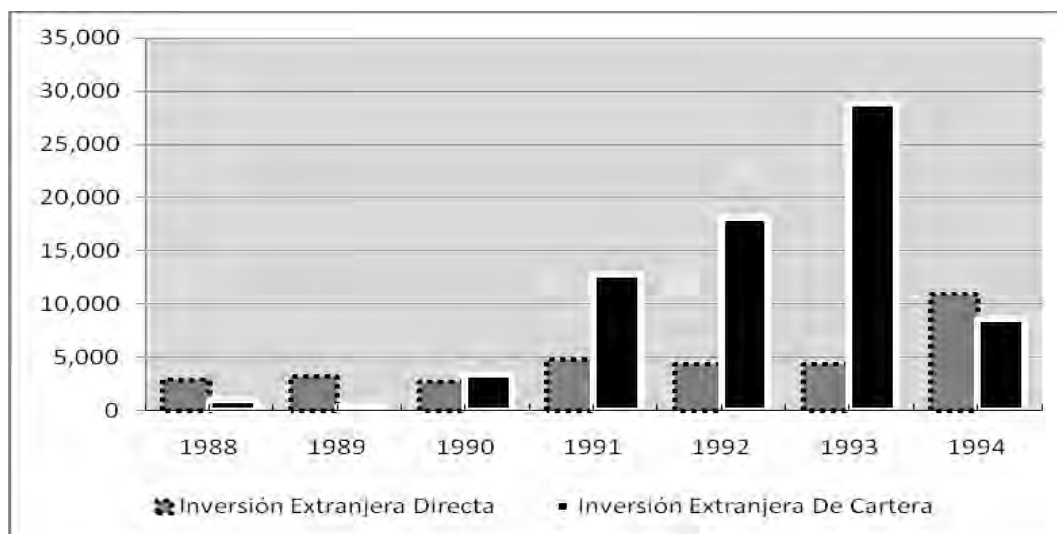
En 1990 se dieron a conocer dos medidas que buscaban fortalecer la confianza del sector privado en la economía nacional, garantizando a los inversionistas nacionales y extranjeros que el cambio estructural sería irreversible: 1) el anuncio formal de *reprivatizar los bancos*, que tuvo un efecto inmediato sobre las expectativas privadas acelerándose la entrada de capitales y empujando las tasas de interés nominales internas a la baja y 2) el anuncio de la intención del gobierno de *buscar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos*. La importancia de esta última medida radica en que fue interpretada como la garantía de que la reforma estructural sería permanente e irreversible. Como han señalado distintos autores, ninguna de estas reformas había sido anunciada, ni durante la campaña presidencial ni en el Plan Nacional de Desarrollo. No fue sino hasta que rindió su primer informe cuando el presidente Salinas comenzó a delinear su programa de gobierno refiriéndose “a la necesidad de que el Estado se centrara en lo que definió como sus compromisos básicos con el desarrollo social y habló de la contradicción entre Estado propietario y Estado justiciero. Para ese momento ya se hablaba abiertamente de la transición mexicana de una economía cerrada a una abierta, de un Estado interventor a una economía de mercado y se llegó al extremo de calificar a las reformas económicas como (...) muy exitosas”.⁵⁵

Luego de darse a conocer ambas medidas, el capital continuó llegando y las tasas de interés disminuyendo. Por primera vez desde 1982, la transferencia neta de recursos fue ligeramente positiva para el país. Es necesario subrayar, sin embargo, que la mayor parte de la inversión extranjera que llegaba al país era de cartera, es decir, capital especulativo de corto plazo, lo cual a la larga resultó muy dañino para el país.⁵⁶

⁵⁵ Cordera Campos, Rolando y Lomelí Vanegas, Leonardo, *op. cit.*, p.92.

⁵⁶ El tamaño y la composición de los flujos de capital, que estuvieron marcadamente sesgados hacia las inversiones de cartera de corto plazo, tuvieron tres consecuencias para la economía. En primer lugar, la sostenida apreciación del tipo de cambio real, que se producía en pleno proceso de una liberación radical del comercio, dio lugar a una contradicción de las utilidades en los sectores de bienes comerciables de la economía, con consecuencias negativas para la inversión. Segundo, como resultado de las dificultades para intermediar una entrada masiva de capitales, la asignación de los recursos a favor del consumo y no de la inversión reforzó la caída de la tasa de ahorro privado, mientras que el sesgo hacia la producción de bienes no comerciables, unida a la apreciación real, desaceleró la expansión económica. Por último, la creciente

Gráfica 2.11
Estructura de la Inversión Extranjera Directa, México 1988-1994
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.

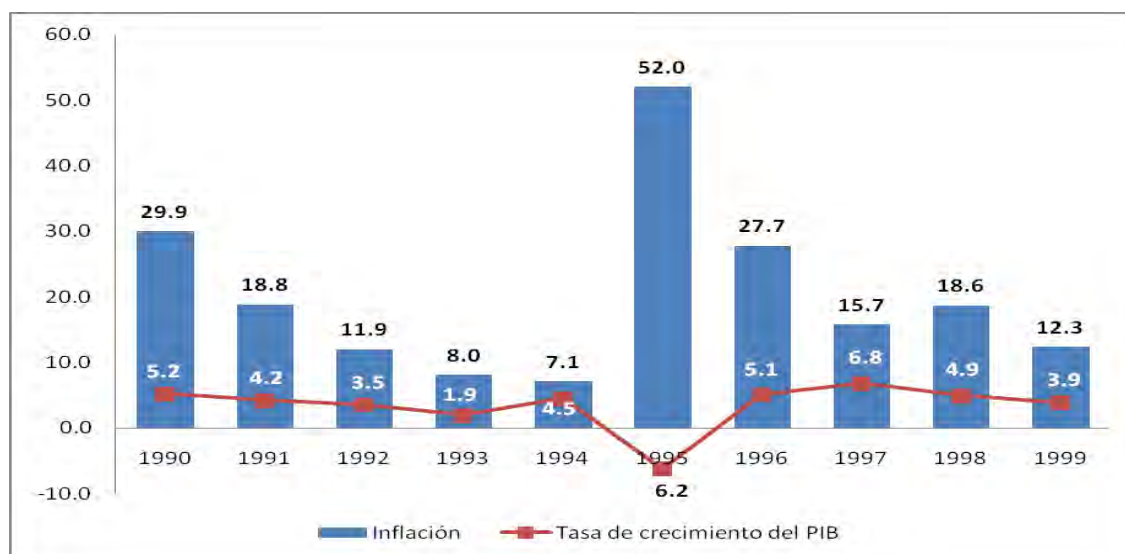
El crecimiento económico que alcanzó el país en 1990 fue el más alto desde el inicio de la crisis de la deuda, 5.2% en términos reales. Las fuentes de este crecimiento, a diferencia del pasado, provinieron fundamentalmente del sector privado. Las expectativas eran altamente favorables, todo parecía indicar que, por fin, había comenzado la recuperación y los largos años de debilidad económica habían llegado a su fin. Las reformas adoptadas y la mayor estabilidad de precios habían generado suficiente confianza de los empresarios en el país para producir un viraje en el comportamiento de la economía. Mas el éxito y la sostenibilidad de la recuperación aún no estaban garantizados.

Aunque la inflación estaba bajo control, México todavía debía recorrer un trecho importante para alcanzar tasas similares a las de su principal socio comercial, Estados Unidos; la principal característica de la política macroeconómica entre 1991 y 1994, fue por

fragilidad financiera, resultante de la concentración de las corrientes de capital en activos de gran liquidez, acompañó el deterioro gradual de los saldos del sistema bancario. Estas tendencias deberían haber sido motivo de legítima inquietud para la política económica, pero no lo fueron. Moreno-Brid, Juan Carlos y Ros, Jaime, “Las reformas del mercado desde una perspectiva histórica” en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-El Trimestre Económico-Fondo de Cultura Económica, México, 2008, pp.68-69.

tanto, perseguir, de manera obsesiva, la reducción de la inflación a un dígito, objetivo que se materializó en 1993 cuando la inflación anual fue de 8.0 por ciento, sin embargo, como se verá en los párrafos siguientes, este éxito fue momentáneo.

Gráfica 2.12
Inflación anual acumulada y tasa de crecimiento del PIB, México 1990-1999



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI Y Banxico

Empero, el peso continuaba apreciándose con el consiguiente efecto negativo en las exportaciones netas. Los grandes incrementos de las importaciones dirigían la demanda hacia el exterior provocando la contracción del mercado interno y el peligro de generar una reversión de las expectativas y provocar una fuga de capitales. También eran motivo de incertidumbre las tasas de interés domésticas superiores a las externas que aun cuando cumplían con su papel de atraer capitales, impactaban negativamente la planta productiva nacional.

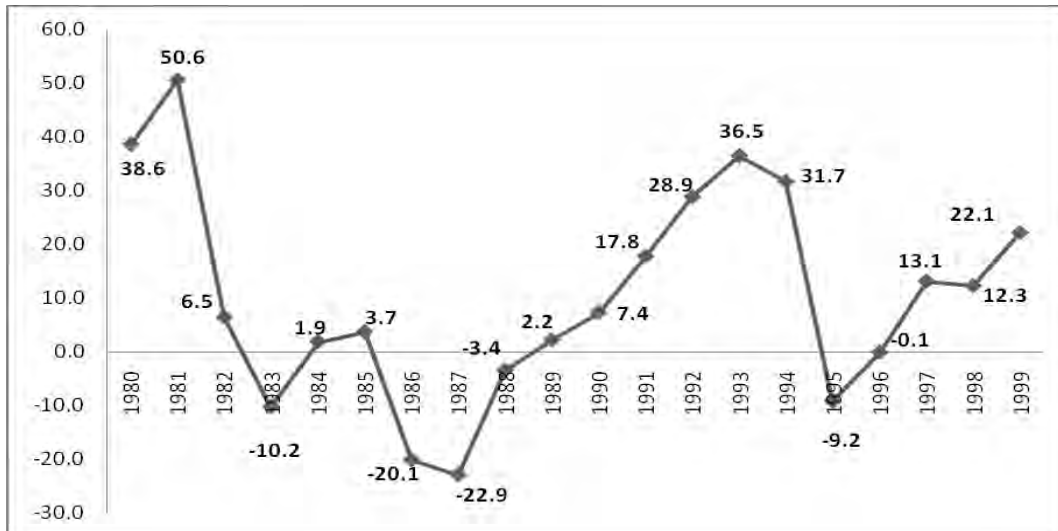
Finalmente, el rápido deterioro de la cuenta corriente, cuyo saldo negativo se incrementó de -2,376 millones de dólares en 1988 a -14,647 en 1991 y; en particular de la balanza comercial que de un saldo positivo equivalente a 2,610 millones de dólares en 1988 generó un déficit por -7,290 millones de dólares en 1991, debían significar una fuente más de preocupación. Sin embargo, fueron interpretados como un fenómeno pasajero, producto

de la modernización de la planta productiva misma que en el futuro daría frutos positivos bajo la forma de mayores exportaciones netas. Así que el déficit fue financiado con las entradas de capital, las cuales además, permitieron incrementar las reservas internacionales del Banco de México. “No obstante, estas corrientes de capital provocaron una rápida apreciación de activos e indujeron, vía el efecto riqueza, una gran aceleración del consumo, lo cual realimentó el desequilibrio comercial y sin duda facilitó el control inflacionario, pero inhibió el crecimiento interno”.⁵⁷ Parece que una vez más pasó desapercibido para el gobierno, el hecho de que el país se volvía, peligrosa y rápidamente cada vez más dependiente del exterior.

En 1993, el producto interno bruto se estancó creciendo apenas a una tasa de 1.9%, el desempleo se agravó y la recesión dio lugar a un fenómeno que con el tiempo se fue haciendo más frecuente: la cartera vencida de los bancos, que se dio conforme los deudores que quebraban o que tenían mucha dificultad en sobrevivir no podían cubrir sus créditos. No cabe duda que la política cambiaria aplicada durante la administración Salinas logró abatir los problemas inflacionarios y permitió alcanzar la estabilización económica, sin embargo, el continuar con esta política después de 1992 ocasionó una apreciación del peso respecto al dólar generando una excesiva presión sobre el mercado interno.

⁵⁷ Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana, *op. cit.*, p.67

Gráfica 2.13
Índice de sobre o subvaluación del peso, México 1980-1999
(Porcentaje, promedio anual)



1/ Sobre o subvaluación: Es la diferencia porcentual entre el tipo de cambio nominal y el tipo de cambio teórico. Año base 1996. El signo negativo (-) indica subvaluación del peso mexicano, respecto al dólar americano y el signo positivo (+) indica sobrevaluación del peso con respecto al dólar americano.
 Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.

El abuso del tipo de cambio y de la política comercial como instrumentos de combate a la inflación propició la sobrevaluación del tipo de cambio.⁵⁸ En consecuencia, el déficit en la cuenta corriente comenzó a crecer a medida que la inflación cedía, hasta llegar a alcanzar proporciones del producto similares a las que precedieron a la crisis de 1982, pero con *tasas de crecimiento sustancialmente inferiores* a las que registró el auge petrolero. En 1993, el déficit en cuenta corriente alcanzó -23,399 millones de dólares, -5.8% del PIB, y a principios de 1994 el auge de capitales llegó a su fin. Tanto en 1982 como en 1993, este comportamiento fue el antecedente que condujo a la crisis, sin embargo, la de los años ochenta fue el resultado de un periodo de auge económico; en cambio, la de los noventa se

⁵⁸ Como se ha apuntado, el tipo de cambio nominal sirvió como „ancla’ del programa de estabilización. Aunque sufrió modificaciones en el curso de este programa (de estar completamente fijo, al deslizamiento, y de éste a una banda creciente), sus movimientos redundaron en una apreciación real del tipo de cambio, es decir, en una sobrevaluación creciente del peso, en la medida en que fueron inferiores al diferencial de inflaciones entre México y Estados Unidos.

produjo en el contexto de un crecimiento inferior al necesario para evitar el aumento del desempleo. “A lo largo de 1994 las autoridades agotaron las reservas internacionales para financiar el enorme déficit en cuenta corriente”.⁵⁹

Al finalizar el año de 1993 la economía mexicana presentaba todos los signos que la hacían extremadamente vulnerable a cualquier comportamiento adverso del entorno económico, político o social y éstos no tardaron en presentarse. El mismo día en que entrara en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), 1º de diciembre de 1994, se produjo el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Un mes después la Reserva Federal de los Estados Unidos inició un proceso de incrementos continuos en sus tasas de interés, para impedir que su tasa de inflación aumentara; con esta acción los capitales comenzaron a salir de México para dirigirse al vecino del norte quien se convirtió en el máximo importador de capitales del mundo. Vino después, en el mes de marzo, el magnicidio de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República y, más tarde, el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del PRI.

La inestabilidad política generada por estos eventos dio pie a una importante fuga de capitales, la afluencia de éstos declinó constantemente durante todo el año y los prestadores extranjeros empezaron a exigir una tasa de interés que compensara su percepción del riesgo cambiario o bien instrumentos indizados al tipo de cambio. En respuesta el gobierno decidió incrementar la oferta de los llamados *Tesobonos*;⁶⁰ así como, esterilizar las salidas de capital a fin de mantener el tipo de cambio. Esta decisión provocó la disminución constante de las reservas internacionales, misma que generó una creciente preocupación sobre la posibilidad de continuar sosteniendo el tipo de cambio.⁶¹ “Después de las

⁵⁹ Moreno-Brid, Juan Carlos y Ros, Jaime, *op. cit.*, p.69

⁶⁰ Los *Tesobonos* estaban en el mercado desde finales de 1989 pero comenzaron a tener mayor demanda hasta principios de 1994, cuando se desencadenó un proceso de conversión de Cetes y otros instrumentos a *Tesobonos*, el cual amortiguó la reducción de las reservas del Banco de México sin que el mercado se enterara, debido a problemas de información, transparencia y oportunidad por parte de esta institución. Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana, *op. cit.*, pp.71-72.

⁶¹ En abril de 1994 se verificó una salida de capitales por 10,000 millones de dólares, entre junio y octubre no se registraron salidas importantes, pero en noviembre, se aceleraron las fugas. De improviso, el lunes 14

elecciones presidenciales del verano de 1994, el presidente Salinas y su equipo de asesores decidieron elevar un poco el techo de la banda en que fluctuaba el tipo de cambio. Aparentemente tenían la esperanza de dejar sus cargos el 30 de noviembre de 1994 con una economía estable y, lo más importante, con un tipo de cambio estable. Estuvieron a punto de lograr ese objetivo, pero al precio de reducir las reservas en divisas hasta donde fue demasiado difícil enfrentar cualquier ataque especulativo”.⁶²

A pesar del panorama anterior, las perspectivas económicas para 1994 seguían siendo favorables. La opinión pública se inclinaba a pensar que las crisis económicas se habían desterrado para siempre del escenario nacional.⁶³ La economía crecía a una tasa superior al 4.5%; las reservas internacionales parecían estables, a pesar de las fugas de capital presentadas a lo largo del año; las exportaciones iban en aumento y las finanzas públicas operaban sin déficit. El Banco Mundial anticipaba para el país la plena recuperación del crecimiento económico y un periodo de gran estabilidad.⁶⁴ Pero la realidad estuvo muy lejos de los pronósticos, incluyendo los menos optimistas. “No hay duda alguna de que el gobierno se equivocó en su diagnóstico de las causas de los desequilibrios macroeconómicos, puesto que pensó que las presiones sobre las reservas y los problemas que enfrentaban las autoridades encargadas de formular las políticas eran de carácter transitorio y se corregirían sin que fuera necesario depreciar el tipo de cambio. Éste no fue objeto de una depreciación importante, basándose en que ello desataría la inflación y ,enviaría señales alarmantes al mercado’, aumentaría la salida de capitales y desencadenaría una crisis de balanza de pagos. En todo caso, los inversionistas en los mercados de dinero y capital comenzaron firme y sostenidamente a pensar que una política de esta naturaleza no era sostenible”.⁶⁵

salieron casi 500 millones de dólares, el miércoles 300 y el jueves 705. El viernes 18 se registró una de las más elevadas salidas de dinero del año, 1,657 millones de dólares. El 15 de noviembre de 1994, la Reserva Federal de los Estados Unidos volvió a incrementar la tasa de rendimientos de los fondos federales; el aumento fue de tres cuartos de punto y ese solo movimiento ha sido calificado como “la acción más restrictiva de política monetaria adoptada en ese país desde 1990. Fue ese incremento inesperado el principal estímulo para la salida de divisas ocurrida durante la semana de noviembre. Tello, Carlos, *op. cit.*, pp.648-649.

⁶² Flores Quiroga, Aldo R., *op. cit.*, p.386

⁶³ Millán Valenzuela, Henio, “Las causas de la crisis financiera en México”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. II, núm. 5, El colegio mexiquense, México, 1999, p.25

⁶⁴ Tello, Carlos, *op. cit.*, p.650

⁶⁵ Moreno-Brid, Juan Carlos y Ros, Jaime, *op. cit.*, p.69

Durante diciembre de 1994, ya con Ernesto Zedillo como presidente, se registró una intensa y cuantiosa fuga de capitales. El 19 de ese mes, el EZLN tomó las cabeceras de 38 municipios en Chiapas propiciando la salida del país de más de 700 millones de dólares. Al día siguiente, se anunció la decisión de abrir la banda de flotación del tipo de cambio en 15 por ciento, ese mismo día la cotización del peso alcanzó el nuevo techo de la banda, es decir, en los hechos, se dio una devaluación de 15 por ciento. Quienes quisieron comprar dólares a la nueva paridad lo pudieron hacer sin restricción. Entre el 20 y el 21 de diciembre de 1994 unos cuantos mexicanos que contaban con información privilegiada,⁶⁶ vaciaron 4,633 millones de dólares de las reservas internacionales, obligando al gobierno a reconocer que la política económica instrumentada hasta ese momento no era sostenible.

El anuncio de una nueva devaluación, a tan solo tres semanas de iniciado el nuevo gobierno, cimbró los pilares sobre los que se había fincado un optimismo desbordado que había tardado seis años en construirse, y unos cuantos días, en desmoronarse.⁶⁷ Con la devaluación se inició un nuevo caos económico y financiero para el país. A las salidas de capitales mexicanos pronto se unió el capital extranjero, impulsado sobre todo por la pérdida de confianza en la solidez económica mexicana. La demanda de dólares se incrementó y a pesar de las reservas internacionales acumuladas, “el Banco de México no contaba con suficientes divisas. Se buscó el apoyo del gobierno de Estados Unidos, que finalmente accedió a armar un paquete de rescate financiero por 50 mil millones de dólares (sólo se desembolsaron 42 mil). Ello elevó sustancialmente la deuda externa mexicana”.⁶⁸

El extraordinario esfuerzo de estabilización y cambio estructural de la economía mexicana no había dado, al final, el resultado esperado. Al finalizar el año de 1994, las perspectivas para el futuro inmediato habían cambiado, “la crisis se manifestaba principalmente como un problema de balanza de pagos, ocasionado por el exceso del gasto privado, en virtud de que las finanzas públicas habían mostrado un relativo equilibrio

⁶⁶ Para obtener información más detallada al respecto véase Tello, Carlos, *op. cit.*, pp.650-654

⁶⁷ Millán Valenzuela, Henio, *op. cit.*, p. 25

⁶⁸ Tello, Carlos, *op. cit.*, p.654

durante los años anteriores. Pero también el repunte de la inflación, provocado por la devaluación, representaba un fenómeno que debía enfrentarse si se aspiraba volver a las condiciones de estabilidad”.⁶⁹

3.3 Consolidación de la liberalización comercial

A partir de 1989 el proceso de apertura económica se aceleró, el arancel máximo descendió a 20% en tanto que el arancel promedio lo hizo a 10.4 por ciento. “En 1989 sólo 243 fracciones estaban sujetas a control directo (contra 11,595 liberadas) y por ellas se importaba 18.4% del total de las compras externas; para 1994 estas cifras se habían convertido en 203 fracciones controladas (10,828 liberadas) con una cobertura de comercio de 13.3 por ciento”.⁷⁰ El cambio estructural se volvió, entonces, definitivo.

De igual forma, se realizaron reformas complementarias con el propósito de adecuar el marco legal de las transacciones foráneas y atraer la inversión extranjera. En julio de 1993 se promulgó la *Ley de Comercio Exterior*, a través de la cual “se regularon aspectos vinculados con aranceles, permisos de importación y exportación de mercancías y cuotas compensatorias”.⁷¹ Junto con esta Ley se expidió el *Reglamento en Materia de Prácticas Desleales* “que define las normas en cuanto a plazos, términos, investigación, procedimientos de recepción y desahogo de pruebas; determinación y monto de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas, regulación del daño a la producción nacional, y demás medios de defensa aceptados internacionalmente”.⁷²

En diciembre de 1993 se publicó una nueva *Ley de Inversiones Extranjeras*, en sustitución de la Ley de 1973; en la cual se incorporaron las disposiciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá en esta materia. Se flexibilizó la

⁶⁹ Millán Valenzuela, Henio, *op. cit.*, p. 54

⁷⁰ Este dato, empero, habría que tomarse con cierta reserva, toda vez que difiere del registrado en el Primer Informe de la administración siguiente: 192 fracciones controladas, ante 11,816 liberadas, también para 1993. Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, p.196.

⁷¹ Con la legislación en el tema de las medidas compensatorias México incorporaba un nuevo instrumento de política comercial que, eficientemente utilizado, sería el idóneo para una defensa eficaz contra prácticas desleales de comercio. *Ibid.*, p.193.

⁷² *Ibid.*, pp.193-194.

normatividad y se amplió la esfera de influencia para los capitales extranjeros en las ramas que antes contaban con restricciones. La nueva Ley establece tres categorías para las actividades sujetas a limitaciones: las reservadas al Estado, las restringidas a mexicanos y las que están sujetas a un límite máximo de participación (véase cuadro 2.10). Para permitir una participación de Inversión Extranjera superior al 49% en actividades con topes máximos la Ley señala que el organismo regulador, la Comisión Nacional para la Inversión Extranjera (CNIE), debe considerar tan solo los siguientes criterios: 1) la creación de empleo y la capacitación de la mano de obra, 2) la aportación tecnológica, 3) el respeto a las normas de protección ambiental y 4) la contribución a la competitividad.

Cuadro 2.10
Actividades sujetas a limitaciones

Categoría	Ley de 1973	Ley de 1993
Actividades reservadas al Estado	Extracción de petróleo y gas natural, producción de petroquímicos básicos; explotación de minerales radiactivos y generación de energía nuclear; ciertas actividades mineras; generación de electricidad; ferrocarriles; comunicaciones telegráficas y radiales; y todas las demás actividades determinadas por leyes o reglamentos específicos.	Petróleo y petroquímica básica; minerales radiactivos; electricidad y energía nuclear; telégrafos y correos; comunicación vía satélite; emisión de billetes; acuñación de moneda; supervisión y vigilancia de puertos y aeropuertos; ferrocarriles.
Actividades reservadas a mexicanos	Radio y televisión; transporte terrestre urbano e interurbano y transporte por carreteras federales; transporte aéreo y marítimo nacional; explotación de recursos forestales; distribución de gas; y otras actividades determinadas por leyes o reglamentos específicos.	Transporte terrestre de pasajeros, turismo y carga (excluye la mensajería); distribución de gasolina y gas licuado; radio y televisión, excepto televisión por cable; uniones de crédito y banca de desarrollo; prestación de servicios profesionales y técnicos.
Actividades con topes máximos de participación	Minería bajo concesiones ordinarias (49%), minería bajo concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales tales como las de carbón, mineral de hierro, roca fosfórica y azufre (34%); producción de petroquímica secundaria (40%); manufactura de partes automotrices (40%); y cualesquiera otras actividades para las que se señalen porcentajes en leyes específicas.	Sociedades cooperativas (10%); transporte aéreo nacional (25%); sociedades controladoras de agrupaciones financieras (30%); instituciones financieras (49%); pesca y puertos (49%); explosivos y armas de fuego (49%) impresión y periódicos (49%).

Fuente: Lustig, Nora, México. *Hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p.172 y. Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana, "Reformas estructurales y política macroeconómica" en Clavijo, Fernando, *Reformas económicas en México, 1982-1999*, Lecturas, núm. 92, El Trimestre Económico-Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Estrategia y Análisis Económico Consultores, S.C.-Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p.34.

3.3.1 Tendencias del comercio exterior

Entre 1989 y 1994 el peso relativo del comercio exterior en el PIB pasó de 31.6 a 33.4 por ciento. Las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 12.2% pero las importaciones lo hicieron a una tasa mayor de 19.1%, en consecuencia el saldo en la balanza comercial se tornó negativo, su participación en el PIB se redujo de 0.2% en 1989 a -4.4% en 1994, el deterioro en la cuenta corriente también se acentuó pasando de -2.6 en 1989 a -7.0% en 1994 como porcentaje del PIB.

Cuadro 2.11
Indicadores del sector externo, México 1989-1994

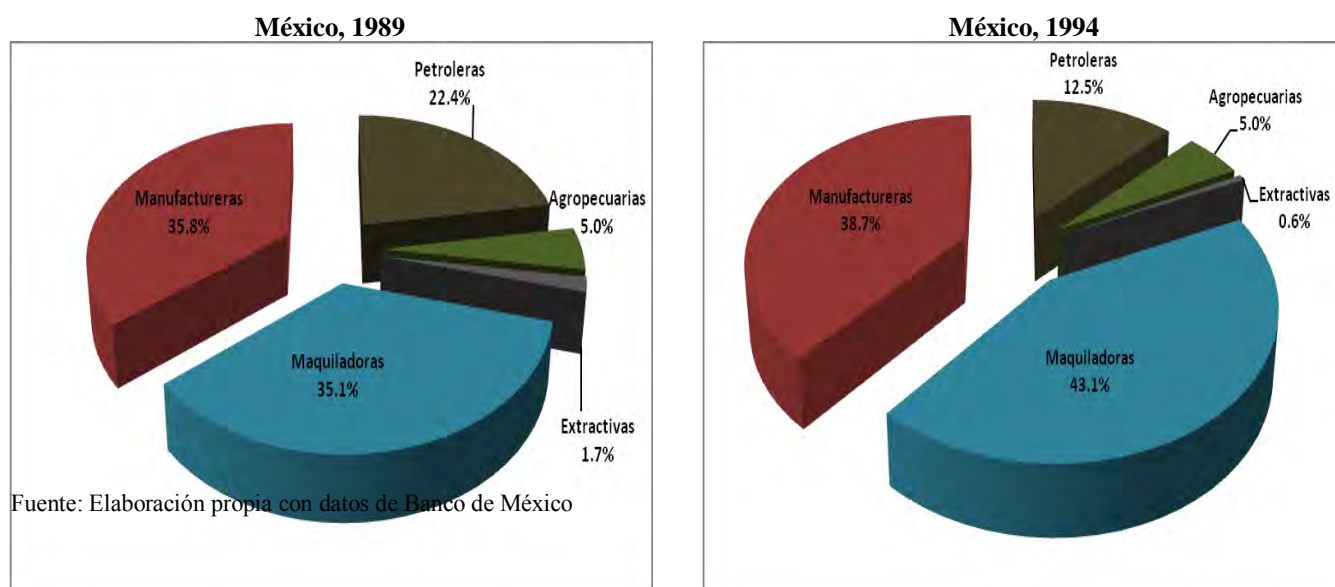
Año	Saldo en la Cuenta Corriente (SCC)	Saldo en la Balanza Comercial (SBC)	Importaciones (M)	Exportaciones (X)	Índice de Apertura (X+M)	Producto Interno Bruto (PIB)
<i>Millones de dólares</i>						
1989	-5,821	405	34,766	35,171	69,937	221,380
1990	-7,451	-882	41,593	40,711	82,304	261,254
1991	-14,647	-7,279	49,967	42,688	92,654	314,509
1992	-24,438	-15,934	62,129	46,196	108,325	363,662
1993	-23,399	-13,481	65,367	51,886	117,253	403,273
1994	-29,662	-18,464	79,346	60,882	140,228	420,788
	(SCC)	(SBC)	(M)	(X)	(X+M)	(PIB)
<i>Porcentajes del PIB</i>						
1989	-2.6	0.2	15.7	15.9	31.6	100
1990	-2.9	-0.3	15.9	15.6	31.5	100
1991	-4.7	-2.3	15.9	13.6	29.5	100
1992	-6.7	-4.4	17.1	12.7	29.8	100
1993	-5.8	-3.3	16.2	12.9	29.1	100
1994	-7.0	-4.4	18.9	14.5	33.3	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México

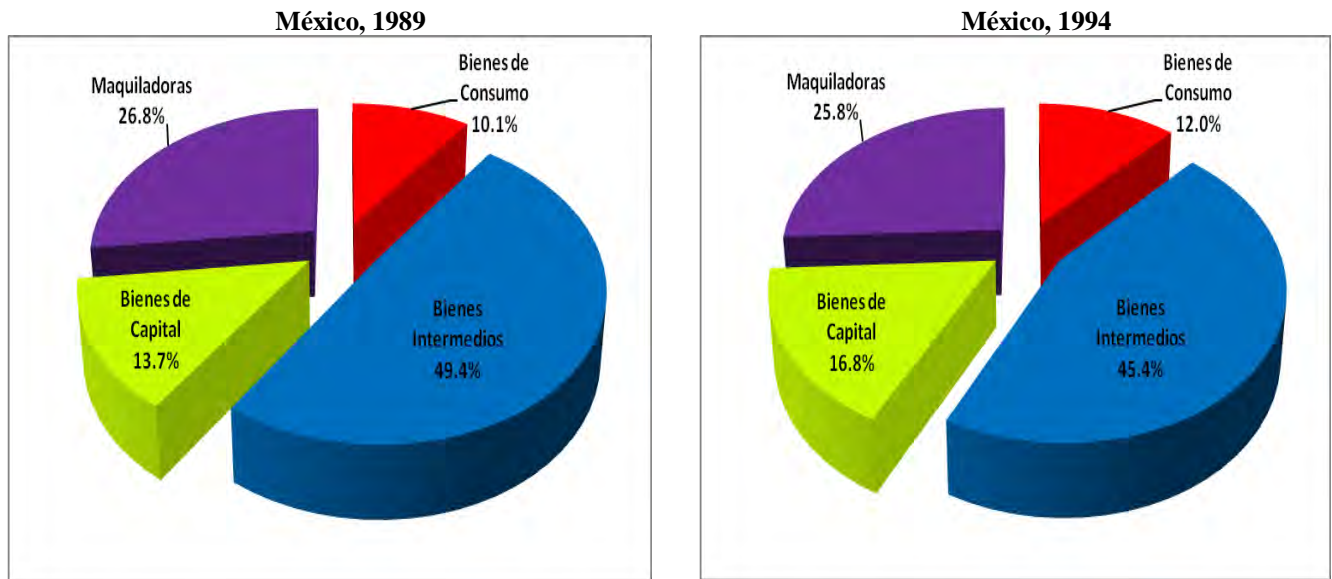
Las exportaciones no petroleras continuaron con su trayectoria ascendente en detrimento de las petroleras, su participación en el total exportado disminuyó de 77.6% en 1989 a 87.5% en 1994, casi 10 puntos porcentuales en cinco años.

Por su parte, la estructura de las importaciones no varió de manera significativa en el periodo, el peso relativo de los bienes de consumo en las importaciones totales pasó de 10.1 en 1989 a 12% en 1994; la de los bienes intermedios presentó una ligera reducción al pasar de 76.2% en 1989 a 71.2 en 1994. En tanto que la participación de los bienes de capital se incrementó de 13.7% en 1989 a 16.8% del total importado en 1994.

Gráfica 2.14
Estructura de las exportaciones
(Porcentajes)



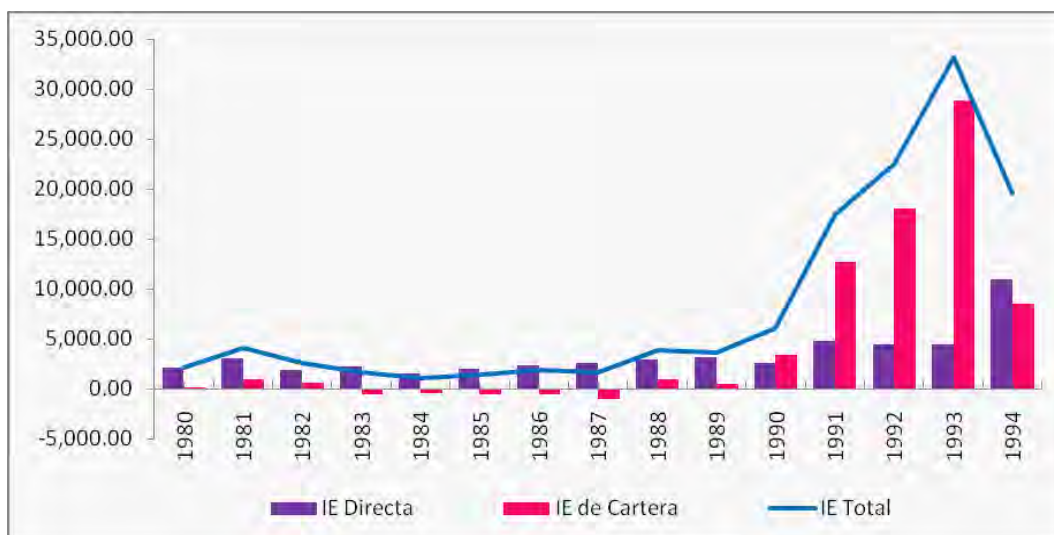
Gráfica 2.15
Estructura de las importaciones
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

Respecto a la inversión extranjera, como puede apreciarse en la gráfica 2.10, entre 1980 y 1990 la Inversión Extranjera Total no superó los 6,042 millones de dólares, de los cuales la inversión directa fue la que tuvo una mayor participación. Entre 1991 y 1993, la inversión extranjera en cartera creció exponencialmente pasando de 3,408.5 millones de dólares en 1991 a 28,819 en 1993, esta cifra refleja el nivel de especulación de que iba siendo presa la economía.

Gráfica 2.16
Estructura de la Inversión Extranjera, México 1980-1994
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

3.4 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Mención aparte merece, lo que puede ser interpretado, sin lugar a dudas, como la medida de política comercial más importante de la década de los noventa: la negociación y puesta en marcha del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), mismo que –tal como sucedió con la re-privatización bancaria y otras reformas de política económica del sexenio Salinas– no había sido mencionado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Tal como se ha visto, durante el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari el proceso de apertura comercial se institucionalizó y en este avance desempeñó un papel muy importante la aceptación de que negociar el TLCAN era la opción más viable para México a partir tanto de la proximidad geográfica como del peso específico de los Estados Unidos.⁷³

⁷³ Es importante señalar que esta concentración comercial en el mercado estadounidense existía, aunque de manera informal, desde mucho tiempo atrás, sin ser consecuencia de la apertura de la economía mexicana y sin haber sido el objetivo del gobierno al firmar el TLCAN. Lo que este acuerdo hizo, fue simplemente,

En febrero de 1989, el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), representante de los exportadores mexicanos e inversionistas nacionales y estadounidenses, solicitó al presidente la negociación de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, argumentando que el Tratado de Libre Comercio entre este país y Canadá amenazaba con desviar comercio e inversiones fuera de México. A los motivos señalados deben añadirse, además, la desconfianza de los exportadores e inversionistas nacionales y extranjeros en la estabilidad económica del país así como en la continuidad y permanencia de las reformas estructurales. En principio, el presidente Salinas respondió con un rechazo rotundo, afirmando que no era intención de su gobierno incorporarse a ningún bloque económico sino que buscaría asegurar a los productos mexicanos el acceso a los mercados extranjeros favoreciendo la diversificación comercial. Su oposición se basaba en la perspectiva de que “la economía mexicana no había alcanzado un nivel de estabilidad ni de desarrollo comparables a los de Estados Unidos,⁷⁴ no obstante, reiteró su intención de mantener las reformas comerciales y fomentar la inversión”⁷⁵

Al finalizar su primer año de gobierno, parecía que, dados los progresos en materia del manejo de la deuda, la estabilidad y el crecimiento, los inversionistas reaccionarían favorablemente lo que haría innecesaria la alternativa de negociar un tratado comercial. Lamentablemente, en el terreno internacional tuvo lugar un evento que afectó negativamente este propósito: la caída del muro de Berlín y la consiguiente apertura del Bloque Oriental en noviembre de 1989.

formalizar y dotar de un marco jurídico a las ya de por sí intensas relaciones comerciales con los Estados Unidos, principalmente entre los estados sureños de aquel país y los estados norteros del nuestro.

⁷⁴ Vale la pena recordar este dato al revisar el texto final del Tratado en el cual destacan los siguientes aspectos: “1) no hay ninguna referencia a las asimetrías entre las economías de los países que se estaban integrando de manera formal; consecuentemente no hay diferencia alguna en el grado y tiempo de los compromisos; 2) no hay ninguna distinción en el tratamiento que se le da a los productos industriales respecto al que reciben los agropecuarios o pesqueros, 3) los calendarios de desgravación son los mismos para los tres países, 4) México renuncia explícitamente a utilizar la capacidad de compra del sector público como instrumento de negociación internacional o de estímulo a la industrialización y, 5) México se compromete a no exigir criterios de desempeño a la inversión proveniente de sus dos socios de América del Norte. *Ibid.*, p.198

⁷⁵ Flores Quiroga, Aldo R., *op. cit.*, p.346.

En el marco de una gira de trabajo por Europa, el presidente Salinas asistió, en febrero de 1990, al Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, “después de infructuosos intentos por despertar el interés de los países de Europa Occidental (que estaban demasiado concentrados en Europa Oriental) y Japón (que resultó estar muy ocupado con sus vecinos asiáticos), el presidente Carlos Salinas reconoció que el futuro económico de México se encontraba junto a los Estados Unidos”,⁷⁶ motivo por el cual decidió discutir con algunos miembros de la delegación mexicana –funcionarios gubernamentales e industriales nacionales– las implicaciones de negociar un tratado de libre comercio con este país. Tras escuchar las distintas opiniones y, comentarlo con su gabinete, el presidente decidió corregir su posición pública sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC)⁷⁷ e instruyó a su secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche, a iniciar los contactos pertinentes con el gobierno de los Estados Unidos.

El 27 de marzo, una nota filtrada por el periódico estadounidense *Wall Street Journal* reveló que autoridades de ese país y México mantenían conversaciones en torno a la negociación de un acuerdo comercial. Al enterarse de la intención presidencial, los partidos de oposición y los dirigentes empresariales (sobre todo los pequeños industriales) pidieron una explicación. En respuesta, el secretario de comercio declaró que la negociación del TLC con Estados Unidos perseguía, básicamente, cinco objetivos: 1) reducir significativamente los aranceles a la importación de productos mexicanos en los Estados Unidos; 2) eliminar las barreras no arancelarias contra exportaciones mexicanas; 3) garantizar la exención de futuras medidas proteccionistas contra México por parte de los Estados Unidos; 4) establecer un mecanismo aceptable por ambas partes para la resolución

⁷⁶ Leiken, Robert S., “¿Con un amigo como Fox?”, en *Foreign Affairs en Español*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, otoño-invierno 2001.

⁷⁷ En su libro de memorias, Carlos Salinas de Gortari, narra como en una gira europea con destino final en Davos, Suiza, después de entrevistarse con los primeros ministros de Gran Bretaña y Portugal y el canciller alemán, concluyó que la única forma por la que podría lograr un mayor acercamiento con Europa Occidental pasaba, paradójicamente, por ofrecer una mayor intensidad y formalidad en las relaciones económicas de México con Estados Unidos. Citado en Gazol Sánchez, Antonio, “Diez años del TLCAN: una visión al futuro” en *EconomíaUNAM*, núm. 3, Universidad Nacional Autónoma de México, México, septiembre-diciembre de 2004, p.10.

de desacuerdos, con el fin de evitar medidas unilaterales y 4) inducir la complementariedad económica entre ambas economías.⁷⁸

La reacción de los empresarios e inversionistas nacionales o residentes en el país se dividió en dos grupos. El primero integrado por los sectores orientados a la exportación, partidarios del libre comercio que, como es de suponer, manifestaron su apoyo a la negociación del Tratado. Este grupo estaba representado por el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), el Comité Empresarial México-Estados Unidos (CEMEU), la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), el Consejo Nacional de Comercio Exterior (Conacex) y la Cámara Americana de Comercio (Camco), así como las principales cámaras empresariales, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

El segundo grupo, en abierta oposición al Tratado, lo conformaban los sectores en competencia con las importaciones representados, fundamentalmente, por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra). A este rechazó se sumó el recién creado Partido de la Revolución Democrática (PRD), en tanto el Partido Acción Nacional (PAN) manifestó su molestia por el modo ‚secreto‘ en que el gobierno federal se acercó al gobierno de los Estados Unidos pero no objetó la propuesta de negociar un Tratado de Libre Comercio.

Fue así como comenzó el debate en torno al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Aún cuando varios críticos del Tratado –grupos políticos, empresariales, académicos y sociales– pronosticaron más fracasos que éxitos, llamando la atención sobre

⁷⁸ Otras explicaciones sobre la decisión de negociar el TLC “enfatan su papel como acción estratégica para: evitar perder inversiones extranjeras frente a Europa Oriental que, después de la caída del muro de Berlín, surgía como un nuevo competidor por el capital mundial; contrarrestar el proteccionismo estadounidense, puesto que cerca de 70% de las exportaciones de México se concentraban en el mercado de los Estados Unidos; evitar los efectos de desviación comercial de los acuerdos comerciales regionales, en particular del TLC entre Estados Unidos y Canadá; aprovechar los beneficios de la globalización de la producción y; formalizar el proceso de integración de las economías mexicana y estadounidense”. Flores Quiroga, Aldo. R., *op. cit.*, pp.340 y 377-378

los costos que podría generar el acuerdo.⁷⁹ El gobierno continuó con las negociaciones ya que tenía razones poderosas para hacerlo, entre ellas, otorgar un marco jurídico y reglas claras a la creciente integración “silenciosa” entre el norte de México y el sur de Estados Unidos; aprovechar los más de 3,000 kilómetros de frontera que unen a los dos países; y sobre todo la apuesta que hacía a que los beneficios por la vecindad y dependencia respecto al mercado más grande del mundo fueran superiores a las pérdidas. Una entrevista al presidente Salinas, publicada el 5 de abril de 1990 por *Wall Street Journal*, permite ilustrar este punto. En ella, Carlos Salinas “reveló por qué decidió buscar el TLC, argumentando que mientras México unilateralmente había abierto sus fronteras, no había recibido mucha reciprocidad de sus socios comerciales, y explicó:

Si abriendo la economía los mexicanos encuentran que hay más oportunidades de empleo, que la economía crece y que la inflación se mantiene baja, entonces estoy seguro de que continuarán apoyando la apertura de la economía. Por otra parte, si abrimos la economía y no recibimos reciprocidad de otros mercados, y en consecuencia nuestra economía no puede exportar y crecer a una tasa suficientemente elevada, estoy seguro de que la opinión pública estará en contra, y la gente dirá „volvamos al pasado, a los tiempos de la economía cerrada’. (*Excélsior*, 5 de abril de 1990)”⁸⁰.

El Ejecutivo presentó la propuesta ante el Senado de la República para su aprobación. El 22 de mayo de 1990, el Senado dio su aprobación a la propuesta del presidente recomendándole la negociación del TLC. Entonces, el presidente Salinas instó a su homólogo estadounidense, George Bush, a iniciar las negociaciones. En junio de ese mismo año, los presidentes Salinas y Bush convinieron en negociar un acuerdo de libre comercio,

⁷⁹ En primer lugar, sus diferencias en términos territoriales, de recursos y de ingresos con respecto a sus dos vecinos del norte. En segundo, las dificultades de confrontar el muy arraigado nacionalismo mexicano con la institucionalización de un vínculo mucho más intenso con los países que serían sus nuevos socios. Esto era particularmente cierto en el caso de Estados Unidos por virtud de los múltiples reproches que han marcado la complicada relación con esa potencia a lo largo de la historia, en especial las varias irrupciones militares por las cuales México perdió más de la mitad de su territorio en el siglo XIX. En tercer lugar, la relativamente nueva política mexicana de apertura comercial, ya que el país se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) apenas en 1986. Por último, la escasa experiencia de México en este tipo de tratativas, ya que hasta entonces, aparte de su pertenencia a la ALALC/ALADI y los acuerdos de complementación económica signados con sus miembros, México sólo contaba con las lecciones derivadas de la negociación del que en 1992 sería su primer Acuerdo de Libre Comercio, firmado con Chile. Green, Rosario, “México en las Américas. Entre un norte económico y un sur político”, en *Foreign Affairs en Español*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, julio-septiembre 2004.

⁸⁰ Flores Quiroga, Aldo, R., *op. cit.*, p.379

dos meses después el primer ministro de Canadá expresó el deseo de su país de participar en el acuerdo. Un año después, el 12 de junio de 1991, iniciaron formalmente las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La agenda de negociaciones incluyó seis áreas principales para ser discutidas por dieciocho grupos de trabajo específicos (véase cuadro 2.12).

Cuadro 2.12
Agenda de negociaciones del TLCAN

Área	Grupo de Trabajo
I. Acceso a Mercados	<ul style="list-style-type: none"> - Aranceles - Barreras no arancelarias - Reglas de origen - Políticas de compras del gobierno - Agricultura - Automóviles - Otros sectores industriales
II. Reglas de Comercio	<ul style="list-style-type: none"> - Salvaguardas - Antidumping - Subsidios - Derechos compensatorios - Normas
III. Servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Principios generales para negociaciones de comercio de servicios - Servicios financieros - Seguros - Transporte terrestre - Telecomunicaciones - Otros servicios
IV. Inversiones	
V. Propiedad Intelectual	
VI. Resolución de Controversias	

Fuente: Elaboración propia

Las negociaciones se extendieron hasta noviembre de 1993, una vez concluidas, se presentó el Tratado ante los Senados y las Cámaras de Representantes de los tres países miembros para su aprobación. “Los motivos y propósitos del Tratado según la visión que el Ejecutivo

presentó al Senado de la República cuando sometió el Tratado a la aprobación de este órgano legislativo fueron los siguientes:

- ✓ “...nos vincula a uno de los centros de la economía mundial” y ello despierta interés en otras latitudes (Europa y el Pacífico Asiático particularmente)
- ✓ Se asegura el acceso “amplio y permanente” de los productos mexicanos a un mercado de más de 360 millones de consumidores
- ✓ El Tratado “da reglas claras y certidumbre”
- ✓ Se abre la oportunidad de “especializar nuestra producción en aquello en que les llevamos ventaja”
- ✓ Los consumidores “se beneficiarán” porque dispondrán de más mercancías, mejor calidad y mejor precio
- ✓ “Pero, sobre todo, el Tratado significa más empleo y mejor pagado para los mexicanos (...) vendrán más capitales, más inversión (...)”.⁸¹

Tras ser aprobado por los Poderes Legislativos de los tres países, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor el 1º de enero de 1994.⁸² Además del Acuerdo comercial se firmaron dos acuerdos paralelos, uno sobre medio ambiente y otro relativo a cuestiones laborales, ambos introducidos por el gobierno de Bill Clinton, quien a través de estos dos acuerdos complementarios buscaba vencer las resistencias internas a la firma del Tratado.

⁸¹ “En estricto rigor, el TLCAN no ‘nos vincula con uno de los centros de la economía mundial’ al que con o sin Tratado México ya estaba vinculado [excepto en el lustro 1965-1969 cuando las exportaciones a Estados Unidos fluctuaron entre 55 y 59 por ciento de las totales, desde 1938 ese mercado ha absorbido más de 60% de las ventas mexicanas en el exterior], aunque sí ha proporcionado un razonable margen de permanencia y seguridad a las exportaciones mexicanas a Estados Unidos y a Canadá; tampoco era necesario un tratado si lo que se pretendía era emprender una política industrial apropiada para ‘especializar nuestra producción’, y lo de más empleo y mejor pagado es un objetivo evidentemente inalcanzado”. Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, 2004, pp.9-11.

⁸² El mismo día en que entrara en vigor el TLCAN, “un grupo de campesinos del estado de Chiapas, bajo el nombre de Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), inició una insurrección contra el gobierno mexicano. El EZLN denunció al TLCAN y a otras políticas de reforma estructural como una ‘sentencia de muerte’ para los pequeños agricultores. Desde el punto de vista de esos campesinos y su líder, el TLCAN fue negociado para beneficiar a las grandes empresas nacionales y las empresas multinacionales; nada en él parecía ofrecer ayuda o asistencia para el ajuste a los agricultores pobres o desplazados de ese estado. Flores Quiroga, Aldo, R., *op. cit.*, p.382.

El Tratado crea una zona de libre comercio de segunda generación y se integra por 8 partes, 22 capítulos y varios anexos (véase cuadro 2.13).⁸³

“A la zona de libre comercio se llega después de un periodo de transición durante el cual las Partes se comprometen a eliminar todo género de barreras al intercambio recíproco de mercancías. Al efecto, el artículo 302 regula lo referente a la desgravación arancelaria. El Anexo 302.2 define cuatro plazos para la desgravación:

- a) Un grupo de productos (Lista A) queda libreado a partir del 1 de enero de 1994
- b) Otro grupo (Lista B) debe eliminar sus aranceles en cinco etapas anuales iguales a partir del 1 de enero de 1994, de manera que quedan liberados el 1 de enero de 1998
- c) Los productos del tercer grupo (Lista C) quedan liberados el 1 de enero de 2003, después de haber eliminado sus aranceles en diez tramos anuales iguales
- d) La lista C+ incluye productos (maíz, frijol y leche en polvo, en el caso de México) que disponen de un plazo de 15 años para eliminar sus aranceles, lo que harán en tramos iguales durante ese período
- e) El propio anexo dispone que los bienes que estuvieren liberados al 1 de enero de 1994 deberán mantener esa condición (Lista D)”⁸⁴

Los objetivos del Tratado –contenidos en el artículo 102– resultaron mucho menos ambiciosos que los planteados en su momento por el presidente de la República:

- Eliminar los obstáculos al comercio de bienes y servicios
- Promover la competencia leal
- Aumentar las oportunidades de inversión
- Proteger la propiedad intelectual
- Procurar la eficacia en la aplicación y administración del Tratado

⁸³ Se le llama de segunda generación porque cubre temas adicionales a los relacionados con el intercambio de mercancías como son: servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras del sector público, etc.

⁸⁴ Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, 2007, p.435

- Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

“En el discurso, la forma en que el Presidente Salinas planteó los objetivos del Tratado condujeron a la creencia generalizada de que el Tratado constituía la puerta de acceso al mundo desarrollado, a la prosperidad colectiva y permanente, a la victoria sobre los históricos obstáculos estructurales al desarrollo del país”.⁸⁵ En los hechos, el Tratado se reduce a la creación de una zona de libre comercio, de segunda generación sí, pero nada más. Una zona de libre comercio en estricto sentido es aquella en la que se eliminan los aranceles interiores y medidas de efecto similar, no contiene ningún tipo de instrumento que permita alcanzar las promesas planteadas por el Ejecutivo nacional de la época.

Cuadro 2.13
Partes integrantes del TLCAN

Área	Grupo de Trabajo
Aspectos generales	Capítulos I y II (Objetivos y definiciones generales)
Comercio de bienes	Capítulos III al VIII
Barreras técnicas al comercio	Capítulo IX
Compras del sector público	Capítulo X
Inversiones, servicios y asuntos relacionados	Capítulos XI al XVI
Propiedad intelectual	Capítulo XVII
Disposiciones administrativas e institucionales	Capítulos XVIII al XX
Otras disposiciones	Capítulos XXI Y XXII

Fuente: Elaboración propia

3.4.1 *Quince años después*

A quince años de su entrada en vigor los resultados del Tratado –considerando los objetivos contenidos en el artículo 102 del mismo–, parecen ser favorables. En primer lugar, la asociación con Estados Unidos facilitó el arreglo financiero que México necesitaba para hacer frente a la crisis desatada en ese mismo año, gracias a lo cual el país pudo superarla en un tiempo récord. En segundo lugar, el comercio total entre México y sus socios

⁸⁵ Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, 2004, p.12

norteamericanos ha aumentado de manera muy significativa desde la entrada en vigor del Tratado hasta nuestros días, de 44,474.4 millones de dólares que se exportaban a nuestros socios comerciales en 1994, en 2008 se exportaron 240,625.1 millones de dólares, y aún cuando en 2009 como resultado de la crisis económico-financiera las exportaciones mexicanas hacia América del Norte presentaron una caída de 18.2%, éstas ascendieron a 193,424.9 millones de dólares, más de 4 veces las de 1994; convirtiendo a nuestro país en el segundo exportador para Estados Unidos y el cuarto para Canadá. En tercer lugar, los flujos de inversión extranjera directa hacia nuestro país también han aumentado considerablemente, en 1994 el monto de IED equivalió a 10,972.5 millones de dólares, en 2001 alcanzó la cifra récord de 29,759.3 millones de dólares; manteniéndose por arriba de los veinte mil millones durante el resto del periodo, con excepción de tres años, 2003, 2006 y 2009 (16,590.5, 19,779.4 y 11,417.5 millones de dólares, respectivamente). Entre 1994 y 2003 se crearon cerca de 2.7 millones de empleos, de los cuales más de la mitad estaba relacionado con las exportaciones.

A pesar de los logros alcanzados, el Tratado se encuentra en su etapa de madurez. Su efecto dinamizador de las exportaciones mexicanas así como su papel de atractor de inversión extranjera se han agotado. Nuevos competidores han emergido y han encontrado formas de compensar en su favor, la ventaja que el Tratado otorgaba a México para entrar al mercado más grande del mundo en condiciones preferenciales. Tras 15 años de vigencia, la economía mexicana parece haber absorbido ya los impactos tanto positivos como negativos del TLCAN. Pero la evaluación de estos aspectos rebasa los objetivos de este trabajo, no obstante en el siguiente capítulo, dedicado a revisar los saldos del cambio estructural en el sector externo, se señalan los aspectos pertinentes sobre el impacto que el TLCAN ha tenido tanto en el intercambio comercial del país como en la economía en su conjunto.

Baste con añadir que el Tratado incrementó la dependencia mexicana respecto a un solo mercado, más del 80% de las exportaciones mexicanas –en algunos años la cifra es cercana al 90%– tienen como destino los Estados Unidos. Bajo el pretexto de diversificar el comercio y revertir esta tendencia, el país emprendió la suscripción, casi obsesiva, de

nuevos tratados comerciales con el mayor número posible de países. En los hechos, a pesar de contar, a la fecha, con 12 tratados comerciales signados con más de 40 países, en 2009, poco más del 84% de las exportaciones mexicanas se dirigen a la zona del TLCAN y 5% a la Unión Europea con quien también se tiene firmado un acuerdo comercial.

Las importaciones mexicanas se encuentran un poco más diversificadas, el 51.1% proviene de la región del TLCAN, 30.8% de las cuales 13.9% corresponden a China, y casi el 13% tiene como origen a la Unión Europea. “Alrededor de 86% del comercio exterior mexicano está regulado por las disposiciones contenidas en los doce tratados vigentes (96% de las exportaciones y 76% de las importaciones). El otro 14% sigue la pauta liberal marcada desde 1982 y acentuada a partir de 1989”.⁸⁶

4. Estabilidad y estancamiento: economía y sector externo

En marzo de 1995, se puso en práctica el *Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*, con él se buscaba estabilizar el tipo de cambio y restituir las reservas del banco central. Entre las medidas más importantes contempladas en el nuevo programa se encontraban:

1. El alza en las tasas de interés mediante una política monetaria restrictiva
2. El incremento del IVA de 10 a 15%
3. La reducción del gasto público en términos reales
4. La libre flotación del peso y,
5. La modificación al alza de los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público.

Estas medidas buscaban reducir el gasto en consumo e inversión privados y convertir el déficit público en superávit, en otras palabras, se realizaría un profundo ajuste en la demanda con el propósito de sustituir el ahorro externo por el ahorro interno. Con todo, “la

⁸⁶ Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, 2008, p.199.

corrección en el exceso de gasto privado y la necesidad de evitar que la fuga de capitales continuara ameritaron un alza tan intensa en los tipos de interés que las tasas pasivas pasaron de 18 a 49% entre 1994 y 1995”.⁸⁷

Las mayores tasas de interés, la devaluación de diciembre más la caída de los ingresos provocaron que muchas empresas y consumidores fueran incapaces de cubrir los pagos de los créditos que habían contratado con la banca comercial, por un lado debían pagar más por la subida de los intereses y, por el otro sus ingresos habían disminuido considerablemente. En enero de 1995, las carteras vencidas de las instituciones financieras se multiplicaron y los bancos quebraron fue entonces cuando el gobierno tuvo que intervenir. Ante la opción de salvar a los deudores o a los acreedores, decidió salvar a estos últimos, “el costo del rescate bancario ascendió a un billón 248 mil millones de pesos, equivalentes al 17% del PIB. La deuda pública tanto interna como externa, que con tantas dificultades había logrado reducirse en los últimos años volvió de pronto a colocar al país en una situación de problema de caja o quizá de insolvencia en el corto plazo, y a amenazar el futuro del país en el largo plazo”.⁸⁸

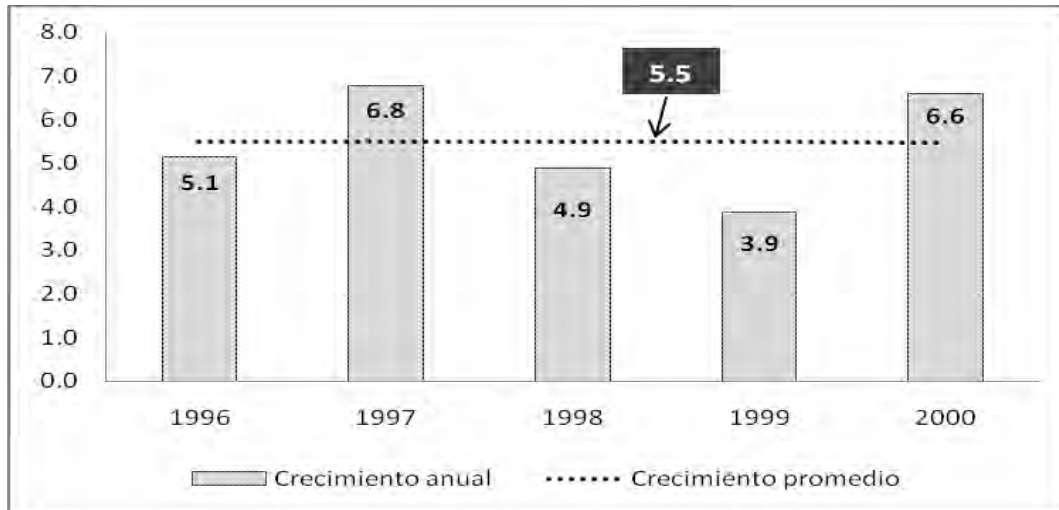
A pesar del esfuerzo realizado, el programa no logró evitar el infortunio que sufrió la economía en 1995. Los daños causados a la economía nacional por el *‘error de diciembre’* fueron considerables, el producto presentó una caída de 6.2%, la inflación se aceleró hasta 52%, el porcentaje de personas en pobreza pasó de 52.4 en 1994 a 69% en 1996, muchas empresas quebraron y el desempleo creció de manera acelerada. El crecimiento económico se reanudó en el periodo 1996-2000, en estos años la economía mexicana creció a una tasa promedio anual de 5.5 por ciento.⁸⁹

⁸⁷ *Ídem.*

⁸⁸ Cárdenas, Enrique, *op. cit.*, p.188

⁸⁹ El aparente éxito económico experimentado durante la década de los 90 se debió, principalmente a dos factores: en primer lugar, al dinamismo que la economía mundial y particularmente la norteamericana experimentaron en aquel periodo, *Los felices noventa* como los ha denominado Stiglitz y, en segundo lugar y muy relacionado al anterior, a lo que Jaime Ros y José Casar han denominado los *‘efectos de una sola vez’* de la apertura comercial y el TLCAN. Si bien éstos abrieron nuevas oportunidades de inversión en los sectores exportadores y de servicios y estimularon la modernización productiva y la eficiencia tecnológica de las empresas, “su duración se limitó al tiempo que le llevó a las empresas adaptarse a las nuevas condiciones de competencia

Gráfica 2.16
Producto Interno Bruto, México 1996-2000
(Tasa de crecimiento)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Sin embargo, “la recuperación del segundo quinquenio del decenio de los noventa, aunque notoria, no logró revertir los daños causados en varios sectores de la economía por la crisis de 1995 y mostró en cambio la volatilidad del nuevo ciclo económico mexicano: después de un crecimiento de casi 7% en 2000, la economía se paralizó durante 2001”⁹⁰ con una caída de -0.2 por ciento. Desde entonces, la economía mexicana ha mantenido un comportamiento errático y ha mostrado una enorme incapacidad para retomar el rumbo del crecimiento.

interna y externa y para fines de los noventa parecía haberse agotado, como lo sugiere la desaceleración del crecimiento de la productividad en los sectores en proceso de modernización que alimentaron la expansión posterior a la crisis de 1994-1995”. Ros, Jaime y Casar, José, “¿Por qué no crecemos?” en *Nexos*, México, octubre de 2004, pp.59.

⁹⁰ Cordera Campos, Rolando y Lomelí Vanegas, Leonardo, *op. cit.*, p.99

Gráfica 2.17
PIB e inflación anual, México 2000-2009
(Tasa de crecimiento anual)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y Banco de México

Entre 2001 y 2008 la economía mexicana ha tenido un desempeño mediocre, la tasa de crecimiento promedio del periodo fue de 2.3%, mientras que el PIB per cápita registró un crecimiento de 1.4% en el mismo periodo. En materia de estabilidad, la tasa de inflación se ha mantenido en niveles de un dígito, promediando 4.6 al año, asimismo el balance fiscal se ha mantenido en equilibrio en gran parte como resultado de la instrumentación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que obliga al Estado a mantener el equilibrio en las finanzas públicas, valga aclarar que este ha sido posible atendiendo a la contracción del gasto público más que por el incremento de los ingresos.

Pero el éxito conseguido en términos de estabilidad no deja de ser insuficiente. La economía mexicana es hoy, mucho más vulnerable que en el pasado, sobretodo se encuentra extremadamente expuesta a los shocks externos, muestra de ello ha sido la crisis económico-financiera de 2008 que si bien impactó al mundo entero lo hizo con singular fuerza en la economía mexicana particularmente por su estrecha correlación con el ciclo económico estadounidense, epicentro de esta crisis. En consecuencia, en el año 2009, el PIB nacional presentó la peor caída en su historia, superior incluso a la registrada durante la crisis de 1995, -6.5% y el producto per cápita tuvo una contracción de -7.3 por ciento.

4.1 Sector Externo

En el año 2000 existían 69 fracciones arancelaria sujetas a control, el arancel ponderado disminuyó a 2.9% aun cuando se había generado un pequeño incremento en el promedio aritmético (de 12.4% en 1994 a 16.2% en 2000) empujado por el aumento arancelario para los bienes de consumo que pasó de 17.2 en 1994 a 29.4% en 2000.

Entre 2005 y 2006 el valor de las importaciones sometidas a permiso previo ascendió, sorpresivamente, a poco más de 10% del total, pero todo apunta a que este incremento se debió al propósito de proteger al sector distribuidor de automotores usados y ayudar a consolidar (si cabe) los distintos mecanismos de importación de partes y componentes destinados a bienes de exportación”.⁹¹ Con todo, se mantuvieron ciertas restricciones comerciales en algunos sectores como la agricultura, la refinación de petróleo y la industria de equipo de transporte.

El comercio exterior mexicano –medido como la suma de las exportaciones y las importaciones- promedió, entre 2000 y 2008, 53.2% del PIB. Las exportaciones se incrementaron de 166,121 millones de dólares en 2000 a 291,343 en 2008, en tanto las importaciones pasaron de 174,458 a 308,603 millones de dólares, en términos del PIB esto significó, de 28.6 a 26.7 y de 30.0 a 28.3%, respectivamente. Como resultado, el saldo en la balanza comercial se incrementó, al pasar de -8,337 millones de dólares en 2000 a -17,261 en 2008 (-1.5 a -1.6 como porcentajes del PIB).

Observaciones finales

En el capítulo se describió la manera en que a raíz de la crisis de la deuda de 1982 el país comenzó el tránsito de una estrategia de desarrollo basada en la *Industrialización por Sustitución de Importaciones* hacia otra de *Crecimiento Orientado a la Exportación*. Los

⁹¹ *Ídem*.

pilares del nuevo modelo fueron: la redefinición del papel del Estado en la economía, y la transformación de una economía sumamente regulada y protegida a una economía abierta y orientada hacia el mercado externo.

Durante la década de los ochenta se desmantelaron finalmente los elementos centrales del aparato proteccionista que por más de cuarenta años funcionó como espina dorsal de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Como respuesta a los *shocks* adversos en los términos de intercambio, el país emprendió el tercer intento por liberalizar la economía, esta vez bajo un contexto económico sumamente distinto: el de la crisis económica. La liberalización comercial estuvo orientada a: promover la eficiencia económica, modernizar la economía nacional, estimular las exportaciones petroleras y reprimir los crecimientos en precios asociados con los altos aranceles.

Se esperaba que una vez consolidadas las reformas económicas, particularmente, las del sector externo la economía volvería a crecer y lo haría a tasas incluso superiores a las del pasado. Casi tres décadas después de iniciadas las reformas, los resultados de las mismas apuntan en sentido contrario. La estabilidad macroeconómica alcanzada no es suficiente para propiciar, mucho menos para garantizar el crecimiento de la economía. Tan sólo en el año 2009, el PIB nacional registró la peor caída en su historia, superior incluso a la registrada durante la crisis de 1995, -6.5% y el producto per cápita tuvo una contracción de -7.3 por ciento.

*México, creo en ti, porque creyendo te me vuelves ansia y castidad y celo y esperanza.
Si yo conozco el cielo, es por tu cielo, si conozco el dolor,
es por tus lágrimas que están en mí aprendiendo a ser lloradas.
(El Credo Mexicano, Ricardo López Méndez)*

CAPÍTULO 3

EFFECTOS DE LA APERTURA COMERCIAL EN MÉXICO

Introducción

Durante los últimos 28 años se han realizado en México reformas estructurales importantes que han centrado sus esfuerzos en dos grandes temas: la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial. Ambos aspectos, la estabilidad y la apertura, afectan de manera decisiva el crecimiento económico del país y en consecuencia el bienestar de sus ciudadanos. Concretamente, tras la crisis de la deuda en 1982, la economía mexicana inició el tránsito de una estrategia de desarrollo apoyada en la sustitución de importaciones a un esquema orientado al exterior en el que el sector externo, particularmente las exportaciones manufactureras, desempeñarían un papel protagónico como nuevo motor del crecimiento. Comenzó así un proceso de ajuste, estabilización y cambio estructural de la economía mexicana cuyos pilares fundamentales fueron: la reducción del tamaño del Estado en la economía, la reestructuración productiva y la apertura comercial.

Los promotores del nuevo modelo de desarrollo orientado a la exportación, aseguraban que la apertura económica, combinada con la estabilidad macroeconómica y el libre mercado eran los elementos fundamentales para garantizar el crecimiento de largo plazo. Se argumentaba que el proceso de apertura y liberación del sector externo favorecería una asignación más eficiente de los recursos productivos; ingresos más altos y

mayor productividad; facilitarían la adopción de nuevas tecnologías y el aumento en la acumulación de capital derivando en un mayor crecimiento del producto y la derrama del bienestar para la sociedad. En 1993, el proceso de apertura económica se coronó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), interpretada como la garantía de permanencia y continuidad de las reformas. Se suponía además que el Tratado favorecería las exportaciones mexicanas, la diversificación de las mismas, un mayor flujo de inversión extranjera hacia el país, así como la expansión y modernización productivas.

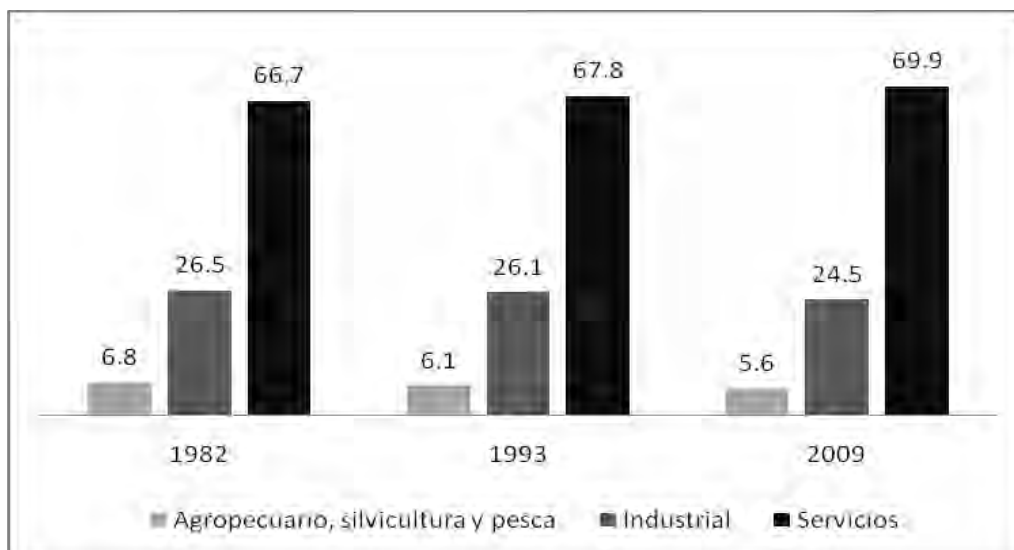
El propósito de este capítulo es determinar hasta qué punto estas promesas se han cumplido, en particular, cuál ha sido el impacto de la apertura comercial en el crecimiento económico del país y el bienestar de la población. Para ello, el capítulo se ha dividido en cinco apartados, el primero evalúa los efectos de la apertura comercial en la estructura de las exportaciones. El segundo, explora el dinamismo alcanzado por las exportaciones mexicanas tras el inicio de las reformas. Un tercer apartado se dedica a describir las implicaciones que la apertura ha tenido en la relación comercial México-Estados Unidos, especialmente la sincronía de sus ciclos económicos. Los apartados cuatro y cinco revisan los efectos que la apertura ha tenido en el crecimiento económico del país y el bienestar de su población, respectivamente. Al final, se presentan algunas reflexiones finales.

1. Apertura y reestructuración productiva

Entre los propósitos de las reformas estructurales se encontraba la reestructuración productiva de la economía nacional. El objetivo era hacer del sector industrial, específicamente de la industria manufacturera, el pivote del crecimiento económico. En lo que toca a la estructura del producto, tenemos que, en 1982 las actividades primarias contribuían con el 6.8% del PIB, la industria aportaba el 26.5 y los servicios el restante 66.7 por ciento. Actualmente esta estructura no ha variado significativamente, la agricultura disminuyó su participación en el producto total en 1.2 puntos porcentuales (5.6%), la

participación industrial también disminuyó 2 puntos porcentuales (24.5%) a favor de los servicios que en 2009 aportaron el 69.9% del PIB.¹

Gráfica 3.1
Estructura productiva, México 1982-2009
(Porcentajes)



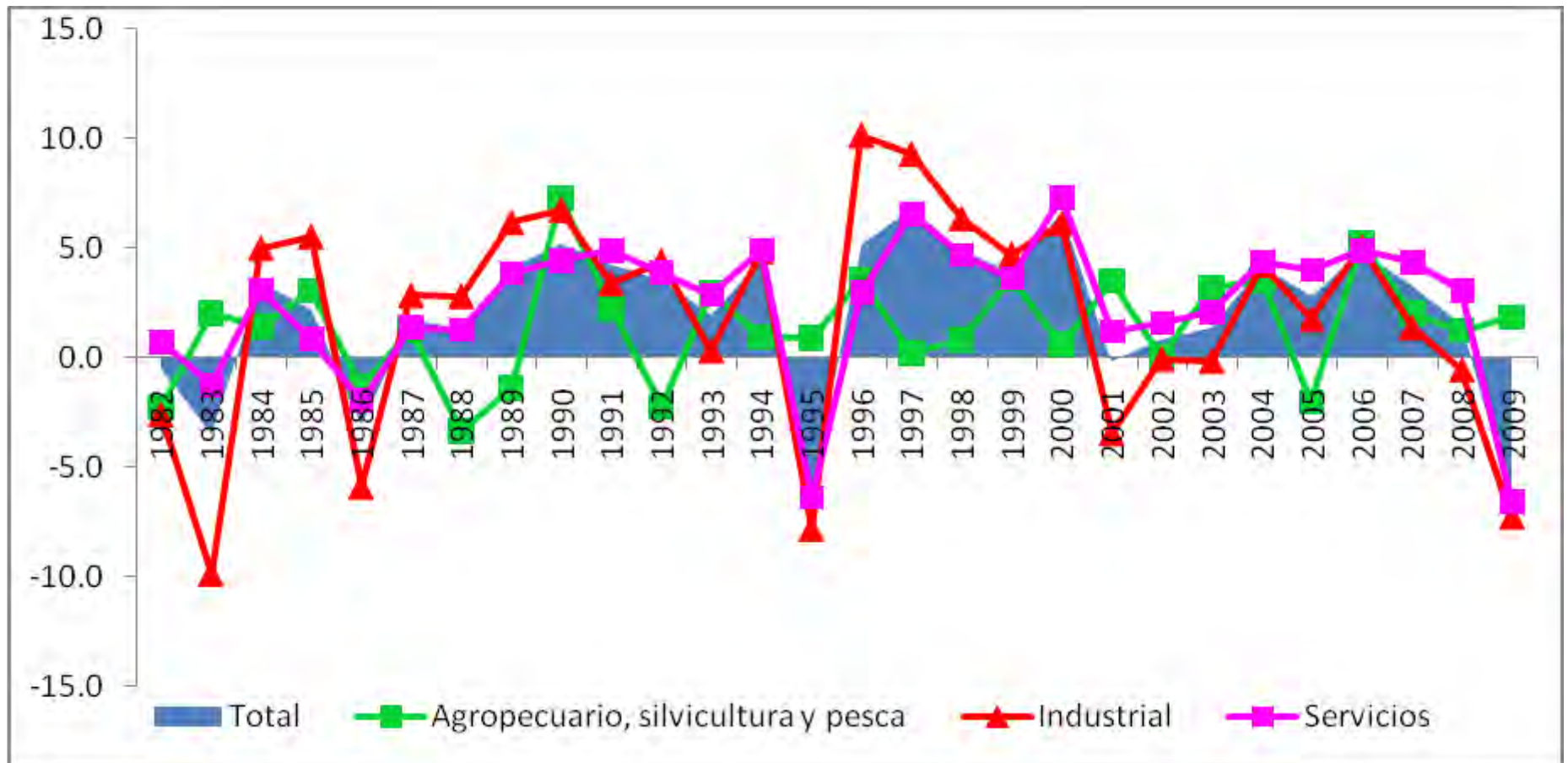
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Si analizamos la dinámica económica de los tres sectores y la comparamos con el ciclo de la economía en su conjunto obtenemos los siguientes resultados: es innegable la alta correlación positiva que existe entre el crecimiento del PIB industrial y el PIB total, sin embargo, llama la atención la aún más alta asociación entre el crecimiento del producto nacional y el del sector servicios. Estos resultados, si bien pueden significar que la sola actuación del sector industrial no es la causa primordial del crecimiento económico en su conjunto, no tienen porque interpretarse como el fracaso de las reformas, recuérdese que la terciarización económica es un fenómeno natural presente en las economías modernas.

La gráfica 3.3 nos proporciona información sobre el comportamiento de las actividades manufactureras y su relación con el PIB total e industrial. Una vez más es evidente la alta correlación positiva que existe entre ellos.

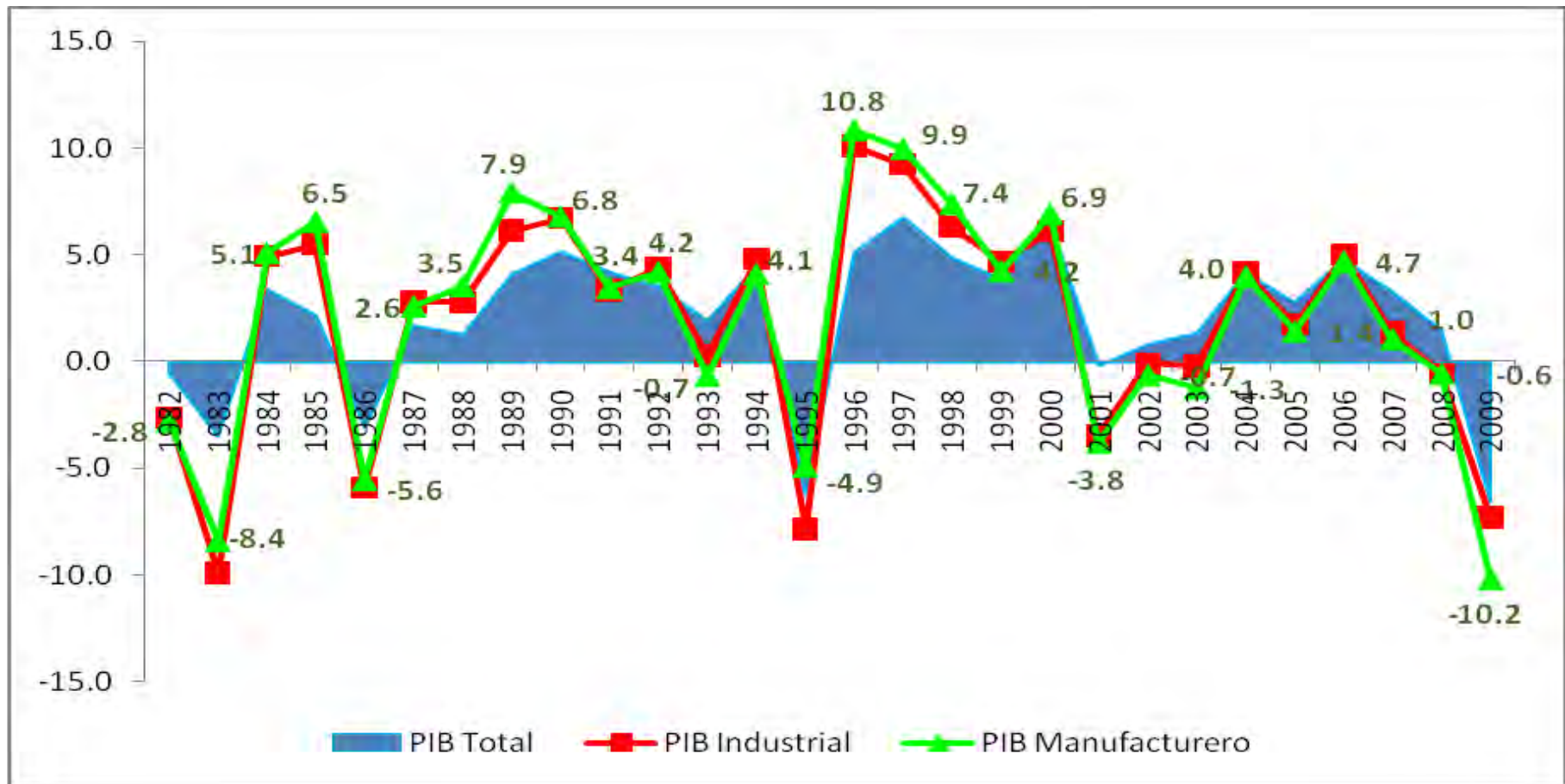
¹ Estimaciones propias considerando como año base el de 1993.

Gráfica 3.2
Estructura del Producto, México 1982-2009
(Tasa anual de crecimiento)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

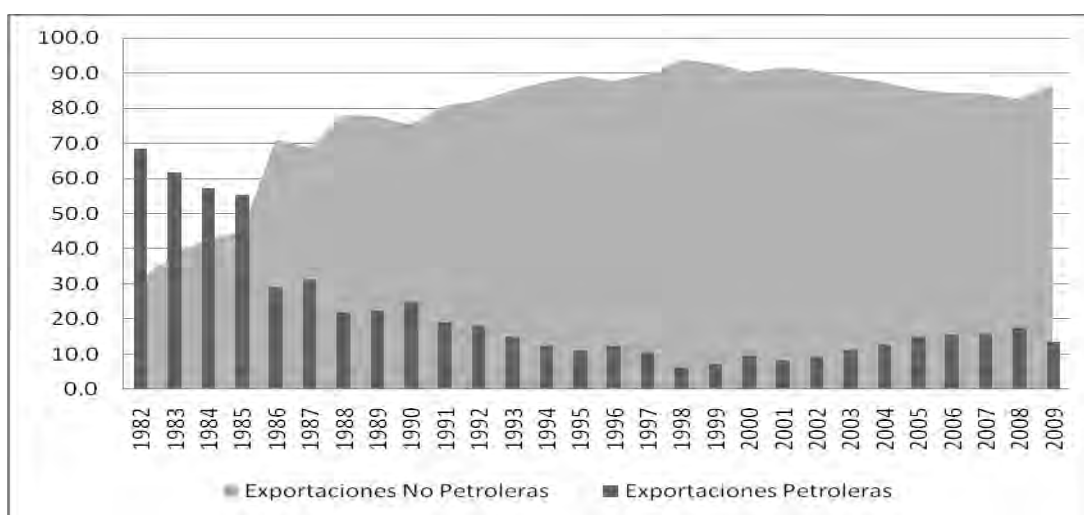
Gráfica 3.3
PIB, actividad industrial y manufactura, México 1982-2009
(Tasa anual de crecimiento)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Como se mencionó con anterioridad, la nueva estrategia de desarrollo buscaba también, la transformación estructural de las exportaciones a favor de las manufacturas. En la gráfica 3.4 se puede ver que entre 1982 y 1993 la estructura de las exportaciones mexicanas pasó de una alta concentración en las exportaciones de petróleo a una mayoritaria participación de productos no petroleros, manufacturas en su mayoría. Mientras que en 1982 las exportaciones petroleras participaban con el 68.5% del valor total exportado y las no petroleras contribuían con el 31.5%, en 1993 esta tendencia se había revertido, ese año el 14.8% del valor exportado lo proporcionaron las exportaciones petroleras, en tanto las no petroleras participaron con el 85.2 por ciento. El TLCAN consolidó esta tendencia de modo que en 2009, veintisiete años después de iniciada la reestructuración productiva y a quince de que el Tratado entrara en vigor; el 13.5% del valor exportado correspondió a exportaciones de petróleo, mientras el 86.5% lo aportaron las exportaciones no petroleras.

Gráfica 3.4
Estructura de las exportaciones, México 1982-2009
(Porcentajes respecto al total exportado)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México

Según la nueva estrategia de desarrollo, la política económica debía concentrarse en la promoción del crecimiento del sector industrial exportador, particularmente de la industria manufacturera, ésta debía convertirse en el nuevo motor del crecimiento económico de México. Resulta evidente su éxito relativo, México dejó de ser un país exportador de petróleo para convertirse en un exportador neto de manufacturas. De 1982 a 1993, la

participación de las exportaciones manufactureras paso de 24.3 a 79.2% del valor total exportado, en tanto que en el periodo de vigencia del TLCAN su participación promedió 84.4 por ciento.

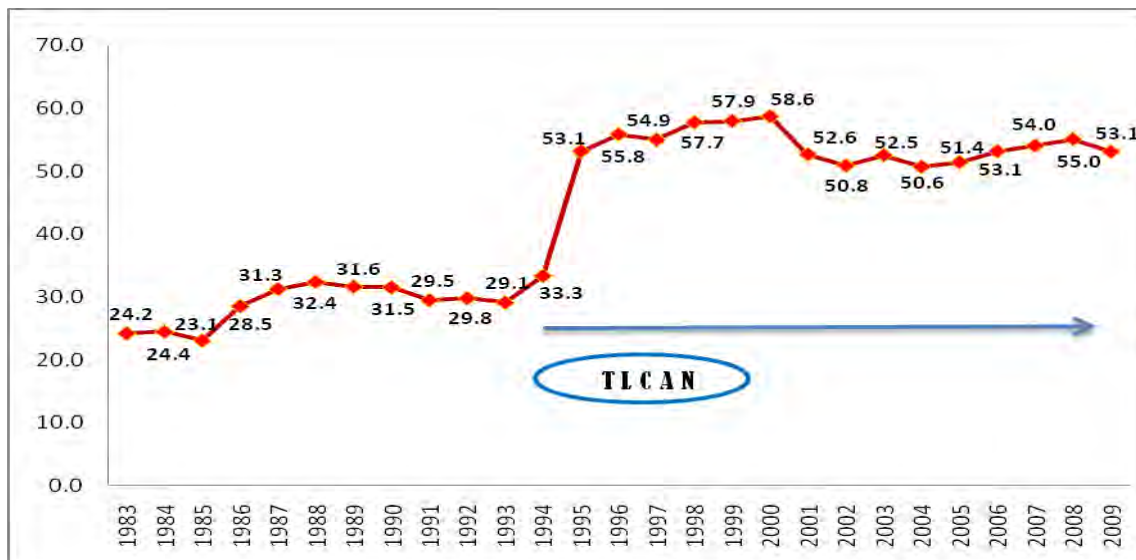
Pareciera entonces, que la reestructuración productiva emprendida en 1982 ha logrado transformar una economía caracterizada por un patrón de especialización comercial basado en bienes primarios, por una economía exportadora de bienes industriales, los cuales, en teoría, cuentan con un grado mayor de elaboración. Por tanto, con los resultados obtenidos sobre el comportamiento de las exportaciones y la alta relación que existe entre el crecimiento del PIB manufacturero y el PIB total es posible afirmar que la estrategia de desarrollo instrumentada a partir de la crisis de la deuda tuvo éxito en su objetivo de reestructuración productiva.

2. Apertura y dinamismo exportador

Un objetivo más de las reformas estructurales en el sector externo era incrementar el volumen de comercio con el exterior, para alcanzar este propósito el Tratado de Libre Comercio de América del Norte adquirió un papel preponderante. Fue, sin duda, la piedra angular en la consolidación del proceso de apertura económica en México.

El grado de apertura de México –medido como la suma de las importaciones y exportaciones del país– pasó de un promedio de 27.9 % del PIB entre 1983 y 1989 –nivel que de acuerdo a estándares internacionales califica a una economía como cerrada– a 30% en promedio antes de la firma del TLCAN, y a 52.8% en promedio desde la entrada en vigor del Tratado hasta nuestros días.

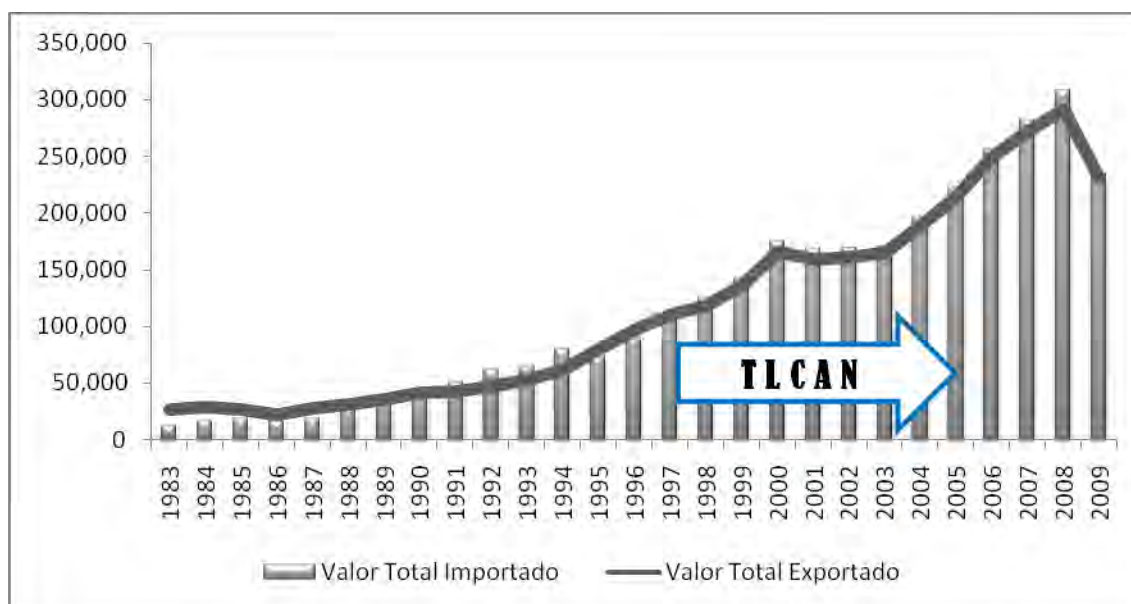
Gráfica 3.5
Índice de Apertura de la economía Mexicana, 1983-2009
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

El valor de las exportaciones se ha multiplicado más de ocho veces entre 1983 y 2009. En 1983 las exportaciones mexicanas ascendieron a 25,953 millones de dólares, el año en que el Tratado comenzó a instrumentarse esta cifra se había más que duplicado alcanzando un valor total de 60,882 millones de dólares, quince años después de su puesta en operación el valor de las exportaciones mexicanas ascendió a 229,783 millones de dólares, casi cuatro veces el valor de 1994 y más de 8 veces el de 1983, debe considerarse además que el valor exportado en 2009 es inferior en 61,560 millones de dólares –cifra superior al valor exportado en 1994– al valor exportado un año antes, como consecuencia de la crisis económico-financiera por la que atraviesa la economía mundial desde mediados de 2008 y que ha golpeado con particular fuerza el mercado mexicano.

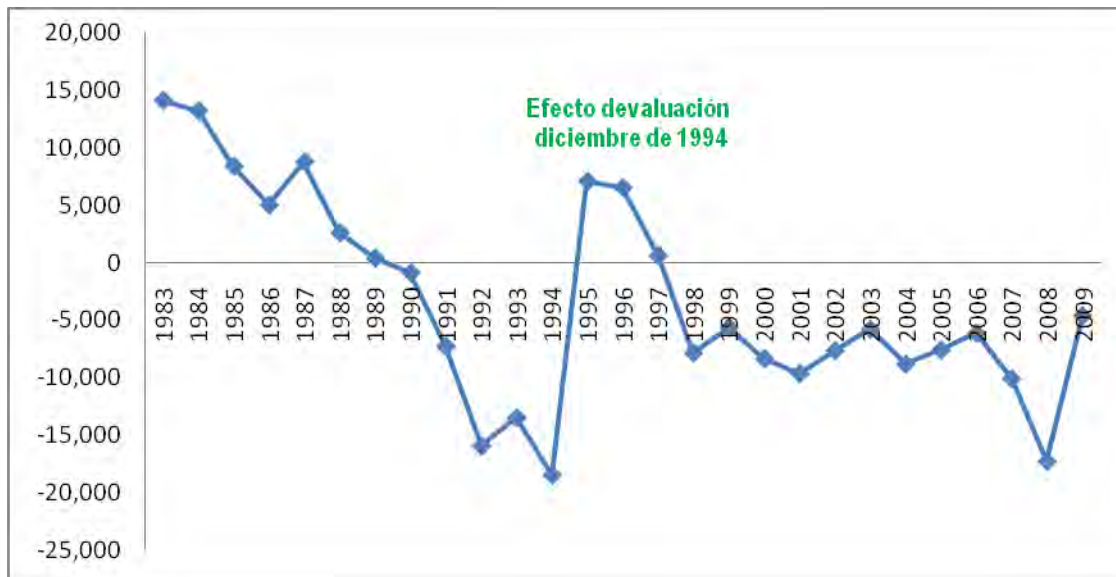
Gráfica 3.6
Tendencia del comercio exterior, México 1983-2009
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

El valor de las importaciones mexicanas también se ha incrementado de forma considerable. En 1983 el país importaba 11,848 millones de dólares, diez años después esta cifra superaba los 65,000 millones de dólares, casi seis veces el valor importado en 1983. Con el Tratado el valor de las importaciones se multiplicó por 5 superando en 2008 los 300,000 millones de dólares, veinticinco veces el valor importado al inicio de las reformas. Medida por su participación en el PIB, la penetración de las importaciones en la economía mexicana pasó de 7.6 en 1983 a 26.8 en 2009, promediando 27% en el periodo de vigencia del TLCAN. En consecuencia el saldo positivo de la balanza comercial que en 1983 superaba los 14,000 millones de dólares se tornó negativo en 1990 hasta alcanzar un valor superior a los 17,000 millones de dólares en 2008, mismo que disminuyó en 2009 a 4,602 millones de dólares, esta drástica reducción del déficit comercial, encuentra explicación en la menor demanda de insumos importados consecuencia de la drástica caída del producto. Cabe señalar que entre 1995 y 1997 la balanza comercial promedio un saldo positivo con valor de 4,748 millones de dólares, estimulado seguramente por la devaluación del peso en diciembre de 1994.

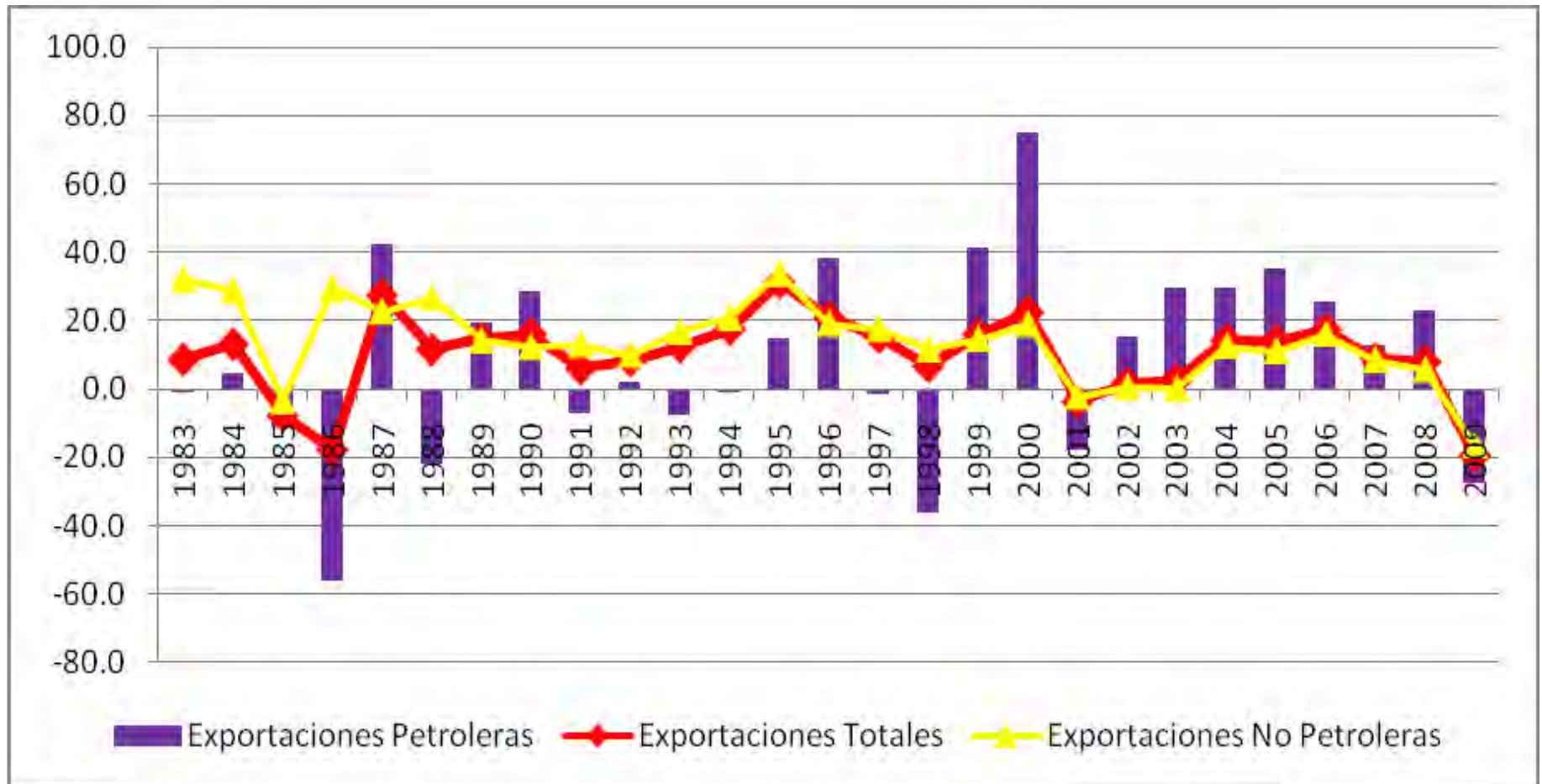
Gráfica 3.7
Saldo de la Balanza Comercial, México 1983-2009
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

En cuanto al dinamismo adquirido por el sector exportador en general y cada subsector en particular la evidencia empírica arroja los siguientes resultados. En promedio entre 1983 y 2009 las exportaciones totales crecieron a una tasa anual de 9.8%, las exportaciones petroleras 9.2 y las no petroleras 13.8, cifra superior en 4 puntos porcentuales al crecimiento de las exportaciones totales.

Gráfica 3.8
Exportaciones totales, petroleras y no petroleras, México 1983-2009
(Tasa de crecimiento anual)

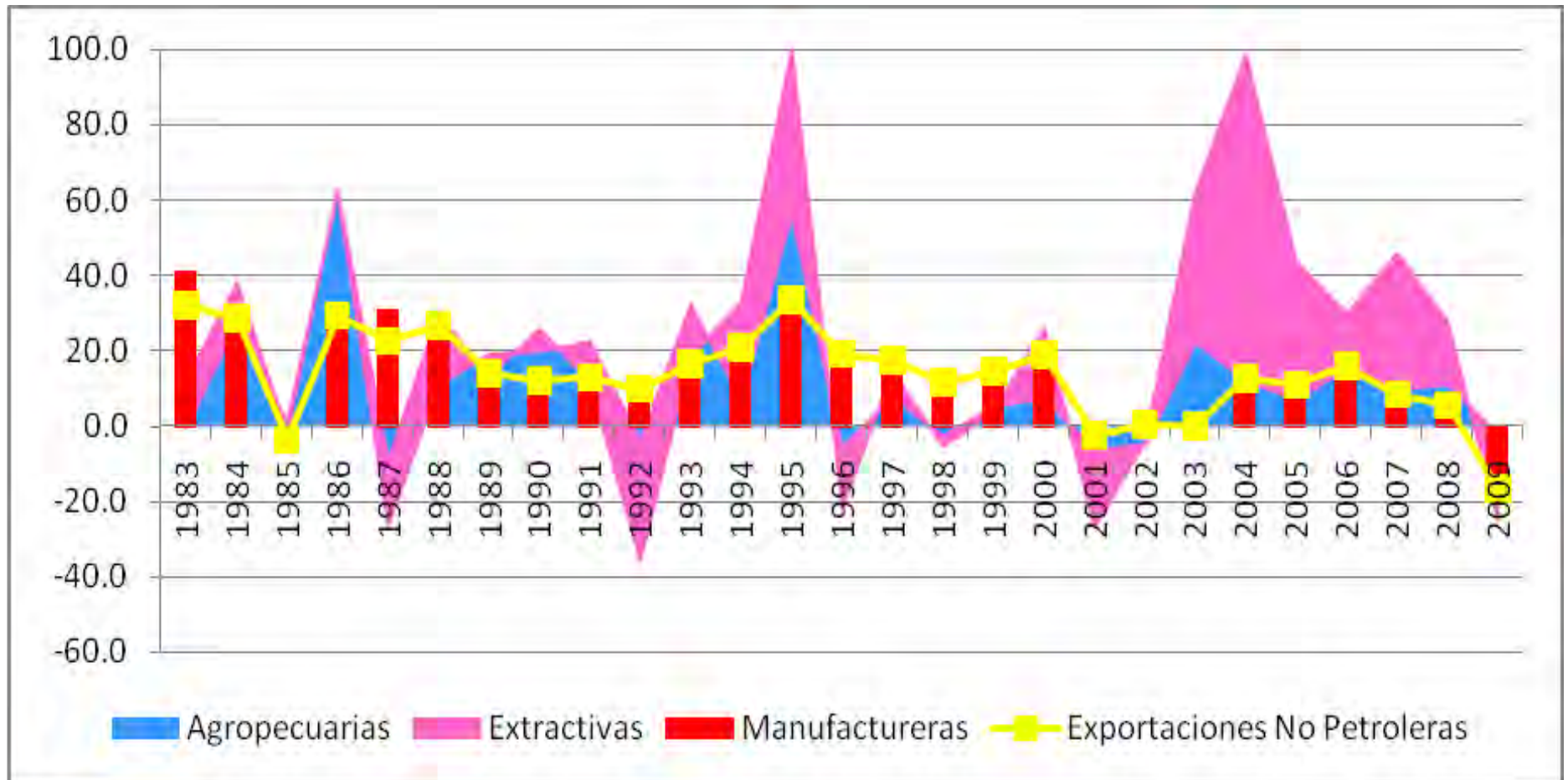


Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

El dinamismo de las exportaciones mexicanas se explica por el comportamiento de las exportaciones no petroleras que se han convertido, como se esperaba, en el pivote del sector exportador. Específicamente, las exportaciones manufactureras crecieron en promedio entre 1983 y 2009 a un ritmo anual de 14.8% por encima del promedio nacional.

Destaca además, que, contrario a lo que muchos suponen, el impacto del TLCAN no ha sido lo espectacular que se esperaba. Entre 1994 y 2009, las exportaciones totales crecieron en promedio, 10.8% mientras que en el periodo previo, es decir entre 1983 y 1993, promediaron una tasa anual de 8.3 por ciento. Esto es, en el periodo de vigencia del Tratado las exportaciones mexicanas apenas han crecido 2.5 puntos porcentuales por arriba de lo que lo hicieron en el periodo anterior. No faltara quien se apresure a señalar que entre 2001 y 2009 las exportaciones mexicanas han experimentado un comportamiento aleatorio con fuertes desaceleraciones en 2001, año de recesión, y 2009, impactado por la crisis económica de 2008. En estos años, las exportaciones mexicanas cayeron 3.8 y 19.5%, respectivamente. Salvo algunas consideraciones que se presentan más adelante, ésta observación tiene cierto grado de validez. Si consideramos el periodo de mayor dinamismo pos-TLCAN de nuestras exportaciones, esto es, el periodo 1995-2000, obtenemos una tasa de crecimiento promedio de 18.7% al año, ¡10.4 puntos porcentuales! por arriba del periodo previo.

Gráfica 3.9
Estructura de las exportaciones no petroleras, México 1983-2009
(Tasa de crecimiento anual)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

Dejando del lado, el efecto que tuvieron la devaluación de diciembre de 1994 y el histórico dinamismo de la economía estadounidense en ese periodo, consideremos únicamente el efecto de excluir al petróleo de nuestras exportaciones. Bajo esta consideración, se tiene que las exportaciones totales –sin petróleo- crecieron entre 1994 y 2009 a un ritmo de 10.7% promedio anual. En su periodo de mayor dinamismo, 1995-2000, las exportaciones totales, sin petróleo, crecieron en promedio ¡19.5%!, mas en la década previa, 1983-1993, lo habían hecho a un ritmo de 18.3 por ciento, apenas 1.2 puntos porcentuales por debajo de lo experimentado en el periodo más dinámico de la era pos-TLCAN. En todos los periodos, las exportaciones manufactureras presentan una tasa de crecimiento por arriba del total, aunque se repite el patrón anterior.

Cuadro 3.1
Dinamismo exportador, México 1983-2009
(Tasa promedio de crecimiento)

Concepto	1983-1993	1995-2000	1994-2009
Exportaciones Totales	8.3	18.7	10.8
Exportaciones Totales (Sin Petróleo)	18.3	19.5	10.7
Exportaciones Manufactureras	20.5	19.8	10.9

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

Queda claro entonces que “el impulso exportador de México había iniciado con el cambio en la orientación de la política económica de México de principios de los ochenta, cambio en el que la apertura comercial desempeñaba un papel central, entre otras razones porque se facilitaba la importación de materias primas, partes y componentes de todo tipo como medio para procurar competitividad a la oferta exportable. El TLCAN consolidó, institucionalizó, le dio sentido de permanencia (¿irreversibilidad?) a ese cambio y a esa apertura. Nada más, que no es poco”.²

Cabe aclarar ahora sí, que el éxito de la apertura económica alcanzado en los años previos se esfumó a partir de 2001. Entre 1995 y 2000 este auge se vio favorecido, como ya se dijo, por la devaluación del peso en 1994, el crecimiento económico de Estados Unidos y

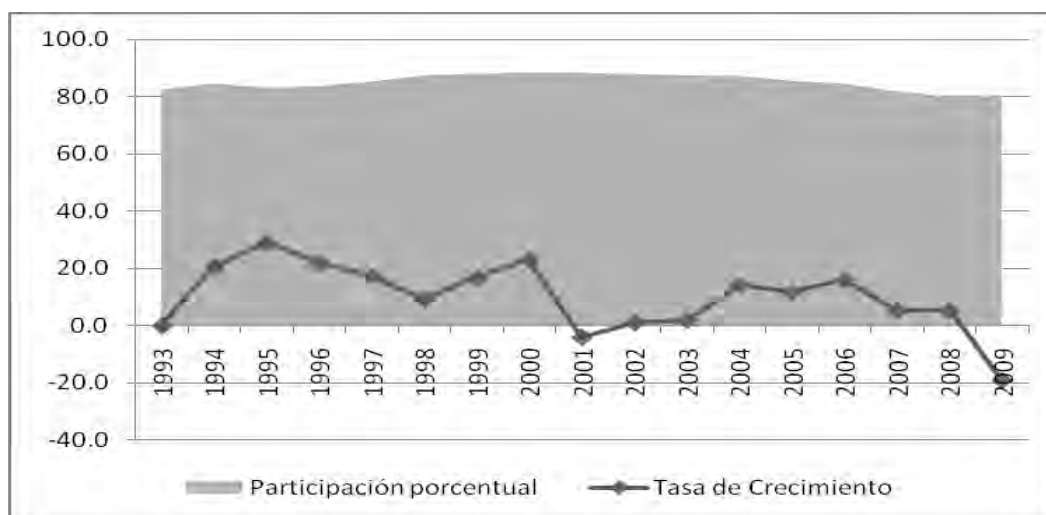
² Gazol Sánchez, Antonio, *op. cit.*, 2004, p.16

el “efecto de una sola vez” del TLCAN. Entre 2001 y 2009, las exportaciones totales, sin petróleo, tuvieron una caída de más de 15 puntos porcentuales respecto al periodo anterior (3.9% promedio anual); y en el caso de la manufactura esta caída es más pronunciada, 16.3 puntos porcentuales, promediando 3.8% para todo el periodo. Las causas: en 2001 el auge de la economía norteamericana llegó a su fin acusando una recesión que impactó negativamente la demanda de productos mexicanos. En tanto en el segundo semestre de 2008 estalló la crisis económico-financiera que desaceleró de forma abrumadora a la economía mundial, con epicentro en Estados Unidos la crisis golpeó con particular fuerza a nuestro país. ¿Por qué han sido tan profundos los efectos del ciclo económico estadounidense en las exportaciones mexicanas? El siguiente apartado intenta explicarlo.

3. Apertura, concentración y sincronización de ciclos económicos

La integración económica y comercial de México con los Estados Unidos se encuentra hoy en su punto máximo. Aunque propiamente no es un fenómeno nuevo, la concentración de las ventas mexicanas al exterior en el mercado estadounidense se acentuó con las reformas estructurales del sector y en particular con el TLCAN. En 1993 el 82.7% de las exportaciones mexicanas tenían como destino el mercado estadounidense, entre 1998 y 2004 esta cifra era cercana al 90%, en la actualidad poco más del 80% de nuestras exportaciones se dirigen a ese mercado. Las exportaciones con destino a los Estados Unidos han mostrado el siguiente comportamiento, entre 1984 y 1993 crecieron 9.3% en promedio, 19.7 en el periodo 1994-2000 y 3.6 entre 2001 y 2009.

Gráfica 3.10
Exportaciones mexicanas al mercado estadounidense, 1993-2009
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

El gran auge exportador hacia Estados Unidos se dio entre 1995 y 2000, cuando las ventas hacia ese país representaron, en promedio, el 86.2% del total de las exportaciones mexicanas, con una tasa promedio de crecimiento de 19.5 por ciento al año. “Esto después de la devaluación del peso en diciembre de 1994, lo que abarató enormemente la mano de obra mexicana y otros insumos como la energía, en combinación con una baja fiscalidad y regulaciones ambientales laxas. Además, en esos años los Estados Unidos crecían muy por encima de su tendencia histórica. (...) El gobierno de Zedillo aprovechó entonces la extraordinaria demanda estadounidense”.³

El éxito de esos años se esfumó a partir de 2001. “El favorable viento de cola que significaba que el principal y casi único socio comercial creciera muy por encima de su tendencia se cayó, y con él, el aparente milagro exportador mexicano”.⁴ En 2001, las exportaciones mexicanas a ese mercado cayeron -4.0% respecto al año anterior que había presentado un crecimiento superior al 23%, es decir, más de 27 puntos porcentuales en un solo año. En los siguientes años, las exportaciones mexicanas a Estados Unidos no lograron recuperarse, finalmente, en 2009 la crisis económica derivó en una importante caída de la

³ Clavijo, Fernando, *op. cit.*, pp.476- 477

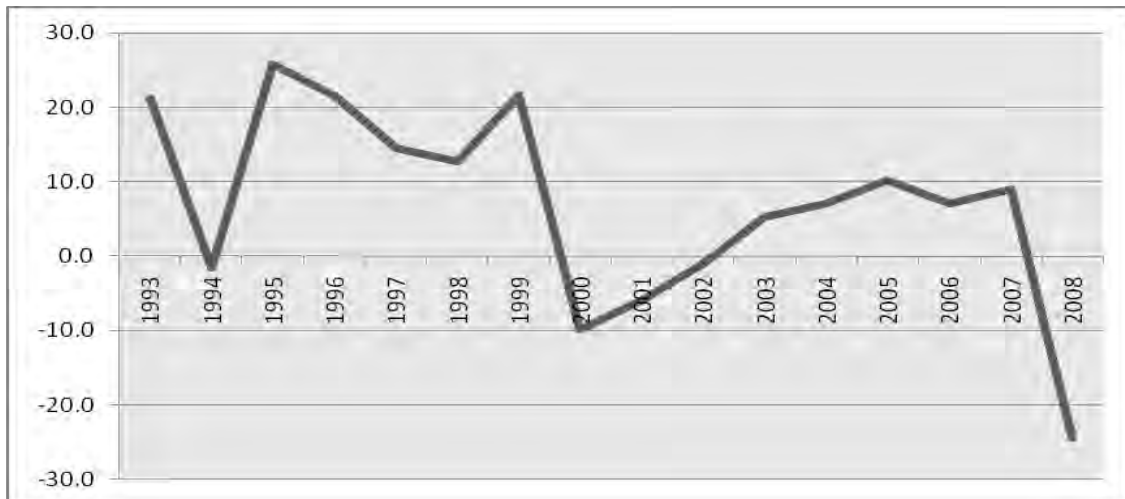
⁴ *Ibid.*, p.477

demanda estadounidense con lo que las exportaciones mexicanas cayeron estrepitosamente, 19.2 por ciento.

En cuanto a las importaciones mexicanas con origen en el mercado estadounidense, también han crecido pero en una escala y a un ritmo menores. En el periodo 1994-2000 promediaron un crecimiento anual de 16.5%, mientras que entre 2001 y 2009 han crecido en promedio 1.9% al año.

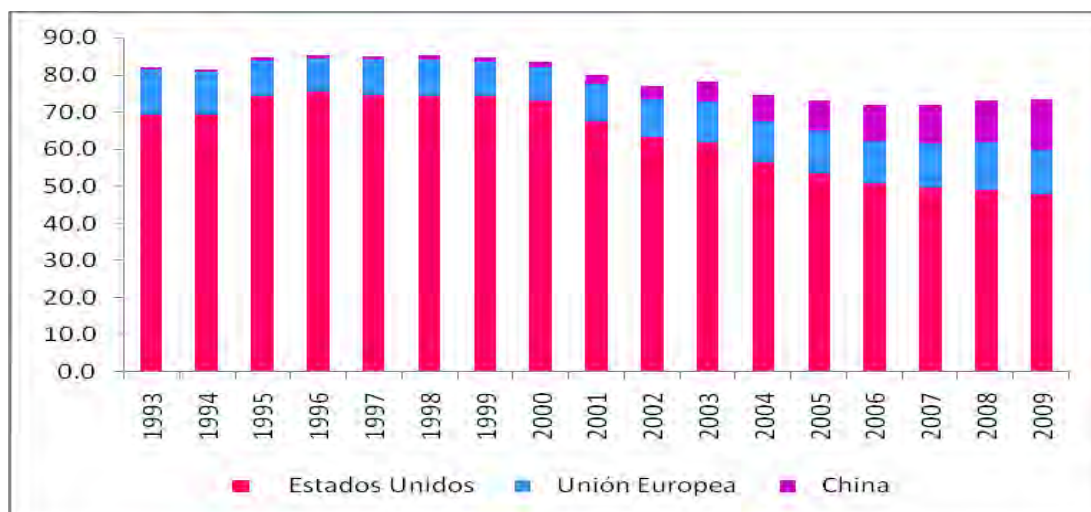
Las importaciones mexicanas se encuentran más diversificadas en relación a sus exportaciones. Lo que es más, las importaciones provenientes de Estados Unidos han perdido participación a favor de los países asiáticos, mayoritariamente China.

Gráfica 3.11
Importaciones mexicanas provenientes de Estados Unidos, 1994-2009
(Tasa anual de crecimiento)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

Gráfica 3.12
Importaciones: principales países de origen, México 1993-2009
(Porcentajes respecto al valor total importado)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

En 1993 las importaciones provenientes de Estados Unidos representaban el 69.3% del total importado por México, la Unión Europea participaba con el 12.1, Japón con el 6.0, mientras que China figuraba con apenas el 0.6% del valor total importado por nuestro país. Estas tendencias comenzaron a revertirse a raíz de la recesión económica en Estados Unidos, de manera que entre 2001 y 2009, las importaciones provenientes de estos mercados han promediado: Estados Unidos 55.5, Unión Europea 11.3, China 8.0 y Japón 5.3 por ciento. Aunque la diversificación importadora parezca favorable, no deja de preocupar que sea China el país cuya participación ha crecido más.

Finalmente, como resultado del mayor crecimiento de las exportaciones, el saldo bilateral, que en 1993 era negativo en 2,383 millones de dólares se ha transformado en un saldo favorable para México por 72,747 millones de dólares en 2009.

En suma, para bien y para mal, la concentración del comercio exterior mexicano en el mercado estadounidense ha derivado en una mayor vinculación económica de la industria nacional de exportación a la economía de los Estados Unidos. Quizás la desventaja principal sea la mayor sincronización con el ciclo económico de Estados Unidos. La gran

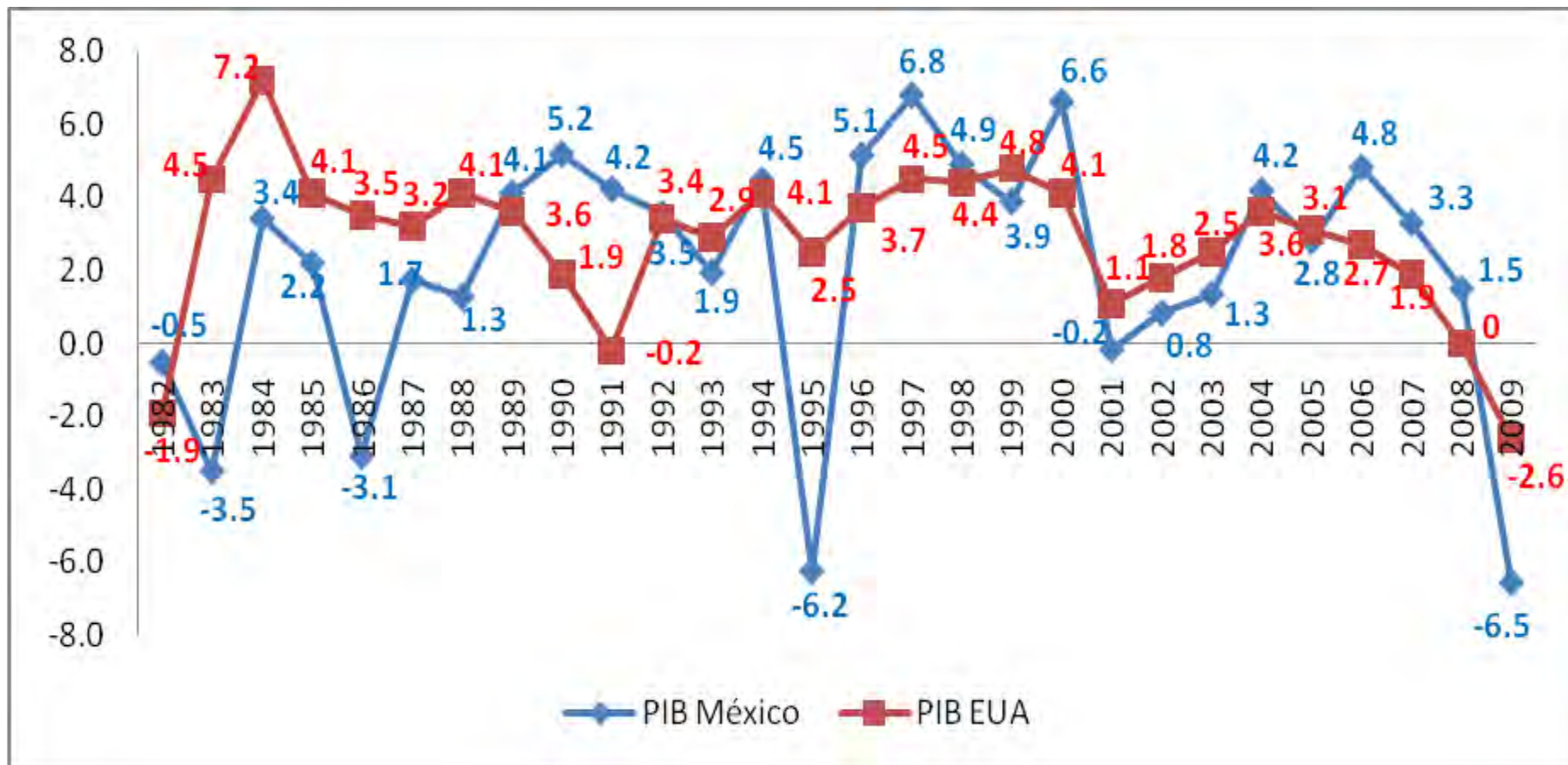
diferencia de escala entre las dos economías hace que la economía mexicana sea desproporcionadamente sensible a los vaivenes de la economía estadounidense.

En la gráfica siguiente se aprecia como a partir de 1994 la tendencia del ciclo económico mexicano mantiene una alta correlación con el ciclo estadounidense. También es evidente que una desaceleración en el ciclo de la economía estadounidense ocasiona caídas más pronunciadas en la economía mexicana, por ejemplo, durante la recesión de 2001, los Estados Unidos presentaron una caída de tres puntos porcentuales respecto al año 2000 creciendo apenas 1.1%, mientras que México tuvo una caída cercana a los siete puntos porcentuales respecto al año anterior, mostrando una tasa negativa de -0.2 por ciento. La crisis económica de 2008 es otro claro ejemplo, mientras los Estados Unidos tuvieron una tasa negativa de -2.6%, la producción en México presentó una tasa de crecimiento negativa de -6.5%, superior en tres décimas a la caída de 1995, hasta entonces la más grave que había experimentado el país.

Al representar el 80% de nuestras ventas al exterior es lógico suponer que la demanda de importaciones en Estados Unidos explique el comportamiento de nuestras exportaciones, la gráfica 3.14 deja claro que este supuesto es correcto, el ciclo de las exportaciones mexicanas se correlaciona fuertemente con el ciclo de las importaciones estadounidenses, aunque también es cierto que “lo que para los Estados Unidos puede ser un pequeño aumento en las importaciones puede representar para México un enorme crecimiento del aparato exportador, pero lo mismo es cierto en tiempo de recesión o ante una acentuada desaceleración de la economía estadounidense”.⁵

⁵*Ibid.*, p.470

Gráfica 3.13
Ciclo Económico en México y Estados Unidos
(Tasa anual de crecimiento)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y BEA

Gráfica 3.14
Demanda externa estadounidense-Oferta externa mexicana
(Tasa anual de crecimiento)

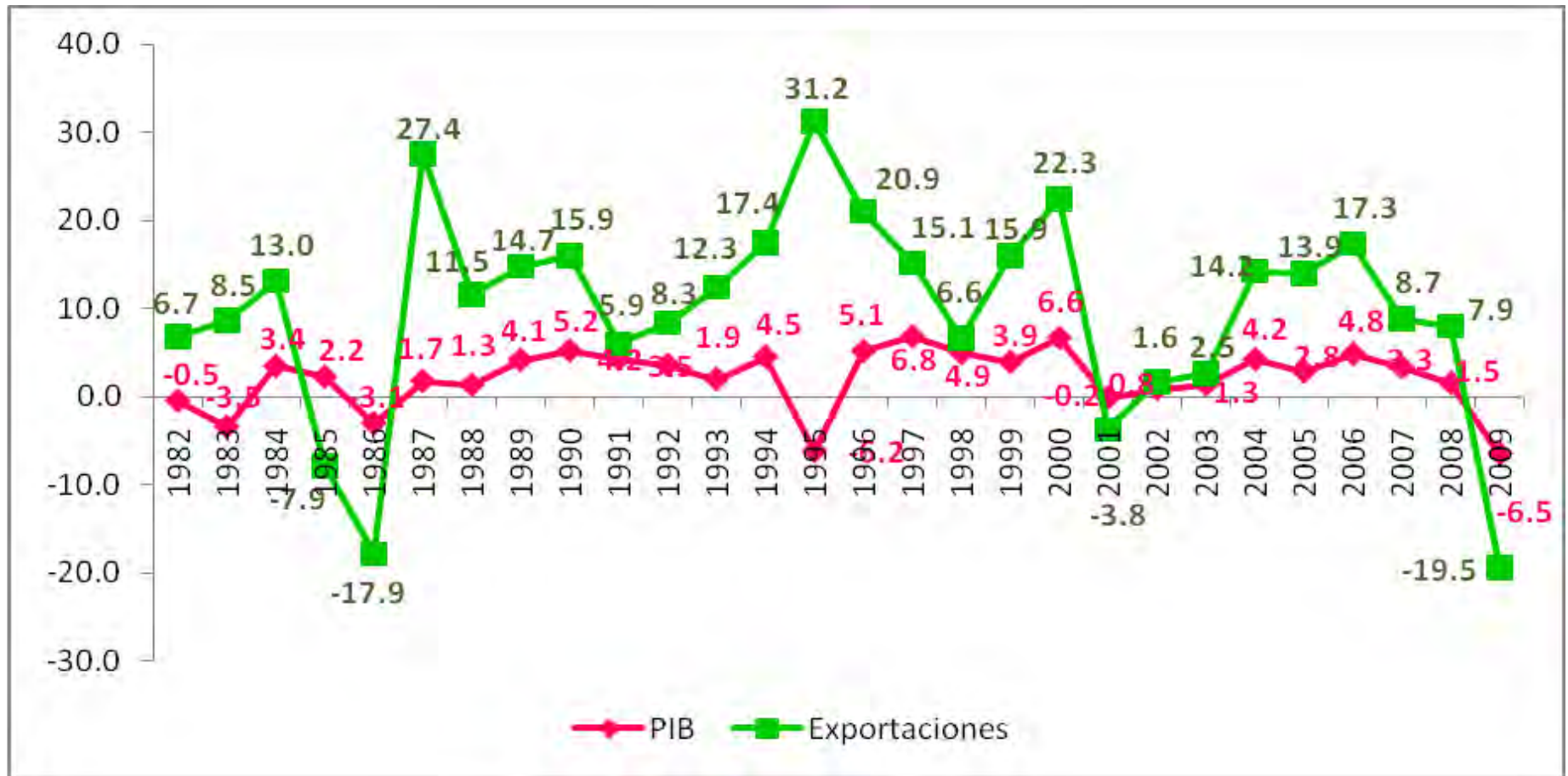


Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México y BEA

4. Apertura y crecimiento económico

Se suponía que la apertura económica contribuiría no sólo a superar la crisis económica de los ochenta, sino a recuperar el nivel de crecimiento previo y de ser posible superarlo. Veamos si este objetivo se ha cumplido. En promedio entre 1960 y 1980 la economía mexicana creció a tasas cercanas al 7% anual; entre 1982 y 2009 el desempeño económico ha sido magro, 2.1% promedio anual; las exportaciones totales crecieron en promedio 9.7% en los mismos años. Si se divide el periodo en dos subperiodos diferenciados por la puesta en marcha del TLCAN se tiene que, entre 1982 y 1993 la economía mexicana creció a una tasa promedio anual de 1.7 por ciento, mientras las exportaciones lo hicieron a una tasa promedio de 8.2 por ciento. Mientras que durante el periodo de vigencia del Tratado. 1994-2009, el PIB nacional creció 2.3% en promedio, sólo seis decimas de punto porcentual por encima del periodo inmediato anterior, en tanto las exportaciones presentaron una tasa promedio anual de crecimiento de 10.8% en el mismo lapso. En el periodo de mayor dinamismo exportados 1995-2000, el producto nacional promedió un crecimiento de 3.5% al año, las exportaciones crecieron 18.7% en el mismo periodo. ¿Cómo explicar que un aumento de 9.7% anual en las exportaciones –que se suponía serían el nuevo motor de la economía– sólo se haya reflejado en 6 décimas de punto en el producto?

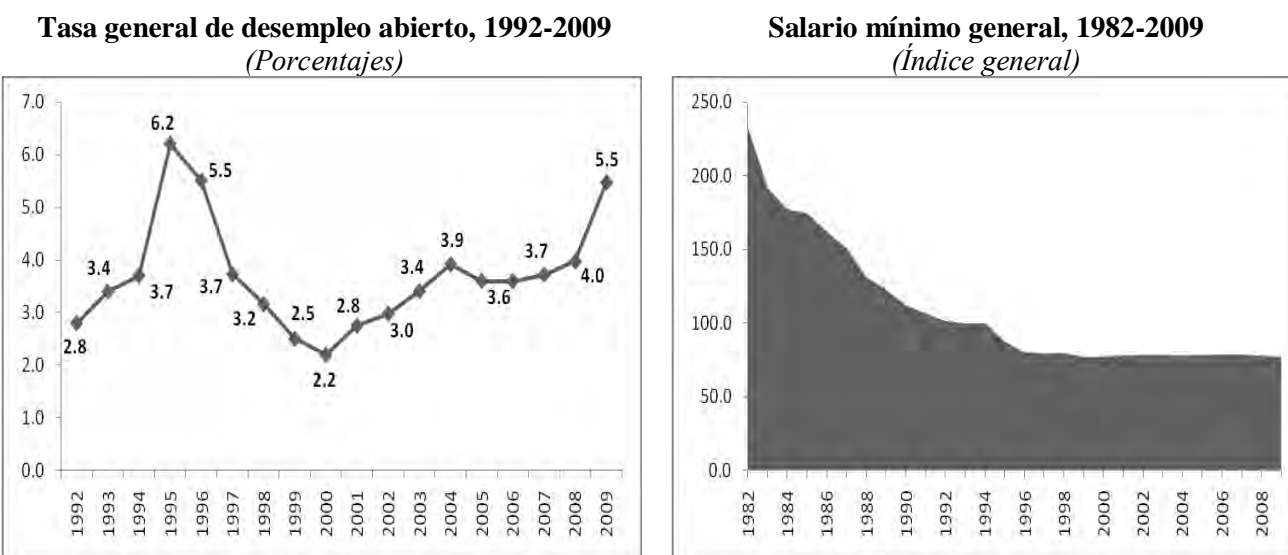
Gráfica 3.15
Tendencias de la producción y exportación mexicanas, 1982-2009
(Tasa anual de crecimiento)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y Banco de México

Parece que la actividad que debía convertirse en el sustento del desarrollo económico, no ha sido capaz de generar un impacto más provechoso sobre la producción y la generación de empleo. ¿Cómo explicar que una tasa de desempleo abierto que era de 2.8% en 1992 haya pasado a 5.5% en 2009; que el salario mínimo comenzara a descender en términos reales, precisamente a partir de 1995, tras la entrada en vigor del TLCAN, instrumento de las reformas estructurales que se supone, entre otras cosas, contribuiría a incrementar el empleo y mejorar los salarios en México; esta ininterrumpida caída colocó al salario mínimo, en 2009 en un nivel 22.5% inferior al vigente en 1994?

Gráfica 3.16
Situación del empleo en México



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y Banco de México

La evolución de las tasas de crecimiento del producto y el empleo cuestionan fuertemente la incidencia positiva del modelo en la economía. La interrogante es, cuál es el beneficio de la nueva estrategia de crecimiento orientado a la exportación, si lo que parece es que el crecimiento basado en el sector exportador no es capaz de absorber una fuerza laboral en expansión ni de mejorar su percepción salarial.

En suma el cambio estructural del sector exportador fue exitoso en el sentido de que las exportaciones dejaron de depender de la venta de petróleo, favoreciendo el crecimiento del sector manufacturero. Sin embargo, la evolución del producto y el empleo reflejan que

la dinámica externa es ajena a la dinámica interna. ¿Por qué razón el sector exportador no se ha convertido en el pivote de la economía como se esperaba?

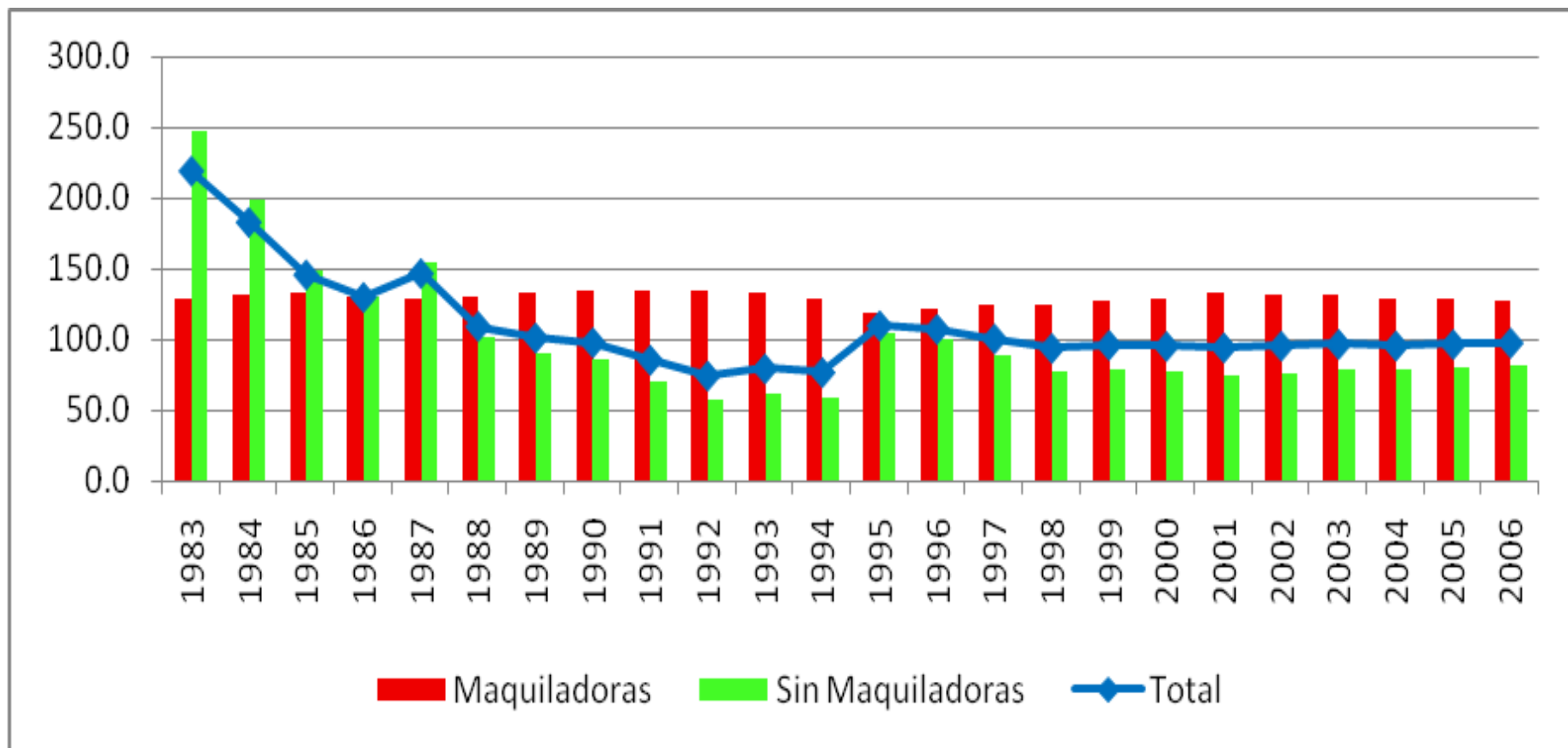
4.1 Mayor penetración de las importaciones

El problema principal radica en el hecho de que para satisfacer la demanda de exportaciones, México ha tenido que elevar el contenido importado de las mismas y esto ha derivado en la desarticulación de las cadenas productivas y la progresiva separación del sector exportador del resto de la economía.

La relación exportaciones/importaciones nos ayuda a determinar si las exportaciones generan suficientes divisas para adquirir las importaciones necesarias para la producción.

Como se aprecia en la gráfica 3.17, mientras en 1983 las exportaciones generaban un monto superior de divisas al necesario para cubrir la demanda por importaciones (219%), conforme el proceso de apertura económica fue avanzando esta capacidad de las exportaciones fue disminuyendo al grado de que en 2006 las exportaciones cubrían apenas el 97.6% del valor importado. Si se excluyen las exportaciones de la industria maquiladora del total, la situación se complica, en 1983 la relación exportación/importación era de 247.2, es decir, se duplicaba el valor importado, en tanto que en 2006 sólo se cubría el 81.9% del valor importado. No obstante, la situación en la industria maquiladora es algo diferente, a lo largo del periodo esta relación se ha mantenido relativamente constante, promediando 129.3 por ciento. Lo anterior nos dice que las exportaciones del país, incluso si se incluye la maquila, son insuficientes para cubrir el valor de los bienes que el país demanda del exterior, esta situación se revierte sólo en el periodo 1995-1997.

Gráfica 3.17
Relación Exportaciones/Importaciones
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

La siguiente cuestión a resolver es qué tipo de bienes se están demandando del exterior, para ello basta analizar la estructura por tipo de bien de las importaciones. De acuerdo a la teoría económica se esperaría, que el país, dada su dotación de factores –abundante en mano de obra– demande del exterior mayoritariamente bienes de capital o intensivos en tecnología.

Cuadro 3.2
Estructura de las importaciones, México 1983-2009
(Porcentajes)

Año	Bienes de Consumo	Bienes Intermedios		Bienes de Capital
		Total	Maquiladoras	
1983	5.2	76.3	23.8	18.5
1985	5.9	76.9	20.8	17.2
1989	10.1	76.2	26.8	13.7
1990	12.3	71.4	24.8	16.3
1994	12.0	71.2	25.8	16.8
1995	7.4	80.6	36.1	12.0
1996	7.4	80.4	34.1	12.2
1997	8.3	78.0	33.1	13.7
1998	8.9	77.3	33.9	13.8
1999	8.6	77.0	35.5	14.5
2000	9.6	76.6	35.4	13.8
2001	11.7	74.9	34.2	13.4
2002	12.6	75.0	35.2	12.4
2003	12.6	75.5	34.6	11.8
2004	12.9	75.6	34.4	11.5
2005	14.2	74.0	34.1	11.8
2006	14.4	73.7	34.2	11.9
2007	15.3	72.8	ND	11.9
2008	15.5	71.8	ND	12.7
2009	14.0	72.9	ND	13.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

Contrario a lo esperado, el cuadro 3.2 deja ver que más del 70% de las importaciones se concentran en los bienes de uso intermedio, las importaciones de bienes de capital aparecen en segundo plano y la diferencia de participación respecto a los primeros supera los 50

puntos porcentuales. La importancia del sector maquilador se evidencia una vez más en el hecho de que 35% de las importaciones son insumos demandados por este sector. Estos resultados me permiten adelantar una idea: que las actividades en las que se está especializando la economía mexicana son principalmente de ensamble o de carácter maquilador, lo que las hace demandar grandes cantidades de insumos intermedios. Lo más grave es que éstos son abastecidos desde el exterior y no por productores locales, provocando un proceso de desarticulación productiva en el mercado interno.

Cuadro 3.3
Importaciones por destino económico
(Porcentajes)

Año	Bienes para consumo intermedio	Bienes para consumo final	Bienes para formación bruta de capital fijo
1993	61.0	15.5	22.6
1994	60.7	16.3	23.0
1995	66.3	11.6	20.1
1996	65.8	11.6	20.1
1997	63.7	12.1	21.8
1998	64.0	12.6	22.9
1999	61.8	12.3	24.4
2000	61.6	13.4	24.2
2001	61.0	15.7	23.1
2002	60.9	16.6	22.3
2003	60.6	16.5	22.1
2004	59.0	17.3	22.5
2005	54.2	20.0	24.5
2006	52.5	21.1	25.9
2007	70.9	12.2	14.8

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Revisando la clasificación de las importaciones por destino económico obtenemos resultados muy parecidos a los anteriores, el 70.9% son importaciones de insumos o bienes de consumo intermedio, seguidos por aquellos que se destinan a la formación de capital fijo, los que representan apenas el 14.8% del total. Llama la atención además, que desde el inicio de las reformas al sector externo, salvo en el periodo 1995-2000, el porcentaje de importación de bienes de consumo ha ido en aumento, de representar en 1983 el 5.2% del valor total importado en 2009 alcanzó el 14% y un año antes habían registrado su máxima

participación, 15.5 por ciento. Este incremento tiene su contraparte en una ligera disminución de la participación de los bienes intermedios, y una reducción mayor en lo que respecta a los bienes de capital. Esto podría significar que la producción nacional no sólo no puede satisfacer la demanda de insumos necesarios para la producción sino que además es incapaz de subsanar la demanda de bienes de consumo final de su población por lo que cada vez se recurre más a la importación de dichos satisfactores.

Gráfica 3.18
Consumo privado por origen de los bienes
(Porcentajes)



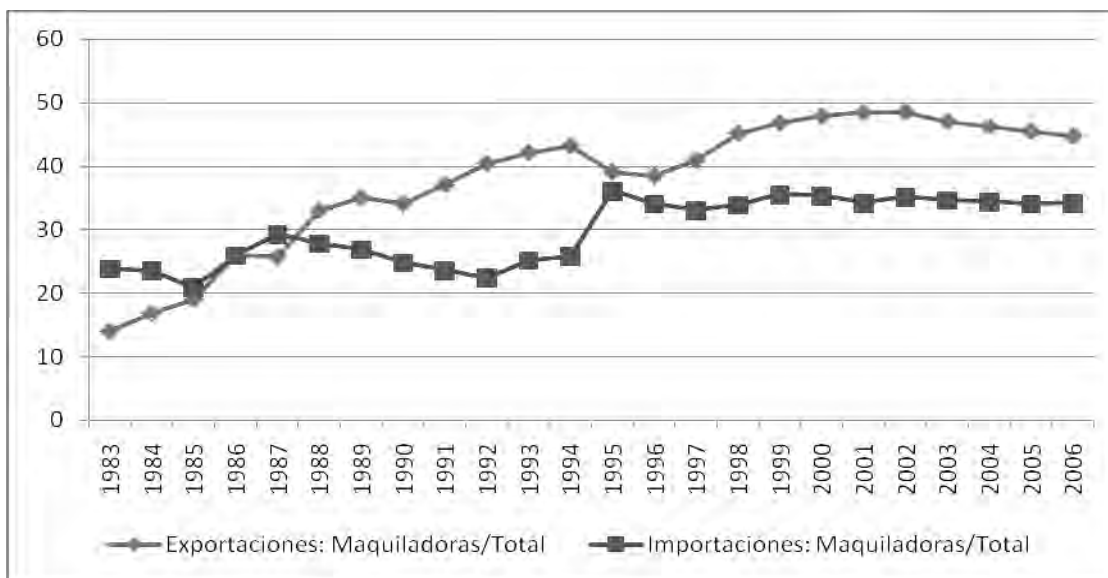
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

En efecto, en la gráfica 3.18 se aprecia que los bienes de consumo privado de origen importado han incrementado su participación en el total. Mientras en 1993 representaban tan solo el 4.3% del consumo privado total, para 2008 su participación había alcanzado el 13.6%, es decir 9.3 puntos porcentuales en 15 años.

Si medimos el peso de la industria maquiladora en el comercio exterior, encontramos que su contribución tanto en las exportaciones como en las importaciones totales, se ha incrementado considerablemente. Este comportamiento es una prueba más del

bajo grado de integración de las actividades exportadoras a la estructura productiva del país.

Gráfica 3.19
Contribución de la industria maquiladora en el comercio exterior mexicano
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

Acotando el análisis a la industria manufacturera y sus divisiones se tiene que una sola división la *X. Productos metálicos maquinaria y equipo*, contribuye con más del 70 por ciento de la actividad exportadora de ese sector. Seguida por, *IX. Minerometalurgia, I. Productos Agroindustriales, alimentos, bebida y tabaco* y *V. Química* que en conjunto representan el 12.9% de las exportaciones manufactureras.

Cuadro 3.4
Estructura de las exportaciones manufactureras
(Porcentajes)

	1993	1994	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Exportaciones Manufactureras	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
I. Productos Agroindustriales, Alimentos, Bebidas y Tabaco	2.8	2.8	2.8	2.4	3.3	3.4	3.4	3.7	4.4
II. Textiles, artículos de vestir e industria del cuero	6.3	6.5	7.4	8.6	5.9	4.6	3.7	3.3	3.4
III. Industria de la madera	1.3	1.1	0.8	0.7	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
IV. Papel, imprenta e industria editorial	1.6	1.1	1.3	0.9	1.0	0.9	0.9	0.8	0.9
V. Química	4.1	4.2	4.7	3.0	3.4	3.2	3.4	3.6	4.0
VI. Productos plásticos y de caucho	3.3	3.0	2.8	2.6	3.1	2.9	2.9	2.8	2.8
VII. Fabricación de otros productos minerales no metálicos	2.0	1.9	1.8	1.4	1.5	1.5	1.3	1.3	1.3
VIII. Siderurgia	3.3	3.0	4.7	2.2	3.1	3.1	3.2	3.8	2.6
IX. Minerometalurgia	2.7	2.4	3.0	1.4	2.0	3.0	3.5	3.8	4.5
X. Productos metálicos maquinaria y equipo	68.9	70.7	67.8	74.5	73.2	74.3	74.5	73.4	72.5
XI. Otras Industrias Manufactureras	3.6	3.2	2.9	2.3	3.1	2.8	2.9	3.3	3.3

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

En cuanto a la participación de la industria maquiladora en el sector manufacturero, se tiene que: en materia de exportaciones las ramas con mayor participación de la maquila son *XI. Otras industrias manufactureras (69.8%)*; *II. Textiles, artículos de vestir e industria del cuero (64.4%)*, *III. Industria de la madera (53%)*, *IV. Papel, imprenta e industria editorial (52.6)*, *VI. Productos plástico y caucho (40.5%)*. Ninguna de ellas destaca, sin embargo dentro del grupo de principales exportadores.

Cuadro 3.5
Contribución de la industria maquiladora en las exportaciones
(Porcentajes)

	1993	1994	1995	2000	2004	2005	2006
Exportaciones Manufactura	53.2	52.7	47.3	54.9	55.1	55.6	55.2
I. Productos Agroindustriales, Alimentos, Bebidas y Tabaco	7.3	7.0	5.2	6.3	9.7	11.6	12.9
II. Textiles, artículos de vestir e industria del cuero	62.1	64.4	57.5	62.0	61.4	61.8	64.4
III. Industria de la madera	48.4	49.8	47.0	52.5	49.6	54.3	53.0
IV. Papel, imprenta e industria editorial	71.3	59.2	42.3	49.7	45.6	48.4	52.6
V. Química	7.3	7.6	6.2	11.9	7.2	7.9	11.1
VI. Productos plásticos y de caucho	66.1	58.4	48.3	55.7	41.8	39.4	40.5
VII. Fabricación de otros productos minerales no metálicos	21.8	20.1	17.8	22.3	22.9	22.0	23.9
VIII. Siderurgia	26.5	22.7	12.3	29.4	15.7	16.0	14.8
IX. Minerometalurgia	11.4	11.3	8.3	20.4	18.3	18.2	12.5
X. Productos metálicos maquinaria y equipo	58.9	58.4	54.6	59.1	61.7	63.1	62.5
XI. Otras Industrias Manufactureras	71.5	75.4	72.7	66.6	70.6	65.1	69.8

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

Las divisiones manufactureras: *VI. Productos plástico y de caucho (46.0%), II: Textiles, artículos de vestir e industrias del cuero (44.1), X. Productos metálicos, maquinaria y equipo (43.9), IX. Minerometalurgia (38.3%) y VII. Fabricación de otros productos minerales no metálicos (34.8%)*; son las que presentan una mayor participación de la industria maquiladora en sus importaciones. En esta ocasión, aparecen dos de las divisiones más exportadoras de la industria manufacturera (*X y IX*), es decir, las actividades que pertenecen al grupo más exportador son también las que presentan una mayor participación de la industria maquiladora.

Cuadro 3.6
Contribución de la industria maquiladora en las importaciones
(Porcentajes)

	1993	1994	1995	2000	2004	2005	2006
Importaciones Manufactura	27.0	27.8	38.9	38.1	37.7	37.8	38.0
I. Productos Agroindustriales, Alimentos, Bebidas y Tabaco	0.4	0.4	0.8	0.9	1.5	1.5	2.5
II. Textiles, artículos de vestir e industria del cuero	39.7	44.3	63.7	58.7	49.9	48.3	44.1
III. Industria de la madera	26.0	26.2	46.5	37.8	24.7	23.1	22.3
IV. Papel, imprenta e industria editorial	26.3	25.8	31.8	37.6	31.7	32.0	30.6
V. Química	5.7	5.9	8.2	10.9	9.1	9.3	11.1
VI. Productos plásticos y de caucho	52.3	48.1	55.3	53.9	49.5	48.4	46.0
VII. Fabricación de otros productos minerales no metálicos	18.8	19.3	28.1	34.9	38.4	38.8	34.8
VIII. Siderurgia	38.1	37.9	45.6	42.3	32.9	32.9	30.6
IX. Minerometalurgia	35.1	38.6	49.4	47.2	45.4	46.1	38.3
X. Productos metálicos maquinaria y equipo	33.7	34.1	44.9	39.1	42.0	42.7	43.9
XI. Otras Industrias Manufactureras	2.8	3.6	6.1	14.1	23.8	25.0	26.8

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

Un estudio reciente realizado por Tania Molina del Villar y Ricardo Zárate Gutiérrez⁶ demuestra que a partir del proceso de liberación acelerada, el comercio intraindustrial ha ganado terreno en los flujos de comercio. No obstante, el incremento en las exportaciones de este tipo de comercio se da en mayor proporción en los grupos menos dinámicos o de menor participación en términos de exportaciones, mientras que las actividades más exportadoras y productivas, conservan una mayor proporción de comercio basada en las ventajas comparativas en costos (interindustria).

La mayoría de las empresas oligopólicas que comandan este tipo de comercio son de propiedad extranjera y muy pocas son de capital nacional (Cemex y Citromex). Es decir, la mayor parte de estas empresas son plantas instaladas en el país que se dedican a actividades de ensamblaje dentro de una cadena productiva a escala mundial, o que

⁶ Molina del Villar, Tania y Zárate Gutiérrez, Ricardo, *La industrialización orientada a la exportación. ¿Una estrategia de desarrollo para México?*, UNAM-IIIEc-Siglo XXI, México, 2009.

aprovechan un amplio mercado doméstico, y que guardan una muy baja integración con la estructura productiva realizando actividades de diseño o de investigación y desarrollo mínimas. Al respecto, Fernando Clavijo⁷ advierte que la gran mayoría de la industria maquiladora proviene de los Estados Unidos y, las que se originan en Europa o Asia, lo hacen sobre todo para atender al mercado estadounidense, lo cual sugiere que las decisiones de exportación a diversos mercados y/o volúmenes y precios parecen responder más bien a decisiones que se toman en las casas matrices de dichas plantas; esto es, el propio mercado estadounidense.

Finalmente, aun cuando se puede afirmar que en la actualidad las manufacturas constituyen el principal motor del sector externo, vale la pena señalar que más del 50% de las exportaciones manufactureras provienen de la industria maquiladora, como se ha visto, existe una alta proporción de empresas maquiladoras en los sectores más exportadores, lo que supondría que son actividades fuertemente importadoras.

4.2 Competitividad

Otro de los problemas con la instrumentación del modelo de crecimiento orientado a la exportación es el hecho de que la competitividad de la economía y en consecuencia de las exportaciones mexicanas se sustente en los bajos salarios.⁸ Empleando como referencia el Índice sobre Competitividad Internacional 2009, publicado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), se compara la posición de México frente a otras 48 economías. En primer lugar se observa que entre 2001 y 2007, México perdió 11 posiciones al caer del lugar 21 al 32, colocándose por debajo de economías como Chile, Costa Rica, Panamá y Brasil quienes ocuparon las posiciones 25, 28, 30 y 31 respectivamente, destaca el ascenso de China que logró escalar 4 peldaños en tan sólo tres años al pasar del lugar 42 en 2004 al 38 en 2009.

⁷Clavijo, Fernando, “Apertura económica y competitividad. La experiencia de México” en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-El Trimestre Económico-FCE, México, 2008, p.476.

⁸ La competitividad se entiende como el conjunto de factores, políticas e instituciones que determinan la prosperidad a la que puede aspirar una economía. *Ibid.*, p.482

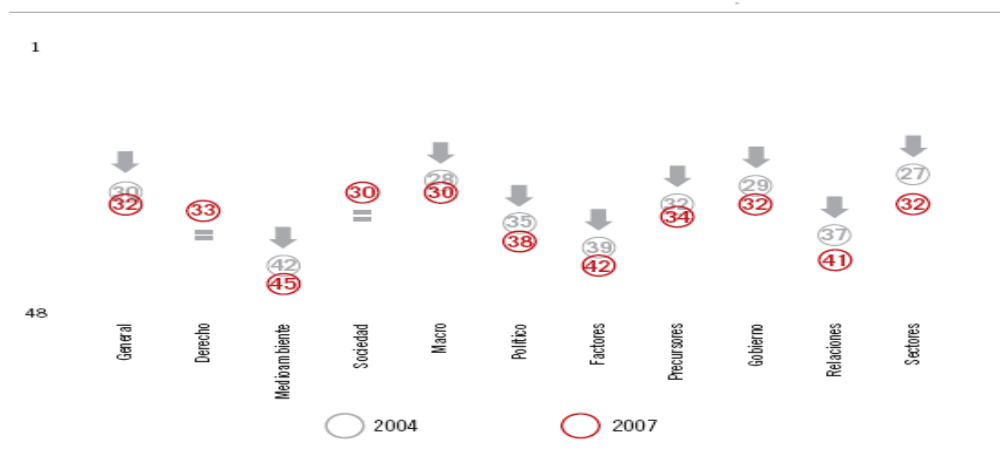
Gráfica 3.20
Posición competitiva de México en el tiempo



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, 2009

El nivel de competitividad de nuestro país se encuentra por debajo del promedio mundial en 9 de los 10 subíndices que componen el índice general. La excepción es el subíndice *Macroeconomía estable y dinámica*. El rezago mayor se presenta en las variables que miden la calidad del medio ambiente (*Subíndice Manejo sustentable del medio ambiente*); de los factores de producción (*Subíndice Mercado de factores eficientes*) y de las relaciones con el exterior (*Subíndice Aprovechamiento de las relaciones internacionales*), al ubicarse en las posiciones 45, 42 y 41, respectivamente. Para fines del presente trabajo se analizan sólo las últimas dos debilidades.

Gráfica 3.21
Mercado de factores eficientes:
Cambios en la posición competitiva de México por variable, 2004-2007



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, 2009

El retroceso de la economía mexicana es consecuencia fundamentalmente de la retracción en la estabilidad y confianza del sistema político y el menor dinamismo que experimentan los principales sectores económicos del país, particularmente la menor contribución al PIB de las exportaciones de alta tecnología y un lento crecimiento (y retroceso en algunos casos) en las variables relacionadas con la innovación.

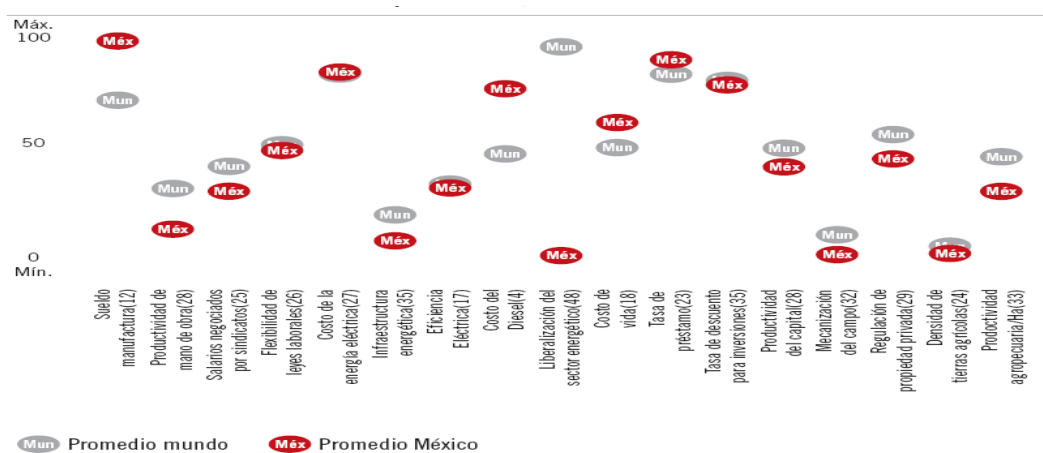
Uno de los mayores rezagos se presenta en el mercado de factores, este subíndice califica la eficiencia con la cual los mercados de insumos surten a las actividades productivas, a través de la comparación de costos y productividades medias. Entre 2001 y 2007, la economía mexicana ha mostrado un retroceso de 11 puntos, al pasar de la posición 31 a la 42, es decir, es una de las seis economías peor ubicadas de la muestra. De las 17 variables que componen el subíndice en 9, la posición del país muestra una ligera mejoría, 4 descienden y 4 se mantienen sin cambios.

Al comparar el desempeño de México contra sí mismo se tiene que el deterioro mayor se presentó en la productividad del capital fijo que entre 2004 y 2007 tuvo una caída de -90 por ciento. Seguido por el aumento en el costo del diesel para maquinaria 36% en los

mismos años, y el mayor costo unitario en la energía eléctrica que en el mismo periodo tuvo un incremento de 32 por ciento.

En lo que respecta a la economía mundial, México se encuentra rezagado en 12 de los 17 indicadores que integran el subíndice, la brecha más importante se presenta en la productividad de la mano de obra, 20,141 dólares por trabajador en México frente a 46,058 en el resto del mundo, una brecha de 56 por ciento. Entre los 5 indicadores que superan el promedio mundial se encuentran, los menores costos relativos de la mano de obra, la energía y el capital (tasa de préstamo a largo plazo). El costo de la mano de obra en la industria manufacturera en México es inferior en 82% al promedio mundial.

Gráfica 3.22
Mercado de factores eficientes:
México vs el Mundo por variable, 2007



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, 2009

Cuadro 3.7
Mercado de Factores Eficientes:
Desempeño de México respecto al mundo y a sí mismo en el tiempo

Indicador	Unidades	Desempeño de México		Cambio	Top 5* Mejor ✓ Peor × Igual =	Mundo**	Rezago vs Mundo	
		Datos				Datos		
		2007	2004			2007		%
Costo promedio de la hora de mano obra del sector manufacturero	USD por hora	2.90	2.85	2%	×	33.46	15.24	-81%
Productividad de la mano de obra	PIB (USD) por trabajador	20,141	16,057	25%	✓	114,019	46,058	-56%
PEA cuyos salarios son negociados por sindicatos	% PEA	7.0%	6.6%	5%	×	5.0%	6.3%	11%
Índice de flexibilidad de las leyes laborales	Más alto, mejor (0-100)	61.7	61.4	1%	✓	75.1	63.2	-2%
Costo unitario de la energía eléctrica	USD por mil kWh	102	77	32%	×	108	105	-3%
Infraestructura energética por persona	kWh per cápita	2,311	1,946	19%	✓	12,746	5,861	-61%
Eficiencia eléctrica	PIB (USD) por kWh	3.7	3.4	7%	✓	6.2	3.8	-3%
Costo del diesel para maquinaria	Centavos/USD por litro	53	39	36%	×	141	108	-51%
Índice de liberalización del sector energético	Más alto, mejor (0-3)	0.0	0.0	-	=	3.0	2.8	-
Costo de vida con respecto a EUA	Costo USD (ajustado por PPP)	71.8	68.6	5%	×	136.6	89.8	-20%
Tasa de préstamo de largo plazo de la banca	%	7.6%	7.2%	5%	×	7.1%	10.1%	-24%
Tasa de descuento para calcular inversiones	%	7.6%	7.2%	5%	×	4.9%	7.2%	6%
Productividad del capital fijo	PIB (USD) / Capital (USD)	0.08	0.80	-90%	×	0.09	0.10	-21%
Mecanización del campo	# tractores por 100 Ha	0.3022	0.3019	0.1%	✓	5.8104	3.8771	-92%
Índice de transparencia y regulación de propiedad privada	Más bajo, mejor (1-5)	2.94	3.14	-6%	✓	1.50	2.61	13%
Densidad de las tierras agrícolas por trabajador	Ha por trabajador	0.127	0.132	-3%	×	0.495	0.452	-72%
Productividad agropecuaria por Ha	kg de cereal / Ha	3,091	2,936	5%	✓	6,528	4,125	-25%

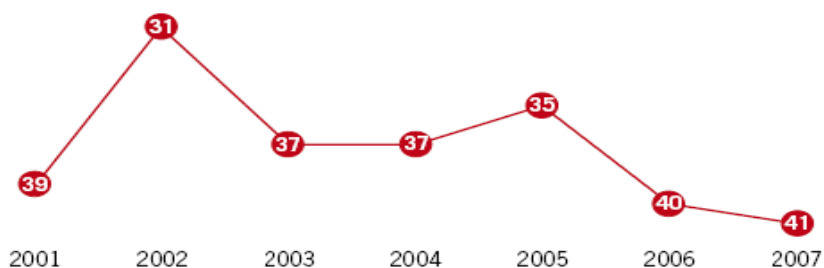
* Top 5 promedia las calificaciones de los cinco primeros lugares del subíndice: Irlanda, Dinamarca, Bélgica, Noruega y EUA.
** Mundo promedia las calificaciones del total de países.

Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, 2009

Actualmente, México es una de las economías más abiertas del mundo, cuenta con 12 tratados comerciales signados con más de 40 países alrededor del mundo, incluidos Japón e Israel. No obstante, como ya se vio, su comercio se centra en un solo mercado, el estadounidense. El índice de competitividad estimado por el IMCO incluye un subíndice denominado *Aprovechamiento de las relaciones internacionales* que califica la medida en que los países capitalizan su relación con el exterior para ser competitivos. Los principales aspectos que incluye se refieren al turismo, comercio exterior y flujos de capitales a través de indicadores que reflejan, tanto el volumen de los flujos económicos como la facilidad con que estos fluyen.

La posición de México en este subíndice también va a la baja. En 2001 ocupaba el lugar 39, un año después había logrado una mejoría de 8 lugares colocándose en la posición número 31, en 2003 retrocedió 6 lugares, hasta el lugar 37 donde se mantuvo hasta 2005 cuando volvió a escalar posiciones (lugar 35), pero en 2006 regresó la tendencia a la baja cayendo al lugar 40.

Gráfica 3.23
Aprovechamiento de las relaciones internacionales:
Posición competitiva de México en el tiempo, 2004-2007

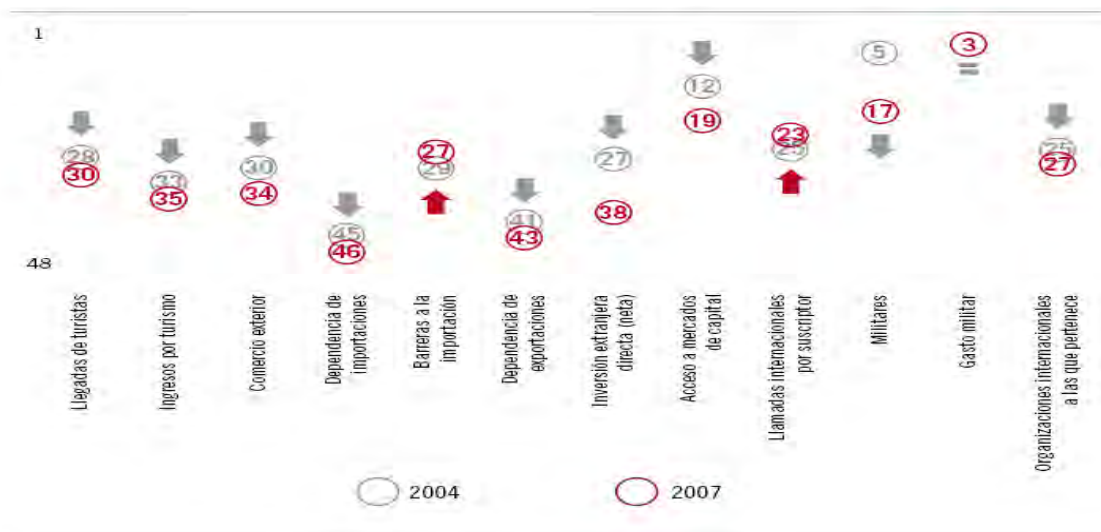


Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, 2009

En 2007, los países que más avanzaron en este subíndice fueron China y Noruega, 9 y 10 posiciones, respectivamente; seguidos por Guatemala, Perú, India, Panamá y Turquía que avanzaron 6 posiciones. El éxito de la economía china se debió a la diversificación de sus exportaciones y el incremento de las organizaciones internacionales a que pertenece. Las peores caídas fueron las experimentadas por las economías de Argentina, 9 posiciones, principalmente por sus barreras a la importación y exportación; y Polonia, 7 posiciones, por la contracción en la inversión extranjera directa, mayoritariamente.

El subíndice está integrado por 12 variables de medición, de éstas México sólo ha avanzado en dos: barreras a la importación y un mayor número de llamadas internacionales. Las caídas más importantes se presentan en las variables: inversión extranjera directa, acceso a mercados de capitales y el incremento de militares con respecto a la PEA.

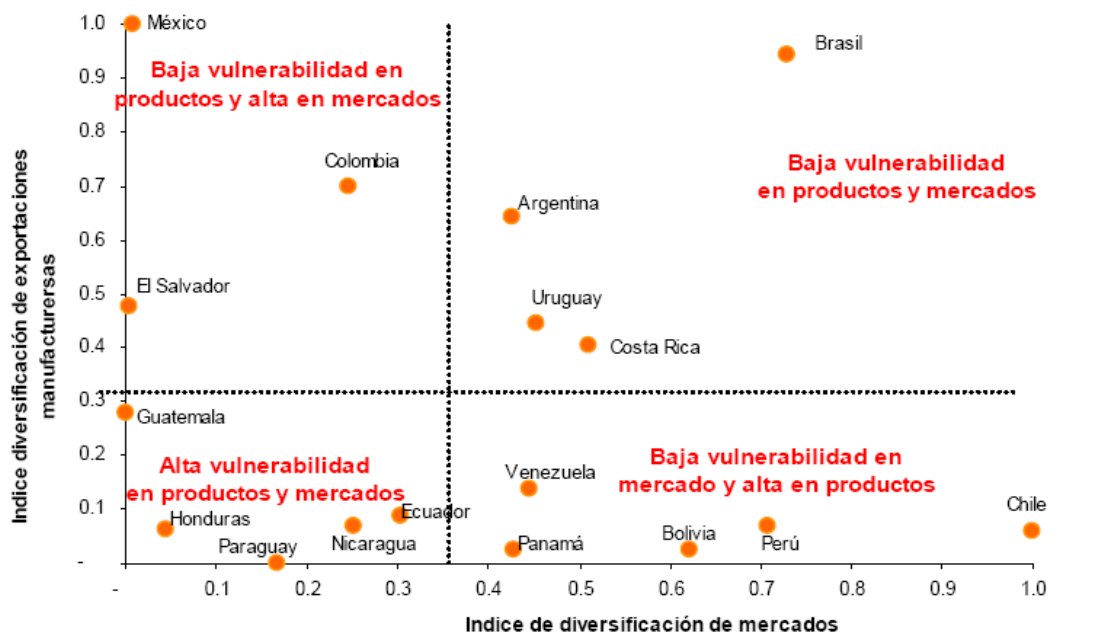
Gráfica 3.24
Aprovechamiento de las relaciones internacionales:
Cambios en la posición competitiva de México por variable, 2004-2007



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, 2009

El problema principal para México es su enorme dependencia comercial respecto a la economía de Estados Unidos. Mientras que la mayoría de países aprovechan la globalización para diversificar sus mercados, a pesar de la búsqueda, casi obsesiva de México por firmar acuerdos comerciales, ha concentrado en el mercado estadounidense, con el riesgo que implica estar sujeto al desempeño económico de ese país. En materia de diversificación comercial, un informe más reciente de la Organización para el Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas (UNIDO), ubica a México como uno de los países de la región latinoamericana con baja vulnerabilidad en diversificación de productos de exportación manufacturera pero alta en cuanto a diversificación de mercados.

Gráfica 3.25
Matriz de diversificación en América Latina



Fuente: Organización para el Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas

4.3 Ausencia de políticas públicas

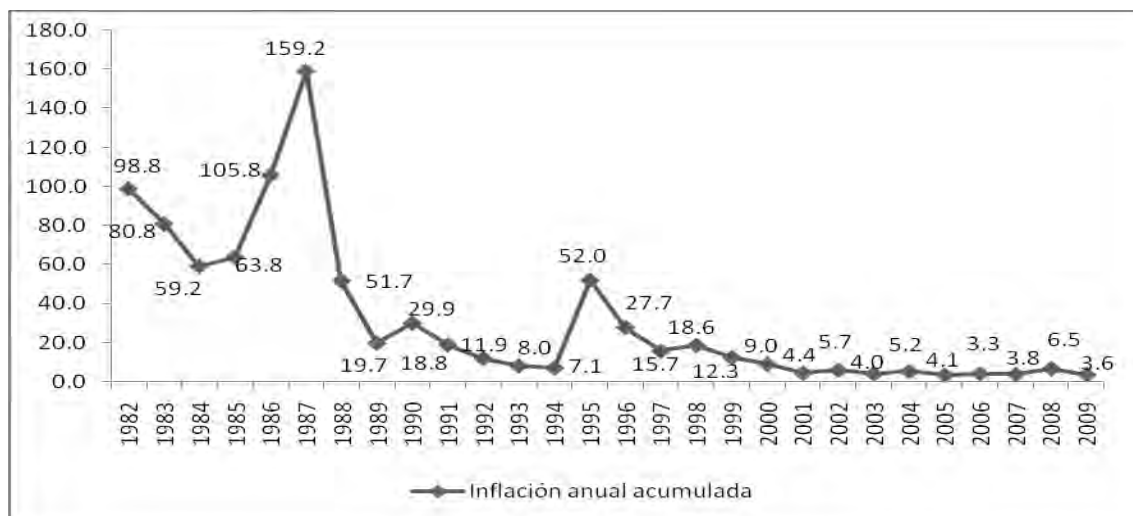
Por último, pero no por eso menos importante, la falta de políticas públicas de acompañamiento, ha sido uno de los principales obstáculos para que el proceso de apertura económica se traduzca en mejores condiciones para la economía.

El marco ideológico que dio sustento a la estrategia de cambio estructural adoptada en México tras la crisis de 1982, condensado años después en el llamado *Consenso de Washington*, plantea la idea de que la meta fundamental de la política económica debe de ser el logro de la estabilidad macroeconómica único medio para garantizar el crecimiento económico. Los pilares sobre los cuales habría de descansar dicha estabilidad serían el libre comercio, la apertura de las economías, el control de la inflación, una mínima participación del Estado en la economía, así como la instrumentación de políticas monetaria y fiscal restrictivas.

Si se consideran los resultados obtenidos hasta el momento y el planteamiento anterior, es fácil suponer que el motivo por el cual el cambio estructural en el sector externo no ha tenido el impacto esperado sobre la economía es una ineficiente aplicación de estas recomendaciones de política económica. Sin embargo, como se verá a continuación, la aplicación de estas recomendaciones lejos de incumplirse se ha profundizado.

En primer lugar, como ya se ha señalado la economía mexicana es una de las economías más abiertas del mundo y se ha liberalizado por completo el mercado de capitales. En segundo lugar, el control de la inflación junto con el equilibrio fiscal han sido los objetivos fundamentales de todos los gobiernos posteriores a la crisis de los ochenta.

Gráfica 3. 26
Inflación anual, México 1982-2009
(Porcentajes)



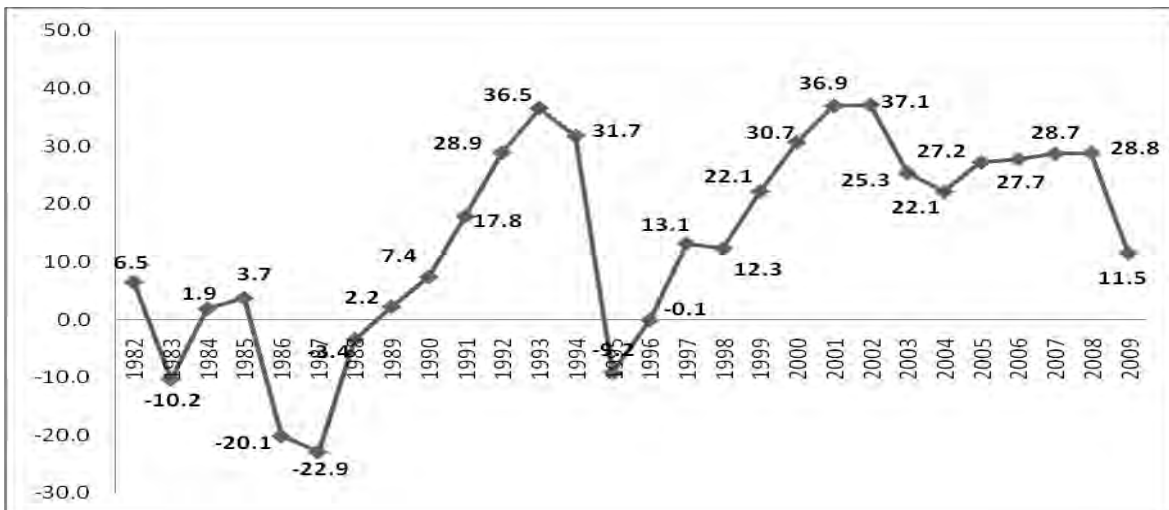
Fuente: elaboración propia con datos de Banco de México

La meta de reducir la inflación a niveles de un solo dígito se había alcanzado ya en 1993 cuando fue de 8.0%, sin embargo la devaluación de la moneda en diciembre de 1994 generó un incremento importante de precios llevando la inflación de ese año hasta un nivel de 52%, a partir de ese momento comenzó un nuevo descenso, finalmente en el año 2000, la inflación acumulada fue de 9.0%, se había regresado a la meta de un dígito, desde

entonces la inflación ha promediado un nivel de 4.9% al año, aunque aún es superior aún a las metas planteadas por las autoridades monetarias que oscilan entre el 3 y 3.5% anual.

El control inflacionario se ha logrado a través de una política de topes salariales, que consiste en decretar los ajustes anuales al salario mínimo de acuerdo a la inflación esperada y no en función de la inflación pasada como había sido costumbre bajo el modelo anterior. Esta política ha bloqueado la capacidad de recuperación del salario real (véase gráfica 3.16). Otro instrumento utilizado con este propósito ha sido el manejo del tipo de cambio, a raíz de la crisis económica de 1995 se adoptó el régimen de libre flotación de la moneda, con la intervención del Banco de México cuando los niveles del tipo de cambio se alejan de los niveles convenientes para la inversión en cartera y la estabilidad de precios.

Gráfica 3.27
Sobre o Subvaluación del tipo de cambio, México 1982-2009
(Porcentaje, promedio anual)



1/ Sobre o subvaluación.- Es la diferencia porcentual entre el tipo de cambio nominal y el tipo de cambio teórico. Año base 1996. El signo negativo (-) indica subvaluación del peso mexicano, respecto al dólar americano y el signo positivo (+) indica sobrevaluación del peso con respecto al dólar americano.

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Por lo que toca al sector público, éste se ha reducido al mínimo relegando las tareas del Estado a la procuración del desarrollo social. Atendiendo a su nuevo papel de ‚Estado justo‘ comprometido con el desarrollo social, desde 1989 el gasto en desarrollo económico

ha disminuido considerablemente con el correspondiente aumento en el gasto destinado al desarrollo social. La gráfica 3.29 da cuenta de que entre 1989 y 2008 el gasto destinado a fomento económico disminuyó como porcentaje del PIB de 9 a 5.7%, en contraparte, el destinado a desarrollo social se incremento de 5.7 a 11% del PIB.

Gráfica 3.28
Clasificación funcional del gasto público, México 1989-2008
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrera Adame, Carlos Javier, “Gasto público en México (1982-2006)” en Cordera Campos, R., y Cabrera Adame, C.J., *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 99, FCE-UNAM-FE, México, 2008.

Como es de suponer, la estructura interna del gasto también se ha modificado. La participación del gasto en desarrollo económico dentro del gasto programable ha disminuido de 55.7% en 1989 a 31% en 2008, con un impacto negativo en todos sus componentes.

Gráfica 3.29
Clasificación funcional del gasto público, México 1989-2008
(Porcentajes del gasto programable)



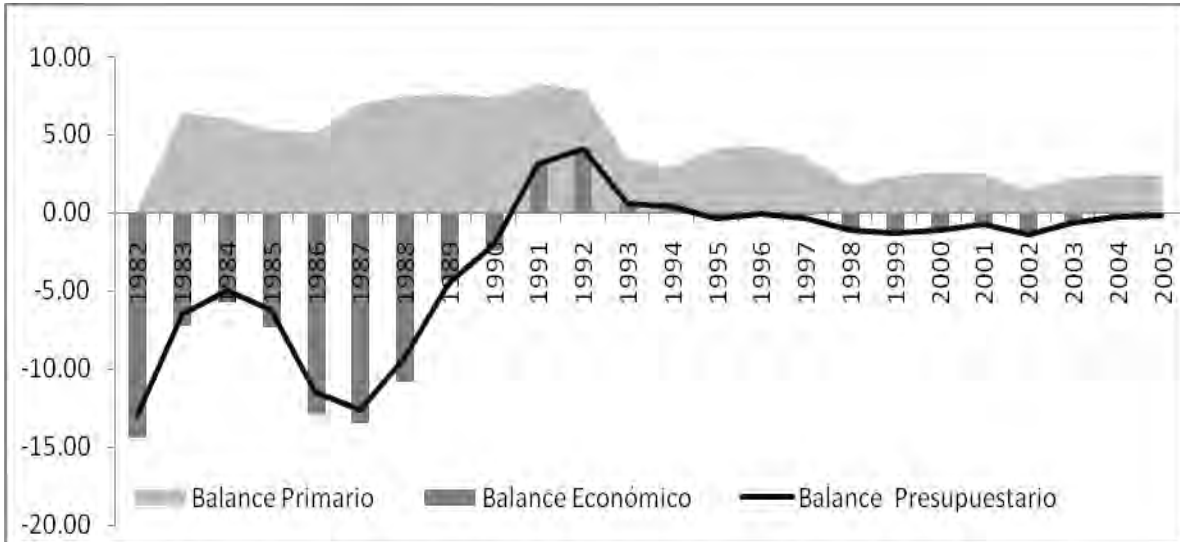
Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrera Adame, Carlos Javier, “Gasto público en México (1982-2006)” en Cordera Campos, R., y Cabrera Adame, C.J., *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 99, FCE-UNAM-FE, México, 2008.

En consecuencia, el gasto en desarrollo social ha incrementado su participación en el gasto programable, de representar el 35.5% en 1989, en 2008 tuvo una participación de 59.5 por ciento. Sin embargo, destaca el hecho de que este incremento en el gasto social es resultado del descenso de su contraparte, el gasto económico. Es decir, que “la política de gasto ha estado orientada por un criterio de redistribución, en el que los incrementos presupuestarios para una función se consiguen disminuyendo los destinados a otra, en este caso sacrificando los objetivos de fomento económico”.⁹

En términos de balance, se observa una tendencia a la reducción de los déficit económico y presupuestario, este último presenta incluso un saldo positivo a partir de 2006, y mayoritariamente del balance primario que presenta saldos positivos desde 1982.

⁹ Cabrera Adame, Carlos Javier, “Gasto Público en México (1982-2006)” en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 99, FCE-UNAM-Facultad de Economía, México, 2008, pp.153-154

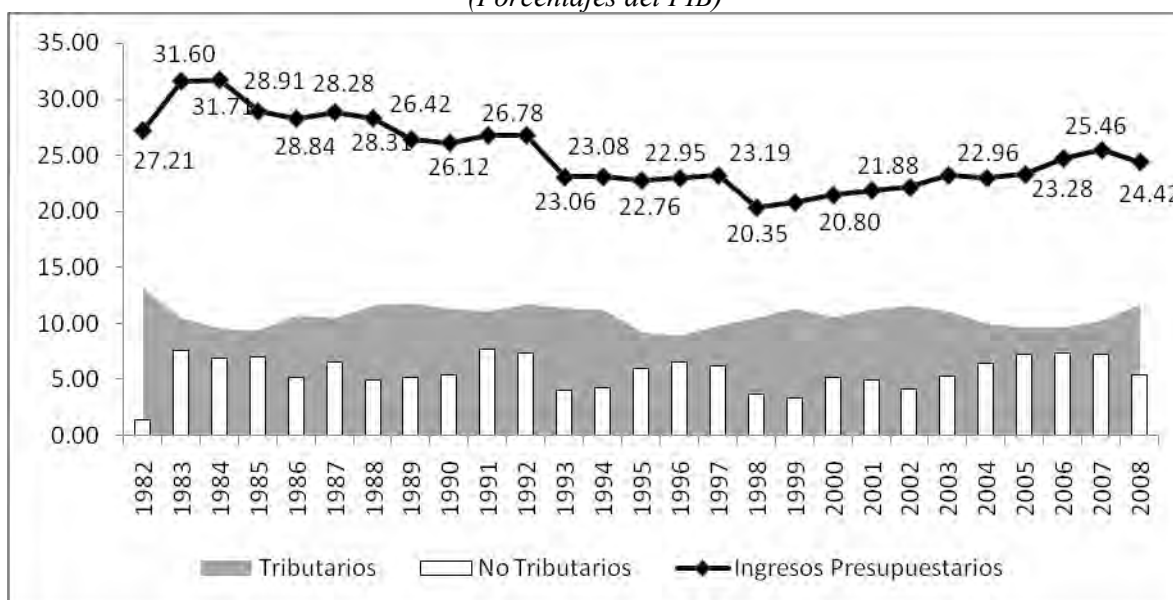
Gráfica 3.30
Balance del Sector Público, 1982-2005
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Es importante señalar que este manejo presupuestario obedece a la debilidad en la estructura fiscal y la incapacidad del gobierno de incrementar la carga tributaria en el país.

Gráfica 3.31
Ingresos presupuestarios, México 1982-2008
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Los ingresos tributarios en México representaron en 2008, 11.7% del PIB, muy por debajo del promedio latinoamericano de 15% y de los países de la OCDE que en 2006 alcanzaron 35.9% del PIB. “La baja recaudación fiscal viene condicionando la capacidad de gasto de la economía mexicana, se suma además la obsesión de los últimos años por mantener en equilibrio las finanzas públicas. Así, el problema de México no es si incurre o no en déficit, sino que tiene una estructura fiscal que le impide gastar e invertir en las magnitudes que reclama la realidad económica, social y demográfica del país”.¹⁰

El comportamiento del gasto público da cuenta de la renuncia por parte del Estado a desempeñar un papel activo en la promoción del crecimiento y el desarrollo. Al tiempo que confirma la convicción de los hacedores de la política económica de que ésta debe limitarse a proporcionar un entorno macroeconómico estable “que propicie el desarrollo de una economía de mercado que de manera natural se oriente al crecimiento, sin tomar en cuenta

¹⁰ Cordera Campos, Rolando, *et.al.*, “México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo” en *Economía UNAM*, núm. 18, UNAM, México, septiembre-diciembre de 2009, p.17.

las características de México donde la inversión pública tiene un efecto multiplicador positivo en la inversión privada y la generación de empleo”.¹¹

Queda demostrado que más que incumplir las recomendaciones de política económica lo que se ha hecho en el país es profundizarlas, hecho que se reafirma con la crisis económica-financiera de 2008, cuando la mayoría de las economías a nivel mundial recurrían a mayores niveles de gasto público y/o severas reducciones de las tasas de interés, las autoridades económicas en México insistían en la aplicación de políticas procíclicas, contracción del gasto público, tasas de interés elevadas, sobrevaluación del tipo de cambio y control de la inflación. Es claro que la estabilidad macroeconómica, aunque necesaria, no es suficiente para asegurar el crecimiento económico de un país como el nuestro.

Es la ausencia de políticas de fomento y no la presencia de las que se han mencionado la que impide que el país aproveche correctamente las ventajas de la apertura y el cambio estructural. Mantener consideraciones tan simplistas como la de aquel político que afirmara que la *mejor política industrial es no tener política industrial*, debilita el mercado interno, promueve la desarticulación productiva, daña a las pequeñas y medianas empresas, merma la competitividad de nuestro país en el exterior y pone en riesgo el futuro de nuestros jóvenes.

5. Apertura y bienestar

Es difícil establecer el impacto neto de la apertura sobre el bienestar de la población. Sin embargo, partiendo del hecho de que el impacto de la apertura en el crecimiento económico ha sido escaso, es válido suponer que su nivel de incidencia en el bienestar de la población he seguido la misma ruta.

Según datos de Enrique Provencio,¹² en 1981 el 44.9% de la población se encontraba en condiciones de pobreza y 19.2% en situación de pobreza extrema, para 1987

¹¹ Cabrera Adame, Carlos Javier, *op. cit.*, 2008, pp.153-154.

¹² Provencio, Enrique, “El claroscuro de los años ochenta: la década en la perspectiva del desarrollo”, en *México a fines de siglo*, tomo II, FCE, México, 1993, p.245.

como resultado de la crisis de la deuda y el colapso petrolero estos porcentajes se habían incrementado a 50.9 y 29.5%, respectivamente. En 1992, ya con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL); el 53.1% de la población nacional se encontraba en situación de pobreza de patrimonio, 29.7 en pobreza de capacidades y 21.4 en pobreza alimentaria.¹³ Dieciséis años más tarde la situación era la siguiente: 47.4% de la población mexicana se encontraba en situación de pobreza patrimonial, 25.1% en pobreza de capacidades y a 18.2% en pobreza alimentaria, es decir, en 16 años el porcentaje de pobres en México de había reducido apenas 5.7, 4.6 y 3.2 puntos porcentuales, respectivamente.

Pero si en términos relativos estos resultados son preocupantes, la situación se vuelve crítica al analizar los datos en términos absolutos. Entre 1992 y 2008 el número de pobres en el país se incrementó en 4.4 millones, al pasar de 46.1 millones en 1992 a 50.5 en 2008. La vulnerabilidad de la población mexicana queda al descubierto al observar que las cifras de pobreza en todos sus niveles aumenta cada vez que se presenta una crisis en la economía, sucedió en las mediciones de 1987, 1996 y la más reciente 2008.

En materia de distribución del ingreso los datos tampoco son alentadores en 1984 el índice de Gini en México era de 0.425 –el más bajo en la historia del país–, en 2008 este indicador era igual a 0.498, es decir, la concentración del ingreso en México es creciente en el tiempo. En 2008, el decil de hogares de más altos ingresos concentró el 31.1% del ingreso nacional disponible, mientras que el 10 por ciento de las familias con menores ingresos se apropiaron apenas el 2.3% de los ingresos corrientes totales, una prueba mpas de la persistente desigualdad en el país.

¹³ De acuerdo con el CONEVAL la pobreza se clasifica en tres dimensiones: 1) Pobreza alimentaria: proporción de personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL. 2) Pobreza de capacidades: proporción de personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación. 3) Pobreza de patrimonio: proporción de personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

A estos resultados deben sumarse, el preocupante aumento en los niveles de desempleo y actividades informales,¹⁴ migración masiva hacia Estados Unidos destacando en los últimos años la de población con un nivel de educación por arriba de la media,¹⁵ así como el aumento considerable de actividades ilícitas y del crimen organizado, a las cuales se incorporan cada vez más jóvenes por falta de oportunidades y desconfianza en el futuro (el fenómeno „ni-ni”),¹⁶ por mencionar solo algunos.

Reflexiones finales

Luego de casi tres décadas de cambio estructural en México persisten los desequilibrios estructurales. Las reformas estructurales del sector externo han tenido efectos diversos en la economía mexicana, ésta se ha beneficiado de mayores volúmenes comerciales, y dinamismo exportador, acceso preferencial al mercado más grande del mundo, una mayor diversificación de sus exportaciones a favor de las manufacturas de media y alta tecnología, así como montos crecientes de inversión extranjera.

En oposición, se han generado factores de riesgo que cuestionan la viabilidad del modelo en el largo plazo, como son, la concentración de las exportaciones mexicanas en el

¹⁴ El incremento de estas últimas, es además una muestra de que la pérdida de empleos formales es mayor a la que las cifras de desempleo reflejan.

¹⁵ Preocupa en este sentido el impacto que la actual crisis económica-financiera está teniendo no sólo sobre el nivel de remesas (una de las tres principales fuentes de divisas para el país) sino por el papel que ha desempeñado como válvula de escape para el nivel de desempleo y pobreza que amenazan a una gran cantidad de población en el país.

¹⁶ Las tasas de participación económica de los jóvenes en México en los últimos años se sitúa en niveles que rebasan 60% para las personas entre 20 y 24 años de edad, y alcanzan 70% para quienes tienen entre 25 y 29 años. Así, en promedio entre 6 y 7 de cada diez jóvenes busca incorporarse al mercado de trabajo, con una ligera disminución en el año 2009 atribuible al efecto desánimo (percepción de que no se va a encontrar un empleo u ocupación aunque se busque) producto de la crisis económica (...) El ritmo de creación de empleo de la década previa, con un promedio de 140 mil puestos de trabajo formales al año, es insuficiente para dar cabida a los jóvenes que continuarán llegando al mercado laboral en los próximos años. De los veinte millones de jóvenes que accederán a la edad adulta entre 2010 y 2019, y que en algún momento podrán incorporarse a la actividad (70% de ellos en promedio, unos 14 millones), si acaso uno de cada diez podrá contar en algún momento con un contrato de trabajo que cuente con todas las prestaciones de ley. Nueve de cada diez jóvenes trabajadores engrosarán las filas del autoempleo, la informalidad, el empleo precario o el desempleo. (...) Los jóvenes excluidos de la escuela y la ocupación desarrollan una experiencia vital de desafiación institucional. Pero se trata de jóvenes con deseos de consumo. De ahí que la escuela y el trabajo compitan con otras alternativas de ingreso: actividades delictivas y violentas. Murayama, Ciro, “Juventud y crisis: ¿hacia una generación perdida?” en *Economía UNAM*, núm. 20, UNAM, mayo-agosto de 2010, pp. 75-78.

mercado estadounidense hace muy vulnerable a la economía mexicana a los shocks que aquella experimente. Pese a su dinamismo muchos de los sectores y empresas exportadoras, particularmente los más dinámicos se encuentran desvinculados del mercado interno o han generado la desarticulación respecto a la producción nacional. Predominan las importaciones de bienes de uso intermedio y bienes de consumo lo que deja entrever, primero que el sector exportador del país se integra básicamente por actividades de ensamble o maquila, y dos, que la producción nacional es insuficiente para satisfacer las demandas de consumo de la población, o bien, que el diferencial de precios favorece la importación de productos que bien podrían ser abastecidos con producción nacional.

El creciente predominio de la industria maquiladora en las actividades exportadoras es otro motivo de preocupación, como es sabido, una de las características más importantes de este tipo de industria es su bajo potencial para el crecimiento de la productividad con la contraparte de su gran capacidad de absorber empleo con salarios bajos. Al respecto, el índice de competitividad nos ayuda a comprobar que México sigue basando la competitividad de sus exportaciones en el bajo costo de su mano de obra y su cercanía con el mercado estadounidense, características que con el arribo de economías exportadoras como China e India resultan insuficientes.

Finalmente, se demostró que la estabilidad macroeconómica más la reducción del Estado en la economía, más la instrumentación de políticas monetaria y fiscal restrictivas son insuficientes para garantizar que México aproveche todas las oportunidades que ofrece la apertura económica y las opciones de la globalización, motivo por el cual el sector externo no ha podido asumir su papel de motor de arrastre de la economía mexicana ni, en consecuencia, generar derramas positivas en el bienestar de la población.

*No amo mi patria. Su fulgor abstracto es inasible.
Pero (aunque suene mal) daría la vida por diez lugares suyos,
cierta gente, puertos, bosques de pinos, fortalezas, una ciudad deshecha,
gris, monstruosa, varias figuras de su historia, montañas y tres o cuatro ríos.
(Alta Traición, José Emilio Pacheco)*

CONSIDERACIONES FINALES

Han transcurrido casi tres décadas desde que, sin establecerse un debate verdadero o realizar un diagnóstico serio, objetivo y certero sobre las debilidades estructurales del modelo de desarrollo por Sustitución de Importaciones; el país inició el proceso de cambio estructural de su economía. Particular importancia adquirió el sector externo en este cambio de rumbo. Específicamente las exportaciones manufactureras, asumieron un papel protagónico como nuevo motor del crecimiento.

De modo que, durante los últimos 28 años el país ha centrado sus esfuerzos en dos grandes temas: la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial, ambos aspectos afectan de manera decisiva el crecimiento económico del país y en consecuencia el bienestar de sus ciudadanos. Los promotores del nuevo modelo de desarrollo orientado a la exportación, aseguraban que la apertura económica, combinada con la estabilidad macroeconómica y el libre mercado serían los elementos fundamentales para garantizar el crecimiento económico en el largo plazo. Afirmaban que el proceso de apertura y liberación del sector externo favorecería una asignación más eficiente de los recursos productivos; la modernización de la planta productiva nacional, mejoraría los niveles de competitividad de la economía, estimularía el acceso a los recursos de capital y a la tecnología, promovería una estructura económica más flexible, ingresos más altos y mayor productividad; así como el aumento en la acumulación de capital derivando en más crecimiento y mayor bienestar.

A casi seis lustros de iniciado el cambio estructural en el sector externo el balance arroja un saldo negativo. Se debe reconocer que ha habido avances importantes en materia de apertura económica, así como las ventajas que está ha derramado sobre el país, no obstante, los costos de la misma siguen siendo altos. Actualmente, México es tan o más dependiente del exterior de lo que lo era antes de las reformas, no sólo por el peso de las exportaciones, sino por la mayor penetración de las importaciones, tanto para hacer posible la exportación como para satisfacer las necesidades de consumo internas.

Si bien se ha logrado la diversificación de nuestras exportaciones favoreciendo las de la industria manufacturera éstas se concentran en un solo mercado, el de Estados Unidos lo que vuelve a la economía mexicana completamente vulnerable y dependiente del ciclo económico de su vecino del norte. Además, aun cuando las exportaciones manufactureras representan más del 70% del valor total exportado un alto porcentaje de los insumos y componentes empleados en su producción son importados, lo que refleja por un lado fuertes problemas de desarticulación de las cadenas productivas y por otro que el país no ha avanzado en la incorporación de estas cadenas a procesos más integrados en la producción para la exportación y el mercado nacional.

Adicionalmente la industria maquiladora contribuye con una parte importante de las exportaciones lo que indica que las actividades exportadoras son básicamente de ensamble, a diferencia por ejemplo de las empresas del sudeste asiático que funcionan con un enfoque de ‚paquete completo‘ en el que las plantas locales integran sus productos con componentes nacionales. Asimismo, aun cuando con la apertura económica el país se volvió un importante importador de capitales o inversión extranjera, la mayor parte de ésta es capital de corto plazo, demasiado volátil, por su naturaleza, e incapaz de generar empleos o contribuir a elevar la productividad del país.

Respecto a la inserción de México en la economía mundial a través de acuerdos comerciales, los resultados no son muy diferentes. En la actualidad el país es miembro del GATT, la OCDE y la APEC y tiene firmados 12 acuerdos comerciales con más de 40 países alrededor del mundo, entre los que destacan el TLCAN, los TLC con la Unión

Europea y Japón, así como su participación en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), por mencionar sólo algunos. No obstante, en la práctica, sólo se aprovecha uno de ellos.

Todos lo anterior ayuda a explicar el por qué un aumento de 9.7% anual en las exportaciones –que se suponía serían el pivote de la economía– se ha reflejado apenas en un crecimiento de 2.1% en el producto. Parece que la actividad que debía convertirse en soporte del desarrollo económico, no ha sido capaz de generar un impacto más provechoso sobre la producción y la generación de empleo. Baste señalar el hecho de que la tasa de desempleo abierto que era de 2.8% en 1992 fue en 2009 de 5.5 por ciento y el salario mínimo comenzó a descender en términos reales, a partir de 1995 un año después de que el TLCAN entrara en vigor.

Aunque la estabilidad macroeconómica es un objetivo cumplido, parece que ésta y las reformas instrumentadas hasta el momento no han sido suficientes para insertar al país, de forma exitosa, en la nueva dinámica mundial. La nueva estrategia de desarrollo no sólo no ha generado crecimiento, sino que además ha contribuido a aumentar la desigualdad y la pobreza. Es evidente, que ni la estabilidad macroeconómica, ni el cierre total o la apertura indiscriminada son eficaces si no se acompañan de políticas complementarias que impulsen el desarrollo de la industria nacional y el mercado interno.

La percepción generalizada entre los responsables de la política económica de que lo mejor que pueden hacer para favorecer el crecimiento es proveer a los agentes económicos privados de un marco macroeconómico estable, debe cambiar, el logro de tasas elevadas de crecimiento requiere de condiciones que sólo el Estado puede procurar. Las políticas públicas pueden y deben impulsar el crecimiento a través de una oferta adecuada de bienes y servicios públicos, la correcta definición de los derechos de propiedad, garantizando la seguridad y el acceso a servicios de salud, seguridad social y educación de calidad, así como la inversión en obras de infraestructura.

En este sentido, es indispensable reformar la política económica del Estado. Si bien la estabilidad en las principales variables de la economía: precios, tipos de cambio, salarios reales, tasas de interés y precios de los bienes públicos, debe ser un medio para alcanzar el crecimiento económico sostenido y prolongado, no puede convertirse en el fin último de la política económica. La estabilidad por sí misma es insuficiente para garantizar que México aproveche todas las oportunidades que ofrecen la apertura económica y las opciones de la globalización.

Por el lado de la política fiscal se necesita una reforma fiscal que incremente el nivel de recaudación, promueva la adecuada distribución de la carga impositiva entre los distintos sectores de la sociedad, incentive la reinversión de utilidades y el ahorro interno y fortalezca el federalismo fiscal. En cuanto a la política monetaria, es necesario que sus mecanismos se utilicen sólo como dispositivos complementarios de las políticas fiscal, comercial y del empleo.

Asimismo, es indispensable abandonar la vieja idea de que la *mejor política industrial es no tener política industrial*, y comenzar a implementar una que promueva la diversificación económica, la inversión en innovaciones tecnológicas, y permita encaminar recursos públicos hacia la creación de nuevas industrias que se perciben como importantes desde el punto de vista colectivo y que las fuerzas del mercado por sí mismas no producirían. Esta intervención en la asignación de recursos para superar los obstáculos al surgimiento de nuevas actividades y a la innovación, es lo que debe entenderse por política industrial para el desarrollo y el crecimiento: crecimiento del empleo, del desarrollo regional, apoyo a la micro y pequeña empresa y a la creación de encadenamientos productivos que vinculen a los sectores más dinámicos de la economía, principalmente los de exportación, con el resto.

Se deben instrumentar políticas encaminadas a mejorar los niveles de competitividad del país que no se sostengan en la mano de obra barata. El primer paso consiste en reconocer la importancia de tener una mejor educación, fomentar la innovación industrial, crear una mejor y mayor infraestructura de tecnología de información y

comunicación, y establecer un marco legal eficiente así como canalizar los recursos públicos hacia el fortalecimiento de aspectos competitivos como la capacitación en los lugares de trabajo por medio de incentivos fiscales y laborales, incentivos al control de calidad, propiciar menores costos de transacción, la flexibilización del mercado laboral, entre otros.

En síntesis, para reactivar el crecimiento de nuestra economía y garantizar su reinserción exitosa en la economía mundial es necesario contar con un Estado sólido capaz de promover, estimular y orientar su marcha. Corresponde a éste, definir la política de desarrollo del país, así como promover y coordinar su puesta en práctica. Las políticas fiscal, monetaria y sectorial deben ser instrumentos principales del Estado para corregir algunas de las insuficiencias del mercado y garantizar el crecimiento y desarrollo económicos del país. Por último, el fortalecimiento del Estado debe acompañarse del fortalecimiento de las instituciones, valores y prácticas no estatales. Las políticas públicas deben coordinarse en la búsqueda de un solo objetivo: crecer, porque crecer significa empleos, educación, salud, y bienestar en general.

El debate no puede seguir girando en torno a la disyuntiva Estado-Mercado o a la pertinencia de una nueva generación de reformas. Lo imperativo es reconocer que la estrategia de cambio estructural fracasó, y actuar en consecuencia. Veintiocho años, -una generación que de ‚bono demográfico‘ obtuvo el calificativo de ‚ni-ni‘- deben ser prueba más que suficiente de este naufragio. Es a partir de este reconocimiento y el diseño de una estrategia de desarrollo nacional como mejor pueden aprovecharse las ventajas y oportunidades que presenta el mundo globalizado. Es momento de reconocer, como lo han señalado distintos autores, que sí hay margen de maniobra para que los Estados nacionales le impriman a la globalidad sentido y dirección bajo las condiciones y particularidades de nuestra economía. Para “nacionalizar la globalización”. Es momento de que la disyuntiva deje de ser más o menos Estado o más o menos Mercado, y se convierta en la búsqueda de la mejor estrategia para sumarlos en la búsqueda de un objetivo común: el crecimiento económico.

APÉNDICE

Recuadro 1.1: La polémica sobre la adhesión de México al GATT

Argumentos a Favor

Vemos con buenos ojos la entrada al GATT, sabemos que si queremos avanzar en comercio exterior es momento de entrar al juego profesional y tomar riesgos en organismos internacionales en donde se maneja el comercio mundial. Si pertenecemos al GATT tendremos reducciones a los impuestos de importación de nuestras exportaciones y tendremos también más seguridad de esos mercados. Sabemos también que sería benéfica la competencia, que las mercancías extranjeras representarían en nuestro propio mercado para la industria nacional, que se vería precisada a dinamizar su proceso de desarrollo por cuanto a la calidad, precio y servicio de sus productos. Probablemente también como ventaja tendríamos una mayor corriente de inversión Sin embargo, creemos pertinente la implementación de algunas medidas para aprovechar al máximo nuestro ingreso a este importante organismo internacional: fortalecer la producción nacional, esperar a que los países industrializados liberalicen de hecho y no de palabra su comercio, implementación de una política nacional de comercio exterior perfectamente bien engranada con los programas de industrialización, de apoyo y de estímulos, entre otras. **Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana**

El GATT podría ser un instrumento útil para salvaguardar los intereses del país en los casos en que se vean afectados por acciones de otros países en el ámbito comercial. Así también podría propiciar un mayor acceso y daría mayor estabilidad a las exportaciones mexicanas en los mercados extranjeros. Esto no está reñido con la utilización del petróleo como arma negociadora en negociaciones bilaterales. Al contrario, ambos instrumentos resultarían complementarios. **Fernando de Mateo**

Argumentos en Contra

La adhesión de México al GATT entraña el compromiso de adaptar instrumentos de política de desarrollo, a la filosofía económica, a las prácticas y a las normas de comercio contenidas en el Acuerdo General. En consecuencia, los instrumentos que el Gobierno Federal ha venido utilizando para el fomento a la producción, para la protección a las actividades productivas y para alentar las exportaciones deberán ser suprimidos, en su expresión fundamental, pues son incompatibles con la filosofía económica, las normas y las prácticas del GATT. Desde el punto de vista de México, el GATT constituirá un foro en el que difícilmente se logrará algún beneficio palpable; en cambio, será un foro en el que día con día, el país se verá precisado a adquirir compromisos. **Colegio nacional de Economistas.**

A las desventajas tradicionalmente expuestas para rehuir la incorporación de México al GATT se suma, en la coyuntura actual, la repercusión que tal decisión tendría en la consecución de las metas planteadas en materia de política económica. La liberalización del comercio internacional propuesta por el GATT podría ser inadecuada para dinamizar sectores como el de bienes de capital, que dentro de los objetivos nacionales tiene una de la más altas prioridades. Consideramos que México debe avanzar cautelosamente en su eventual ingreso y pugnar, paralelamente por la transformación estructural del GATT. **Rudy Omar Albertos Cámara.**

Fuentes: *El Comercio Exterior de México*, tomo II, Siglo XXI- Instituto Mexicano de Comercio Exterior-Academia de Arbitraje y Comercio Internacional, México, 1982, pp. 359-398. De Mateo, Fernando, "Contribución a la polémica sobre el GATT" en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 2, México, febrero de 1980.

Véanse además: Matus Pacheco, Javier A., "Elementos para el debate sobre la conveniencia de la adhesión de México al GATT" en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 2, México, febrero de 1980, y De Villarreal, Rocío y Villarreal, René, "El comercio y la industrialización de México a la luz del nuevo GATT" en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 2, México, febrero de 1980.

Recuadro 1.2: Liberalismo vs Proteccionismo

Liberalismo vs Proteccionismo

En el caso de México, en las condiciones actuales, parece ser especialmente importante el evitar formulaciones falaces y simplistas como son el suponer: 1. Que el proteccionismo necesariamente equivale a ineficiencia y falta de competitividad. 2. Que la liberalización casi automáticamente eleva la eficiencia y la competitividad. La decisión apriorística acerca de la conveniencia de sustituir los permisos previos de importación por los aranceles parece estar inspirada por la filosofía anterior. Con la complicación adicional de una relativa ausencia de definiciones sobre la estrategia de promoción de exportaciones, a nivel de ramas industriales y con la instrumentación de acciones efectivas en lo referente a innovaciones tecnológicas y control de calidad [...] La liberalización en marcha, manifestada en la sustitución de permiso previo por aranceles propicia el consumismo y de ha traducido en incremento irrefrenable de las importaciones. **Sofía Méndez Villarreal**

Pienso que el debate, sin embargo, no debe centrarse en si se va a seguir o se está siguiendo una política proteccionista o una política liberal. Lo que está a discusión no es el proteccionismo, sino la forma que éste adquiera, el cómo se han de utilizar los instrumentos que le son típicos y el cuándo y para qué se van a utilizar. No se pretende acabar con el proteccionismo, sino racionalizarlo, entendiendo por tal una adaptación al tipo de economía que tiene el país, de manera que se procure una planta productiva cuyo funcionamiento no dependa de condiciones económicas y sociales que hace tiempo dejaron de existir; una planta productiva que sea capaz de generar las divisas necesarias para cubrir sus importaciones; una planta productiva que trascienda si pequeño mercado urbano de clase media y alta y que produzca bienes social y nacionalmente necesarios; una planta productiva menos dependiente, tecnológicamente, del exterior y capaz de generar su propia tecnología; una planta productiva, en fin, que responda a las necesidades de un país que no quiere ser subdesarrollado y dependiente permanentemente. **Antonio Gazol Sánchez.**

De hecho, la liberalización de las importaciones en 1977-1979 parece haberse concentrado en bienes que no afectaban mayormente los intereses de los productores nacionales. A fines de 1979 y principios de 1980 la Secretaría de Comercio preparó planes para una liberación ulterior que hubiera aumentado de modo considerable la competencia del exterior. Sin embargo, debido a la apreciación del tipo de cambio real, tales planes no se llevaron a cabo. Por el contrario, la decisión de no ingresar al GATT que adoptó en marzo de 1980 el presidente López Portillo marca el comienzo de un periodo de nuevas restricciones a la importación. El restablecimiento de tales restricciones adquirió impulso en 1981, cuando también se aumentaron los aranceles. **Bela Balassa**

Las protecciones y estímulos al desarrollo industrial (aranceles elevados y restricciones cuantitativas, estabilidad y libertad cambiarias, bajas tasas impositivas, exenciones de impuestos y subsidios, precios bajos de los energéticos y del transporte ferroviario y un oneroso subsidio oculto incluido en los altos precios y la mala calidad de los productos de las industrias establecidas en el país) no han aportado sino endeudamiento y dependencia del exterior. Cualquier aportación positiva que se aduzca ha tenido un alto costo social. Mientras que el gobierno se ha prodigado en conceder protecciones y ayudas a los industriales sin importarles que éstos no hayan respondido con una acción positiva mediante aumentos suficientes de producción y empleo, la agricultura s ha relegado a segundo plano con las consecuencias de una producción deficitaria y la persistencia de subempleo en el sector agropecuario, que es una de sus características. De aquí que la agricultura haya fallado por falta de estímulos y la industria por exceso de protecciones y por la pasividad de los empresarios locales. **Ricardo Torres Gaytán**

Fuente: Citados en Gazol Sánchez, Antonio, "La apertura comercial veinte años después" en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-El Trimestre Económico-FCE, México, 2008.

Recuadro 2.1: México: las reformas estructurales

Muchas reformas se llevaron a cabo para cumplir con el cometido de modernizar al país. Éstas contrastaron profundamente con la dirección que el proceso de desarrollo en México había seguido en los decenios pasados. Establecidas sobre la ideología „neoliberal’, su magnitud y profundidad entrañan un periodo de transición, en el que se modifican las instituciones, se redefinen las relaciones entre los factores de la producción y entre las clases sociales y en el que se da un reacomodo del poder.

El trasfondo de dicho cambio estructural se encuentra en el llamado *Consenso de Washington*, caracterizado por un conjunto de „propuestas de reforma’ de corte ortodoxo cuya aplicación en los países en desarrollo prometía conducir paulatinamente al crecimiento económico, bajos niveles de inflación, balanza de pagos equilibrada y una equitativa distribución del ingreso. Las reformas que se sugerían eran:

1. **Disciplina Fiscal:** es decir, la reducción y consiguiente eliminación del déficit fiscal, evitando en todo momento el aumento de las obligaciones por concepto de deuda pública respecto del producto interno bruto. A menos que el déficit se utilizara para financiar la infraestructura, en cuyo caso éste no debería ser mayor de 1 o 2% del PIB.
2. **Privatización:** de empresas públicas como medio para la obtención de recursos, e incluso ganancias, para el sector público.
3. **Reducción o eliminación de subsidios**
4. **Reforma Fiscal:** que permitiera la obtención de mayores ingresos (tributarios mayoritariamente) y con ello, reducir el déficit público.
5. **Regir las Tasas de Interés:** conforme a dos principios básicos, primero que sean determinadas por el mercado y segundo, que las tasas de interés reales sean positivas, ya que se supone con ello se desalentaría al capital especulativo y se incentivaría el ahorro.
6. **Tipo de Cambio:** determinado por el mercado.
7. **Apertura Comercial:** liberalización de las importaciones para estimular la adquisición de bienes intermedios a mejores costos e incrementar la competitividad de las exportaciones.
8. **Apertura a la Inversión Extranjera Directa:** ésta brindaría el capital, la tecnología y conocimientos necesarios para la producción de bienes y servicios más competitivos.
9. **Desregulación económica:** sobre todo en materia de entrada de empresas nuevas y restricciones a los flujos de capital.
10. **Protección de los Derechos de Propiedad:** es decir, un marco institucional para garantizar la propiedad privada.

Siguiendo estas recomendaciones se llevaron a cabo en nuestro país, una serie de prácticas y cambios importantes en materia económica y financiera, tal como se muestra en el cuadro 1.

Esquema: México: Reformas Estructurales

Desregulación	<p>1989:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Publicación del Reglamento del Autotransporte Federal de Carga ✓ Restableció la libertad de tránsito por las carreteras federales del país ✓ Liberación de permisos y concesiones ✓ Eliminación de la Tarifa Fija oficial a favor de la Tarifa Máxima negociable <p>1991:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Publicación del Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales de los Puertos (RSMP) ✓ Modificación de la Ley de Navegación y Comercio Marítimo (LNCM)
Liberación del comercio	<p>1983:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Reducción gradual del nivel y dispersión de los aranceles <p>1984:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comienza a eliminarse los permisos previos <p>1985:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Radicalización de las medidas de apertura ✓ Incentivos arancelarios a la exportación: Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) ✓ Ingreso al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) <p>1986:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Se estableció un arancel máximo de 20% y se redujo la dispersión de aranceles a un rango de 0 a 20%, con solo cinco tasas (0, 5, 10, 15 y 20%) <p>1987:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Continúan los incentivos fiscales y arancelarios para los exportadores por medio del programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) <p>1989:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Se acelera el proceso de apertura ✓ Reducción de aranceles promedio y permisos de importación ✓ Negociaciones Comerciales con diversas regiones y mercados del mundo. <p>1993:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Promulgación de la Ley de Comercio Exterior ✓ Firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

Liberación financiera interna	1980:	✓ Flexibilización de las reglas de emisión de las aceptaciones bancarias
	1982:	✓ Se liberaron de las subastas de los Certificados de Tesorería de la Federación (Cetes)
	1987:	✓ Reducción significativa de la tasa marginal de reserva obligatoria, de 92.2 a 51 por ciento.
	1988:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Eliminación de los límites a la emisión de las aceptaciones bancarias ✓ Establecimiento de un coeficiente de liquidez. ✓ Desmantelamiento del sistema de canalización obligatoria de fondos por medio de la banca comercial y de los fideicomisos del banco central.
	1989:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cancelación del esquema de fijación de topes máximos a las tasas por parte del banco central ✓ Extensión del coeficiente de liquidez a los recursos captados en instrumentos tradicionales y a las cuentas de cheques con y sin intereses.
	1990	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación del Comité de Desincorporación Bancaria para conducir el proceso de privatización bancaria. ✓ Creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro
	1991:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Autorización del pago de intereses en las cuentas de cheques ✓ Se reemplazó el coeficiente de liquidez por uno de reserva voluntaria ✓ Imposición de un coeficiente de liquidez de 50% a la intermediación en dólares de los bancos nacionales
	1992:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conclusión del proceso de reprivatización de bancos comerciales ✓ Creación de la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero
	1993:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reestructuración de la banca de desarrollo, redefinición de objetivos y modo de operación, convirtiéndose en banca de segundo piso ✓ Se eliminaron los subsidios a las tasas de interés ✓ Reforma a los artículos 28, 13 y 123 de la Constitución para otorgar plena autonomía al Banco de México
	1994:	✓ Entró en vigor la nueva Ley del Banco de México
	1995/1996:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Introducción de un nuevo sistema de encaje: el encaje promedio cero ✓ Creación de las Sociedades de Información Crediticia ✓ Fusión de la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

Apertura de la cuenta de capitales	1984	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Flexibilización de Ley de Inversión Extranjera Directa ✓ Promulgación de nuevos lineamientos y decretos por parte de la Comisión Nacional para la Inversión Extranjera (CNIE)
	1986:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reducción del número de productos clasificados como petroquímica básica
	1989:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entró en vigor el Reglamento de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera ✓ Emisión de un decreto de liberación del régimen de inversión neutra ✓ Creación del régimen de inversión temporal
	1990:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Eliminación de las restricciones a la compra de valores de renta fija
	1993:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promulgación de la nueva Ley de Inversiones Extranjeras
Privatizaciones	1983/1984:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Venta ocasional de pequeñas empresas no estratégicas y con escasa rentabilidad ✓ Liquidación de paraestatales que sólo existían en el papel
	1985/1988:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desincorporación y liquidación de empresas de participación mayoritaria
	1989/1993:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Intensificación del programa de privatizaciones ✓ Privatización de empresas con gran poder de mercado y viabilidad económica: Aeroméxico, Mexicana de Aviación, Grupo Dina, Telmex; compañías mineras como Cananea, Siderúrgicas y complejos industriales, entre otras.
	1994:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Otorgamiento de concesiones a la prestación de algunos servicios de transporte y carga como los ferrocarriles, administraciones portuarias y carreteras, la operación de canales de transmisión de ondas de radio vía satélite y el complejo aeroportuario del Sureste.
Reforma Tributaria	1989:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reducción de la tasa del ISR empresarial de 42 a 35% y la de personas físicas de 50 a 35% ✓ El número de tramos impositivos del ISR de personas físicas de 12 a 8 ✓ Se introdujo el impuesto al activo
	1990:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se eliminó el Régimen de Bases Especiales de tributación (RBET) ✓ Se limitó la aplicación del Régimen de Contribuyentes Menores (RCM) ✓ Introducción del régimen simplificado ✓ La Federación retomó la recaudación del IVA ✓ Se reformó la Ley de Coordinación Fiscal ✓ Eliminación de los Ceprofis, con excepción de los otorgados a la pequeña y mediana empresa ✓ Se introdujo la depreciación inmediata a valor presente
	} 1991:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La tasa general del IVA se unificó y bajó de 20 y 15 a 10% ✓ Introducción de la tasa cero del IVA a alimentos procesados
	1993:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reducción de la tasa del ISR empresarial y de personas físicas a 34%
	1995:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aumentó la tasa general del IVA a 15% ✓ Se gravaron los intereses reales por créditos al consumo ✓ Creación del Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Recuadro 2.2: La nueva relación Estado-economía

Los fracasos sucesivos de los programas de estabilización, los infructuosos resultados del ajuste externo, el incumplimiento de las metas económicas gubernamentales y los enormes costos políticos y económicos que trajo consigo el ajuste, entre otros factores, propiciaron que dentro de las élites políticas y económicas tanto nacionales como extranjeras (Estado, grupos de poder, instituciones financieras internacionales, etc.), comenzara a germinar la idea de que el modelo económico prevaleciente tenía que ser sustituido. Se dijo entonces que “sólo mediante una ‚transformación estructural’ podría erigirse una nueva economía, abierta y de mercado, cuyos mecanismos básicos de organización (competencia, apertura externa, descentralización de actores y decisiones, etc.), asegurarían que los descalabros que siguieron al auge petrolero no se repitieran”.¹

Comenzó así el llamado cambio estructural de la economía mexicana, conjunto de reformas que partió de la premisa de que el anterior modelo de desarrollo de la economía mexicana se había agotado, por lo que era necesario cambiarlo por uno nuevo que le permitiera a la economía del país retomar la senda del crecimiento alto y sostenido.² A partir de ese momento la importancia y tamaño del sector público y el papel del Estado como promotor y actor del crecimiento y desarrollo económicos disminuyeron significativamente y perdieron importancia. La inversión pública dejó de ser el motor del crecimiento de la economía y el gasto público se redujo permitiendo una mayor participación del sector privado en la actividad económica.

El gobierno de Miguel de la Madrid comenzó a modificar el marco legal a efecto de darle cauce a las reformas previstas, los cambios constitucionales más sobresalientes durante su administración fueron las siguientes reformas:

- Al artículo 25, con el fin de precisar, establecer y ordenar, de manera explícita, los criterios básicos y los límites de la intervención del Estado en la economía y reafirmar el principio de su rectoría del desarrollo.
- Al artículo 26, con el propósito de establecer las áreas de actividad reservadas en forma exclusiva al Estado y los fundamentos para la participación de los sectores social y privado en las áreas prioritarias.
- Al artículo 28, en que se responsabiliza al Estado a organizar un Sistema de Planeación Democrática.

Con estas reformas constitucionales se iniciaron los trabajos para redimensionar el sector público mexicano.³ En primera instancia se buscó reducir el gasto público vía la venta, liquidación, fusión y final desaparición de empresas estatales; bajo el argumento de que se trataba de empresas ineficientes cuyo sostenimiento representaba una alta proporción del gasto público, así como subsidios que sangraban inútilmente las arcas del gobierno.

¹ Cordera Campos, Rolando, *op. cit.*, p. 4

² El cambio estructural se entiende como un conjunto de reformas entre las que se incluyeron: la progresiva reducción de la presencia del Estado en la economía, la eliminación de las prácticas proteccionistas, apertura de la economía, reducción del déficit fiscal, desregulación, liberalización financiera, entre otras.

³ Tello, Carlos, *op. cit.*, p.673

Existe poco consenso sobre la legitimidad de dicho argumento, ya que autores como Carlos Tello señalan que mientras las autoridades alegaban ineficiencia y carga financiera para el Estado, los particulares que adquirieron estas empresas lo hicieron porque ellas funcionaban bien, reportaban ganancias y tenían buenas perspectivas, después de todo “nadie regala su dinero”.⁴

Entre 1982 y 1989 se liquidaron, vendieron, fusionaron o desincorporaron más de 600 empresas pertenecientes al Estado. No obstante, fue hasta 1986 cuando inició la venta de las grandes empresas como Aeroméxico, la liquidación de otras como Fundidora de Hierro y Acero Monterrey, y se emitieron convocatorias públicas para la venta de algunas más, entre ellas, varios ingenios azucareros e importantes empresas mineras y de manufacturas. Para 1992 se contabilizaban apenas 270 empresas públicas (véase cuadro 2.3).⁵

Cuadro 1
Entidades paraestatales existentes por periodo.

Año	Organismos Descentralizados	Part. Estatal Menor	Fideicomisos Públicos	Part. Estatal Mayor	Total.
1982	102	744	231	78	1155
1983	97	700	199	78	1074
1984	95	703	173	78	1049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	807
1987	94	437	83	3	661
1988	89	252	71	0	618
1989	88	229	62	0	549
1990	82	147	51	0	418
1991	77	119	43	0	328
1992	77	106	40	0	270

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

La reforma del Estado se profundizó durante la administración de Carlos Salinas, quien en su primer informe de gobierno se refirió a la necesidad de que el Estado se centrara en lo que definió como sus ‘compromisos básicos con el desarrollo social’. Es decir, de acuerdo con él:

La crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente más capaz; un Estado más propietario no es un estado más justo. La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a las exigencias sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado (...) Un Estado que no atienda al pueblo por estar tan ocupado administrando empresas no es justo ni es revolucionario (...) el punto central de la reforma del Estado es resolver, a favor del

⁴ *Ibid.*, p.678

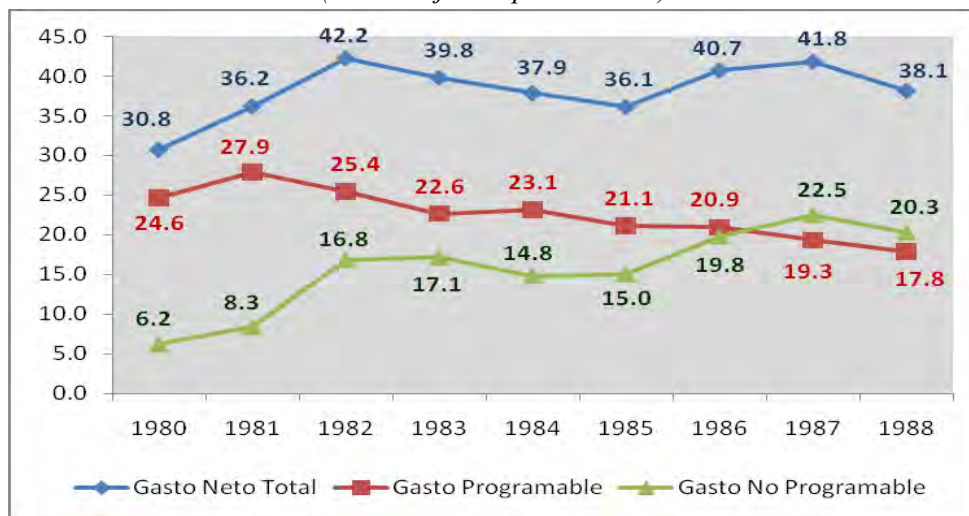
⁵ En este proceso destacan por su importancia la venta de Teléfonos de México, la reprivatización de la banca comercial y Siderúrgica Lázaro Cárdenas, ‘Las Truchas’, el sistema estatal de televisión Imevisión, la otra gran línea aérea Mexicana de Aviación, Compañía Minera de Cananea, Grupo DINA y muchas otras más.

pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo. La economía, más abierta a la iniciativa y a la inversión no estatal se conducirá, sin duda, para servir los objetivos nacionales de la soberanía y de la justicia. (Salinas, Carlos, *Primer informe de gobierno, 1º de septiembre de 1989*).

De esta forma, la responsabilidad del crecimiento se delegó al capital privado bajo la tesis de que los mercados por sí mismos garantizarían la estabilidad y el crecimiento económico. Se rechazó cualquier tipo de intervención estatal en la economía. Los defensores del nuevo modelo afirmaron que este último garantizaría una nueva dinámica económica que llevaría a México a recuperar el crecimiento económico perdido y a una modernización integral de sus estructuras productivas, sociales y políticas congruente con los cambios que estaba experimentando la economía mundial. A partir de ese momento el cambio estructural se volvió definitivo.

Los cambios más significativos en la política de intervención estatal los podemos detectar analizando el comportamiento del gasto público, este indicador nos permite identificar las prioridades del gobierno en cada etapa de la historia económica mexicana. En el periodo de ajuste (1982-1988), el gasto público se orientó principalmente, a la búsqueda del equilibrio fiscal y a enfrentar las obligaciones de la deuda externa. El cumplimiento del primer objetivo requirió una drástica disminución del presupuesto destinado a inversión pública. Sin embargo, la decisión de cumplir puntualmente con los compromisos de la deuda ocasionó que el gasto público total alcanzara sus mayores montos históricos. (Gráfica 1)

Gráfica 1
Gasto neto, programable y no programable, México 1980-1988
(Porcentajes respecto al PIB)

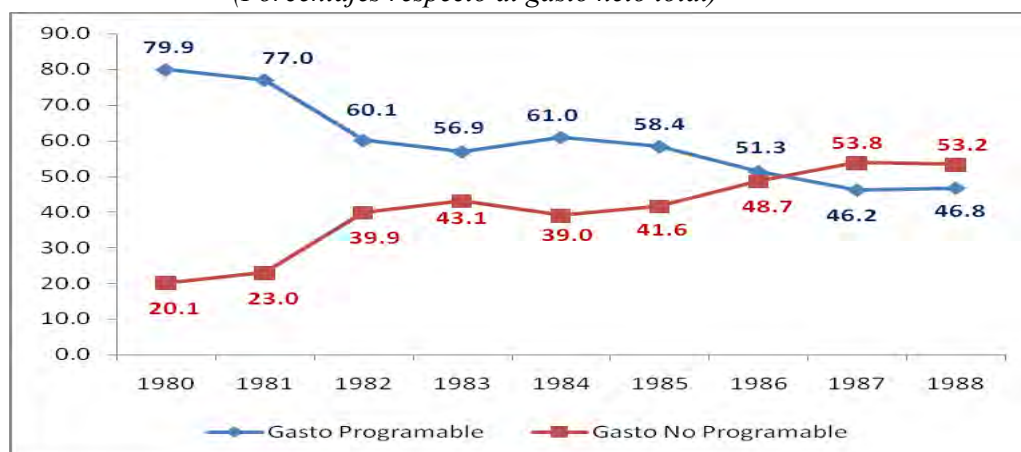


Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrera Adame, Carlos Javier, "Gasto público en México (1982-2006)" en Cordera Campos, R., y Cabrera Adame, C.J., *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 99, FCE-UNAM-FE, México, 2008.

En 1982 el gasto neto total representó el 42.2% del PIB y al final del periodo apenas disminuyó 4.1 puntos porcentuales (38.1% en 1989). El gasto no programable pasó de 8.3 en 1982 a 20.3 en 1988, alcanzando su máximo histórico en 1987, 22.5% del PIB. En tanto que el gasto programable disminuyó de 27.9 a 17.8 % del PIB entre 1981 y 1988. Como es de suponer, la estructura interna del gasto también se modificó. El gasto no programable ganó participación en relación al programable al pasar de 23 en 1981 a 53.2% en 1988 respecto al gasto neto total. Mientras que el gasto programable en 1981 representó el 77% del gasto neto total y siete años después había descendido a 46.8%, más de 30 puntos porcentuales (Gráfica 2.11).

De forma más específica, la clasificación económica del gasto, da cuenta de la nueva relación entre Estado y economía, caracterizada por el abandono de la búsqueda del crecimiento económico como objetivo de la actividad pública. A este respecto, la clasificación interna del gasto programable se modificó notoriamente a favor del gasto corriente que pasó de 58.8% en 1981 a 77.3 en 1988, sobre el de capital, que disminuyó de 41.2 a 22.7% en los mismos años. Como porcentaje del PIB el gasto corriente pasó de 16.4 a 13.9 y el de capital de 11.5 a 4.1 por ciento durante esos mismos años (véase anexo 2).

Gráfica 2
Gasto programable y no programable, México 1980-1988
(Porcentajes respecto al gasto neto total)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrera Adame, Carlos Javier, "Gasto público en México (1982-2006)" en Cordera Campos, R., y Cabrera Adame, C.J., *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 99, FCE-UNAM-FE, México, 2008.

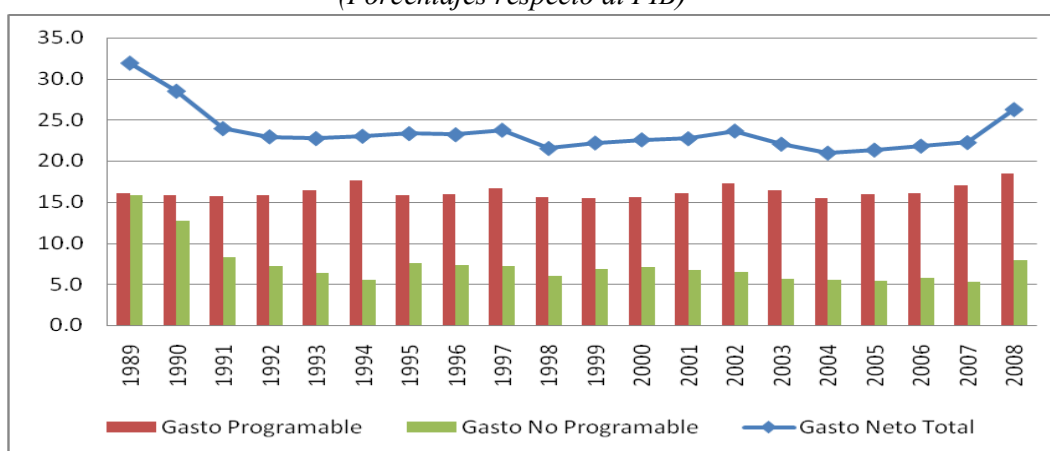
La disminución del gasto programable, también se reflejó en los montos de recursos destinados a desarrollo social y económico. De acuerdo con la clasificación funcional, el presupuesto para desarrollo social disminuyó como porcentaje del PIB de 8.7 a 5.7 entre 1981 y 1988, en tanto que los recursos destinados a fomento económico disminuyeron de 17.5 a 10.8% del PIB en los mismos años, induciendo una reducción de la inversión privada (véase anexo 2).

A partir de 1989, la reforma del Estado anunciada por Carlos Salinas se reflejó en la nueva orientación de la política de gasto público, cuyas prioridades se orientaron a restablecer el equilibrio

de las finanzas públicas y disminuir la presencia del Estado en prácticamente todas las esferas de la actividad económica. En consecuencia, el gasto público disminuyó como porcentaje del PIB y presentó un cambio sostenido en su composición, únicamente en 1994 el nivel de gasto público aumento para revertir el descenso de la actividad económica como consecuencia de la crisis financiera.

El gasto neto total disminuyó de 31.9% del PIB en 1989 a 26.3% en 2008. La disminución del gasto neto total del sector público estuvo acompañada de cambios importantes en su estructura interna, se revirtió la tendencia del periodo previo, destinándose mayores recursos al gasto programable frente al no programable, particularmente por la disminución de los gastos de la partida de costo financiero.

Gráfica 3
Gasto neto, programable y no programable, México 1989-2008
(Porcentajes respecto al PIB)



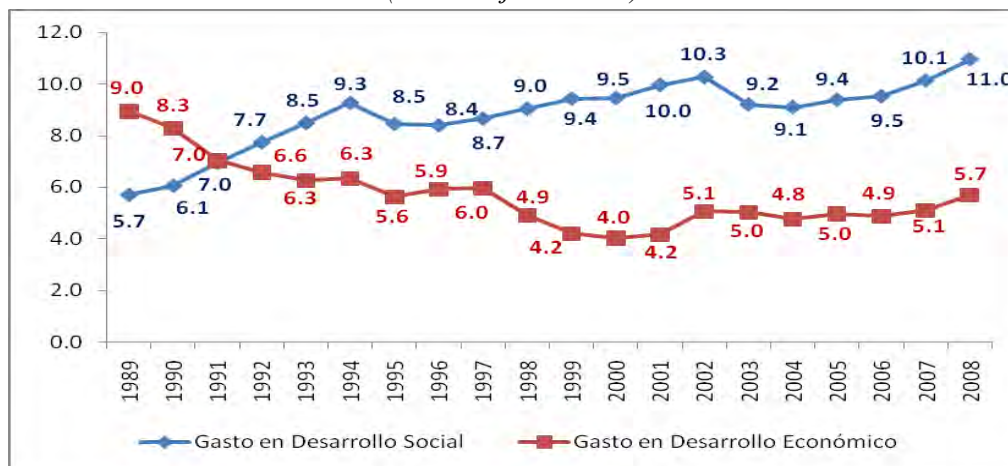
Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrera Adame, Carlos Javier, “Gasto público en México (1982-2006)” en Cordera Campos, R., y Cabrera Adame, C.J., *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 99, FCE-UNAM-FE, México, 2008.

Entre 1989 y 2006 el gasto no programable se redujo de 16 a 7.9% del PIB, en 1995 registró un aumento de 2.1 puntos porcentuales por el incremento de las obligaciones de corto plazo. El costo financiero de la deuda disminuyó cada año, exceptuando los años de 1995, 1999 y 2006 en que aumento 74.4, 30.6 y 18.4%, respectivamente.

Atendiendo a su nuevo papel de ‘Estado justo’ comprometido con el desarrollo social, desde 1989 el gasto en desarrollo económico disminuye considerablemente con el correspondiente aumento en el gasto destinado al desarrollo social. Entre 1989 y 2008 el gasto en desarrollo económico como porcentaje del producto disminuyó de 9 a 5.7 por ciento, y el destinado a desarrollo social se incremento de 5.7 a 11% como porcentaje del PIB (gráfica 2.13). Cabe destacar que “el incremento en el gasto social es resultado de la disminución del gasto económico lo que indica que en el periodo de reformas la política de gasto ha estado orientada por un criterio de redistribución, en el que los incrementos presupuestarios para una función se consiguen disminuyendo los destinados a otra, en este caso sacrificando los objetivos de fomento

económico”.⁶ Como es de suponer, la estructura interna del gasto también se ha modificado. El gasto en desarrollo económico ha disminuido su participación en el gasto programable de 55.7 a 31% entre 1989 y 2008, con un impacto negativo en todos sus componentes (véase anexo 2).

Gráfica 4
Clasificación funcional del gasto público, México 1989-2008
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrera Adame, Carlos Javier, “Gasto público en México (1982-2006)” en Cordera Campos, R., y Cabrera Adame, C.J., *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 99, FCE-UNAM-FE, México, 2008.

El comportamiento del gasto público muestra la renuncia del Estado a desempeñar un papel activo para promover el crecimiento y el desarrollo. Al mismo tiempo, “confirman también la concepción prevaleciente, en el grupo dominante de que la política económica se debe limitar a proporcionar un entorno macroeconómico estable que propicie el desarrollo de una economía de mercado que de manera natural se oriente al crecimiento. No se toman en cuenta las características de México donde la inversión pública tiene un efecto multiplicador positivo en la inversión privada y la generación de empleo”.⁷

⁶ Cabrera Adame, Carlos Javier, “Gasto Público en México (1982-2006)” en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 99, FCE-UNAM-Facultad de Economía, México, 2008, pp.153-154

⁷ *Idem.*

BIBLIOGRAFÍA

- Albertos Cámara, Rudy Omar, “El ingreso de México al GATT. Una negociación con repercusiones delicadas” en *El Comercio Exterior de México*, tomo II, Siglo XXI-Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Academia de Arbitraje y Comercio Internacional, México, 1982.
- Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, “El GATT y México” en *El Comercio Exterior de México*, tomo II, Siglo XXI-Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Academia de Arbitraje y Comercio Internacional, México, 1982.
- Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, Textos de economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Ayala, José, “Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976” en Cordera, Rolando (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Lecturas, núm. 39, El Trimestre Económico-Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Balassa, Bela, “La política comercial de México: análisis y proposiciones” en *Comercio Exterior*, vol. XX, núm. 11, México, noviembre, 1970.
- _____, “La política de comercio exterior de México” en *Comercio Exterior*, vol.33, núm. 3, México, marzo de 1983.
- Bueno, G., “La estructura de la protección en México en 1960”, en B. Balassa (ed.), *Estructura de la protección en países en desarrollo*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1974
- Cabrera Adame, Carlos Javier y Antonio Miguel, Rubén, “Gasto público y gasto social en México” en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, Facultad de Economía, México, 2005.
- _____, Gutiérrez Lara, Aníbal y Antonio Miguel, Rubén, *Cambio estructural de la economía mexicana*, Facultad de Economía-UNAM, México, 2006.

- _____ y Rojas Miranda Mario, “Apertura y balanza comercial” en Cabrera Adame, Carlos Javier, Gutiérrez Lara, Aníbal y Antonio Miguel, Rubén, *Cambio estructural de la economía mexicana*, Facultad de Economía-UNAM, México, 2006.
- _____, “Gasto Público en México (1982-2006)” en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, El Trimestre Económico-Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 2008.
- Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- _____, “Lecciones recientes sobre el desarrollo de la economía mexicana y retos para el futuro” en Ortiz Martínez, Guillermo, *et. al.*, *México: transición económica y comercio exterior*, Fondo de Cultura Económica-Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1999.
- Casar, José I., “Sobre el agotamiento del patrón de desarrollo en México” en *Investigación Económica*, núm. 174, octubre-diciembre, FE-UNAM, México, 1985.
- Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana, “Reformas estructurales y política macroeconómica” en Clavijo, Fernando, *Reformas económicas en México, 1982-1999*, Lecturas, núm.92, El Trimestre Económico-Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Estrategia y análisis Económico Consultores, S.C-Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- _____, “Apertura económica y competitividad. La experiencia de México” en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-El Trimestre Económico-FCE, México, 2008.
- Colegio Nacional de Economistas, “México ante el GATT: implicaciones y opciones” en *El Comercio Exterior de México*, tomo II, Siglo XXI- Instituto Mexicano de Comercio Exterior-Academia de Arbitraje y Comercio Internacional, México, 1982.
- Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-El Trimestre Económico-FCE, México, 2008.

- Cordera Campos, Rolando, “Introducción” en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-El Trimestre Económico-FCE, México, 2008.
- _____ y Lomelí Vanegas, Leonardo, “El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural (1982-2004)” en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-El Trimestre Económico-FCE, México, 2008.
- _____, “México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo” en *Economía UNAM*, núm. 18, UNAM, septiembre-diciembre de 2009.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Discurso de toma de posesión*, 1o de diciembre de 1982.
- _____, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.
- De Mateo, Fernando, “Contribución a la polémica sobre el GATT” en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 2, México, febrero de 1980.
- _____, “México: política comercial y desarrollo” en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 11, México, noviembre de 1985.
- *Deuda externa pública mexicana*, FCE-SHCP, México, 1988.
- De Villarreal, Rocío y Villarreal, René, “El comercio y la industrialización de México a la luz del nuevo GATT” en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 2, México, febrero de 1980.
- *El Comercio Exterior de México*, tomo II, Siglo XXI-Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Academia de Arbitraje y Comercio Internacional, México, 1982.
- Flores Quiroga, Aldo R., *Proteccionismo versus Librecomercio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Galindo, Luis Miguel, Ricoy, Carlos y Vázquez, Marta, “Exportaciones, crecimiento económico y apertura externa” en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-El Trimestre Económico-FCE, México, 2008.
- Gazol Sánchez, Antonio, *Bloques Económicos*, UNAM-Facultad de Economía, México, 2007.

- _____, “La apertura comercial veinte años después” en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-El Trimestre Económico-FCE, México, 2008.
- _____, “Diez años del TLCAN: una visión al futuro” en *Economía UNAM*, núm. 3, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.
- _____, “La apertura comercial veinte años después” en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-El Trimestre Económico-FCE, México, 2008.
- Gracida, Elsa M., *El siglo XX mexicano. Un capítulo de su historia, 1940-1982*, UNAM-DGAPA-Facultad de Economía, México, 2002.
- Green, Rosario, “México en las Américas. Entre un norte económico y un sur político” en *Foreign Affairs en Español*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), julio –septiembre de 2004.
- Grupo Huatusco, *¿Por qué no crecemos? Hacia un consenso para el crecimiento en México. Reflexiones de 54 economistas*, 2ª edición, México, julio de 2004.
- Hernández Cervantes, Héctor, “La promoción de exportaciones y la liberación del comercio exterior” en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 11, México, noviembre de 1985.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Estadísticas históricas de México 2009*, Colección Memoria, México, 2010.
- Izquierdo, R., “Protectionism in México”, en R. Vernon (ed.), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1964.
- Leiken, Robert S. “¿Con un amigo como Fox?” en *Foreign Affairs en Español*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, otoño-invierno de 2001.
- Lustig, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México-FCE, México, 2002.
- Matus Pacheco, Javier A., “Elementos para el debate sobre la conveniencia de la adhesión de México al GATT” en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 2, México, febrero de 1980.

- Millán Valenzuela, Henio, “Las causas de la crisis financiera en México”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. II, núm. 5, El colegio mexiquense, México, 1999, pp.25-66.
- Molina del Villar, Tania y Zárate Gutiérrez, Ricardo, *La industrialización orientada a la exportación. ¿Una estrategia de desarrollo para México?*, UNAM-IIEc-Siglo XXI, México, 2009.
- Moreno Brid, Juan Carlos y Ros, Jaime, “Las reformas del mercado desde una perspectiva histórica” en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-El Trimestre Económico-FCE, México, 2008.
- Murayama, Ciro, “Juventud y crisis: ¿hacia una generación perdida?” en *Economía UNAM*, núm. 20, UNAM, mayo-agosto de 2010.
- Nacional Financiera, S.A., *La economía mexicana en cifras*, México, 1978.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Estudios económicos de la OCDE. México 1991-1992*, Francia, 1992.
- Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-FCE, México, 1998.
- Phillips Olmedo, Alfredo, “El financiamiento: instrumento de política para fomentar las exportaciones” en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 11, México, noviembre de 1985.
- Provencio, Enrique, “El claroscuro de los años ochenta: la década en la perspectiva del desarrollo” en *México a fines de siglo*, tomo II, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Reynolds, Clark, *The Mexican Economy*, New Haven, Yale University Press, Estados Unidos, 1970.
- -----, “Por qué el ‘desarrollo estabilizador’ de México fue en realidad desestabilizador” en *El Trimestre Económico*, México, 1977.
- Ros, Jaime y Casar, José, “¿Por qué no crecemos?” en *Nexos*, México, octubre de 2004.
- Solís, Leopoldo, *Medio siglo en la vida económica de México 1943-1993*, El Colegio Nacional, México, 1994.

- Ten Kate, Adriaan, “Promoción de exportaciones y ajustes en la política comercial” en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 11, México, noviembre de 1985.
- _____, y De Mateo Venturini, Fernando, “Apertura comercial y estructura de la protección en México” en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 4, México, abril de 1989.
- Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM-Facultad de Economía, México, 2007.
- Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México*, Ed. Diana, México, 1966.
- Villarreal, René, *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.