



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA
FACULTAD DE ECONOMÍA

CAMPO DE CONOCIMIENTO: HISTORIA ECONÓMICA

**DESEMPEÑO ECONÓMICO Y POLÍTICA INDUSTRIAL EN BRASIL Y
MÉXICO: UN ANÁLISIS COMPARADO DE LARGO PLAZO**

TESIS

QUE PARA OBTAR POR EL GRADO DE:
DOCTORA EN ECONOMÍA

PRESENTA:
DIANA LÓPEZ HERNÁNDEZ

TUTOR PRINCIPAL:
DR. JUAN CARLOS MORENO-BRID
Posgrado de Economía, UNAM

COMITÉ TUTOR:
DRA. MARÍA EUGENIA ROMERO SOTELO
Posgrado de Economía, UNAM
DR. LUIS JÁUREGUI FRÍAS
Instituto José María Luis Mora
DR. CARLO PANICO
Facultad de Economía, UNAM
DRA. ESPERANZA FUJIGAKI CRUZ
Facultad de Economía, UNAM

Ciudad de México, marzo de 2017



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.

DEDICATORIA

El camino a la conclusión de este trabajo fue largo y accidentado, en el trayecto hubo duda, desencantos y desesperanza, pero a mi lado siempre estuvo mi familia animándome a no desistir, no me alcanzan las palabras para expresarles mi agradecimiento por su amor, confianza y apoyo incondicional, a ellos pertenece este trabajo.

A mis padres, Hilario y Bertha, con cariño, admiración y profundo agradecimiento. Por su ejemplo, guía y apoyo incondicional. Este y todos mis logros han sido posibles gracias a ellos, sin ellos no sería quien soy.

A mis hermanos, Eduardo y Mariela, porque, cada uno ha su manera, siempre han estado a mi lado, impulsándome a seguir adelante, a no desistir y obligándome a creer en mí.

A mis sobrinos, Emiliano y Renata, por ser y estar. Algún día comprenderán lo importantes que fueron para mí –en este largo proceso– sus sonrisas, abrazos y alegría. Este trabajo es especialmente para ustedes, con la esperanza de que crezcan en un mundo, y sobre todo en un México mejor, más justo y próspero. Gracias por darme la fuerza e inspiración para realizar este trabajo.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi *alma mater*, la **Univesidad Nacional Autónoma de México**, a su programa de **Posgrado en Economía** por darme la oportunidad de continuar con mi formación académica e intelectual. Asimismo, expreso mi gratitud al **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT)**, por la beca que me otorgó para realizar mis estudios de doctorado. Sin el apoyo económico brindado difícilmente habría podido seguir estudiando.

Asimismo, para la realización y conclusión de este trabajo tuve la suerte de contar con personas extraordinarias que me orientaron y animaron para no desistir. Agradezco especialmente a mi director de tesis, **Dr. Juan Carlos Moreno-Brid**, por confiar en mí y aceptar dirigir este trabajo. Su guía intelectual, atención, orientación, consejos y comentarios fueron sobresalientes e indispensables para la conclusión de este trabajo. Le agradezco infinitamente el creer en mí, brindarme su tiempo, dedicación, amistad y apoyo, pero sobre todo por compartir su conocimiento. Su comprensión y paciencia me ayudaron a perseverar y alcanzar este objetivo.

Asimismo, dedico un especial agradecimiento a la **Dra. María Eugenia Romero Sotelo**, por su confianza, dedicación y generosidad intelectual. Sin su apoyo desinteresado el ingreso a este posgrado se habría prolongado irremediabilmente. Gracias al **Dr. Luis Jáuregui Frías**, por el tiempo y dedicación hacia este trabajo, sus comentarios y orientación me ayudaron a enriquecer y mejorar esta investigación. Tanto la doctora Romero como el doctor Jáuregui fueron integrantes centrales de mi Comité Tutor y pilares de esta investigación, agradezco a ambos que se mostraran siempre comprometidos y estuvieran pendientes de mi trabajo, en ellos encontré consejo y guía en todo momento. También agradezco al **Dr. Carlo Panico** y a la **Dra. Esperanza Fujigaki Cruz**, el haber aceptado sumarse a este esfuerzo, su atenta lectura y valiosos comentarios ayudaron a enriquecer este trabajo. Aprecio de todos su disposición para compartir su conocimiento e ideas.

Tengo una enorme deuda con el maestro **Carlos Javier Cabrera Adame**, mi mentor profesional y amigo. Gracias por siempre creer en mí y brindarme la oportunidad de desarrollarme profesional e intelectualmente; por la confianza, apoyo y amistad incondicionales; por ayudarme a superar los obstáculos y motivarme a seguir adelante.

Agradezco también su invitación a participar en los proyectos PAPITT IN305713, “Reformas estructurales y crecimiento económico en México”, y PAPIME P304314, “Elaboración de material didáctico para el estudio de las asignaturas de Análisis de la Economía Mexicana I y II, impartidas en la modalidad de educación a distancia”. Así como en el Seminario ¿Por qué ha fallado la economía?, y otras actividades académicas que fortalecieron diversos aspectos de esta investigación.

Reconozco también, a todos los profesores que dentro y fuera del aula han contribuido con mi formación y desarrollo profesional e intelectual. En especial al maestro **Antonio Gazol Sánchez**, su guía y enseñanzas se mantienen presentes y han hecho de este un mejor trabajo. Al maestro **Rafael Buendía García**; al ingeniero **Alejandro Pérez Pascual**, y al maestro **Roberto Cabral Bowling**, por su amistad, confianza y apoyo. Todos han sido un ejemplo y un soporte muy importante para mí, impulsándome a concluir este trabajo y superarme profesional y personalmente.

Extiendo mi gratitud a todos mis compañeros del seminario de doctorado dirigido por la Dra. María Eugenia Romero Sotelo y el Dr. Juan Carlos Moreno-Brid, en el posgrado de la Facultad de Economía: **Irma Bernal**, **Abraham Lozano**, **Enrique Nava**, **Cecilia Escobar**, **Vanesa Granados**, **Mariana Bravo** y **Elena Soto**, por sus comentarios, solidaridad y apoyo.

Finalmente, pero no por ello menos importantes, agradezco a todos los amigos que me han acompañado a lo largo de estos años, por sus palabras de aliento, comprensión y paciencia, en especial a **César Fuentes Pérez**, por su amistad incondicional y por estar presente siempre que lo he necesitado. A **Mario Rojas Miranda** y **Adrián Escamilla Trejo**, doctores, ambos han sido, sin duda, motivo de admiración, ejemplo y motivación para concluir esta investigación. A **Dálida Acosta Pimentel**, **Noemí Medina Hernández** y **Nitzia Vázquez Carrillo**, por su acompañamiento, entusiasmo y solidaridad.

No me alcanzan las palabras para reconocer el afecto, confianza y apoyo que todos ustedes me han brindado. De corazón: **GRACIAS**.

Diana López Hernández
Ciudad de México, febrero de 2017

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1	
HECHOS ESTILIZADOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, BRASIL Y MÉXICO, 1930-2012	23
Introducción	23
Brasil y México en la economía mundial	24
Las fases de convergencia y divergencia del desarrollo económico de Brasil y México: la brecha del producto per cápita	31
Comparación de las trayectorias económicas de Brasil y México en el largo plazo: indicadores macroeconómicos básicos	35
Producto Interno Bruto total y per cápita	35
Estructura productiva	42
Acumulación de capital y crecimiento económico	43
Inserción a la economía internacional: indicadores de la balanza comercial	49
Exportaciones	49
Importaciones	53
Coeficiente de apertura	55
Saldo de la balanza comercial y su relación con el PIB	56
Inserción a la economía internacional	59
Consideraciones finales	60
CAPÍTULO 2	
MARCO TEÓRICO: ESTADO, ECONOMÍA Y POLÍTICA INDUSTRIAL	63
Introducción	63
El papel del Estado en la economía	64
Algunas consideraciones históricas	65
Repensar el papel del Estado	73
Política industrial para el desarrollo	76
¿Qué es la política industrial?	78
¿Por qué es importante la política industrial?	82
Diseño de la política industrial	84
Diez principios de diseño para la política industrial	88
¿Se puede hacer política industrial en un mundo globalizado?	91
Consideraciones finales	100

CAPÍTULO 3

LAS ETAPAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN BRASIL Y MÉXICO: CRISIS, TRANSICIÓN Y RECONSTRUCCIÓN, 1930-1945 **103**

Introducción	103
La Gran Depresión	104
Producción y estructura económica	106
Comercio exterior	110
Brasil: el intervencionismo cafetalero	112
Transición económica y política	115
Brasil: la revolución de 1930 y el 'Estado Nuevo'	115
México: la construcción del Estado Desarrollista	123
Para industrializar había que reformar	130
Reformas en materia monetaria y cambiaria	131
Reformas en materia fiscal	134
Desempeño económico en Brasil y México	136
Industrialización, sustitución de importaciones y comercio exterior	140
Otra vez los choques externos: la Segunda Guerra Mundial, 1940-1945	147
Brasil y México en la Segunda Guerra Mundial	149
Comercio exterior	153
Consideraciones finales	154

CAPÍTULO 4

POLÍTICA INDUSTRIAL Y DE COMERCIO EXTERIOR EN BRASIL Y MÉXICO: CRISIS, TRANSICIÓN Y RECONSTRUCCIÓN, 1930-1945 **159**

Introducción	159
Política industrial 'instintiva'	159
Políticas comercial y cambiaria	161
Organización institucional	166
Política industrial en una economía de guerra, 1940-1945	171
Consideraciones finales	177

CAPÍTULO 5

LAS ETAPAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN BRASIL Y MÉXICO: INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR EL ESTADO, 1945-1958 **179**

Introducción	179
Posguerra y el ciclo inflación-devaluación, 1945-1954	180
Brasil: interludio liberal y vuelta al proteccionismo	180
México: crecimiento, inflación y devaluación	190
El desempeño económico e industrial de Brasil y México	201
Estado promotor e impulso industrializador, 1954-1961	207
Brasil: impulso industrializador	207
México: crecimiento y búsqueda de la estabilidad	210
Desempeño macroeconómico en Brasil y México	213
Consideraciones finales	222

CAPÍTULO 6

LAS ETAPAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN BRASIL Y MÉXICO: INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR EL ESTADO, MILAGRO Y CRISIS, 1959-1981 **225**

Introducción	225
Milagros económicos	225
El milagro mexicano: crecimiento con estabilidad	225
Antes del milagro. Brasil: la crisis de la democracia, 1961-1964	235
Reformas de base y desarrollo económico	238
Dictadura y milagro económico brasileño, 1964-1974	242
El Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG)	244
El Programa Estratégico de Desarrollo (PED)	248
Metas y Bases para la Acción del Gobierno y I Plan Nacional de Desarrollo	250
Fuentes de debilidad de los milagros económicos	252
México: agotamiento, crisis y milagro, 1970-1976	252
Fuentes de debilidad del milagro brasileño	262
El desempeño macroeconómico de los milagros brasileño y mexicano	264
De crisis a crisis: el final de una época	269
Brasil: de la crisis del petróleo a la crisis de la deuda	269
México: crisis, auge petrolero y crisis de la deuda	273
Consideraciones finales	281

CAPÍTULO 7

POLÍTICA INDUSTRIAL Y DE COMERCIO EXTERIOR EN BRASIL Y MÉXICO: INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR EL ESTADO, 1946-1981 **285**

Introducción	285
Política industrial en la posguerra	285
Brasil: preludeo liberal y vuelta al proteccionismo	285
El régimen de tipos de cambio múltiples	288
México: proteccionismo comercial e institucionalización de la política industrial	291
Brasil: la política industrial en el Programa de Metas	296
Reforma cambiaria y unificación del tipo de cambio	299
La promoción de exportaciones y el sistema de minidevaluaciones del milagro brasileño	299
La política industrial y comercial del milagro mexicano	301
Promoción de exportaciones	303
Racionalización de la protección	305
Consideraciones finales	314

CAPÍTULO 8

LAS ETAPAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN BRASIL Y MÉXICO: LA NUEVA RELACIÓN ESTADO-ECONOMÍA, 1982-2012 317

Introducción	317
México, el final de una época: la crisis de la deuda de 1982	317
La nueva relación Estado-economía	321
Los programas de ajuste y estabilización en Brasil	322
Plan Cruzado, 1986	324
Plan Cruzado II, 1986	327
Plan Bresser, 1987	328
Plan Verano, 1988	329
Plan Collor, 1990	330
Los programas de ajuste y estabilización en México	332
Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)	334
La crisis dentro de la crisis: el colapso petrolero	337
El Plan de Aliento y Crecimiento (PAC)	339
El Pacto de Solidaridad Económica (PSE)	340
El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)	343
Brasil y México: cambio y reformas estructurales	346
Brasil: el Plan Real y el control de la inflación	346
México: recuperación y colapso	356
Brasil y México en los albores del siglo XXI	364
Brasil: la promesa del crecimiento	364
México: estancamiento estabilizador	371
Consideraciones finales	372

CAPÍTULO 9

POLÍTICA INDUSTRIAL Y DE COMERCIO EXTERIOR EN BRASIL Y MÉXICO: LA NUEVA RELACIÓN ESTADO-ECONOMÍA: PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD, 1982-2012 375

Introducción	375
“La mejor política industrial es no hacer política industrial”	375
Brasil: la transición de la política industrial	375
México: política industrial para la estabilización	377
La política industrial en el gobierno de CSG	382
México: el último adiós a la política industrial	386
Brasil: una nueva política industrial para un nuevo siglo	388
México: productividad y competitividad	390
Más competitividad	392
Consideraciones finales	393

REFLEXIONES FINALES 395

BIBLIOGRAFÍA 399

INTRODUCCIÓN

La idea de esta tesis surgió, en principio, de la necesidad de entender por qué México no ha logrado insertarse en la senda de crecimiento económico alto y sostenido de largo plazo, a pesar de las promesas que acompañaron el proceso de reformas emprendido a raíz de la crisis de la deuda de 1982. Esta crisis significó el inicio de una secuencia de programas de ajuste, estabilización y reformas económicas con el propósito de transitar de una economía cerrada y protegida caracterizada por una importante participación del Estado en hacia una más abierta, regida por las fuerzas del mercado. La promesa era que una vez consolidado este proceso de reformas México iba a lograr un cambio estructural que le permitiría crecer a tasas históricamente altas y sostenidas, logrando converger hacia el nivel de desarrollo alcanzado por economías como la estadounidense.

Treinta años después de iniciado este ciclo de reformas estructurales¹ nos enfrentamos a promesas incumplidas, la brecha respecto al mundo desarrollado se ha ampliado y el crecimiento promedio es mediocre e insuficiente. La pregunta entonces es ¿por qué si México ha sido un alumno destacado del Consenso de Washington, procurando la estabilidad económica por encima de cualquier otro objetivo –incluido el crecimiento–; ha abierto por completo sus mercados de bienes, servicios y capital; lo ha privatizado todo –incluido el petróleo–; ha consolidado la disciplina fiscal, al punto de convertirla en Ley; desregulado la economía y eliminado las barreras a la inversión extranjera garantizándole un trato igual al de los nacionales; por qué motivo entonces la promesa del crecimiento alto y sostenido y del mundo desarrollado no se ha cumplido y, por el contrario, parece cada vez más distante?

Con esa inquietud y para comprender mejor esta realidad se tomó la decisión de realizar un análisis descriptivo de su comportamiento histórico de largo plazo. Con el fin de extraer lecciones del pasado, y obtener un diagnóstico más acertado de los obstáculos al crecimiento económico, los alcances y limitaciones de la estrategia actual y los desafíos al futuro. Pero una comparación a través del tiempo parecía insuficiente, para comprender

¹ Este proceso de reformas se mantiene hasta el presente. En 2012, el entonces presidente Felipe Calderón presentó la iniciativa de Reforma Laboral aprobada en diciembre de ese mismo año. Posteriormente, bajo la administración del presidente Enrique Peña Nieto se aprobaron las Reformas Hacendaria, Educativa, en Telecomunicaciones, en Competencia Económica, Financiera y Energética, en lo que se ha dado en llamar el “nuevo ciclo reformador”.

mejor el desempeño económico de México fue necesario compararlo y contrastarlo con otro país. Motivo por el cual se optó por efectuar un estudio de historia económica comparada, para este fin se escogió a Brasil, con la convicción de que éste ofrecería una perspectiva más amplia al permitir identificar si los obstáculos al crecimiento económico son distintivos de la economía mexicana o, en realidad –a pesar de los matices que puedan existir–, están presentes en otros países.

¿Por qué Brasil y no otro? Los argumentos a favor de esta comparación son diversos. Ambos países, México y Brasil, enfrentan características geográficas similares, que han actuado en contra de su economía, en particular por las dificultades que entrañan para el transporte y la articulación del mercado interno. Ambos poseen abundantes recursos naturales y una gran extensión territorial. Brasil es el país más extenso de América Latina y el quinto a nivel mundial, con 8,511,965 km², y México ocupa el tercer puesto en Latinoamérica y el décimo tercero a nivel mundial con 1,972,550 km². Se trata además, del primer y segundo países más poblados de la región (quinto y décimo primero a nivel mundial), con una población estimada para 2015 de 207.8 millones de personas en Brasil y de 119.5 millones de personas en México.

Se trata, además, de las dos mayores economías de América Latina, y la novena y décimo quinta a nivel mundial. En 2015, el producto interno bruto (PIB) de Brasil ascendió a 1,775 mil millones de dólares corrientes (mmdc), en tanto el PIB de México fue de 1,144 mmdc. Son las economías latinoamericanas que más avanzaron en su proceso de industrialización por lo que mantienen una fuerte presencia de la actividad industrial, el sector en conjunto representa una tercera parte del producto total en ambos casos. Un último aspecto que comparten ambas economías son los elevados niveles de desigualdad económica y social. Medida por el índice de Gini del ingreso per cápita del hogar, el grado de desigualdad en Brasil es ligeramente mayor que en México, 0.548 versus 0.491, respectivamente. En tanto la relación de ingresos del quintil de mayores ingresos respecto al de menores ingresos es de 19.5 en Brasil y 13.0 en México; se trata entonces de los países más desiguales en la región más desigual del mundo.

Ahora bien, no todo son semejanzas entre Brasil y México. También existen importantes diferencias entre las respectivas historias económicas de ambos países. Aun cuando comparten un conjunto de características históricas comunes, existen matices importantes

en torno a sus procesos políticos, económicos, sociales y culturales, de manera que sus fases de crecimiento no siempre coinciden. En México, por ejemplo, la estabilidad política se consolidó a finales de los años veinte del siglo pasado y se ha mantenido hasta la fecha, aun cuando ello significó la hegemonía de un solo partido político, el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI), desde la década de 1920 hasta el año 2001, cuando se presentó la primera transición política generando un cambio en el partido en el poder, aunque no en los fundamentos de la política económica. En contraste, la historia política de Brasil ha sido más convulsa, a lo largo del siglo XX la democracia fue remplazada en dos ocasiones por dictaduras militares y a inicios del siglo XXI, por la vía democrática, se logró la transición hacia un gobierno de izquierda.

Aunque los dos países tienen experiencias de crecimiento en esencia similares, México gozó de un largo periodo de estabilidad de precios, mientras que Brasil sufrió una inflación endémica alta. Por otro lado, mientras Brasil comparte fronteras geográficas con siete economías sudamericanas de igual o menor desarrollo relativo (Argentina, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Colombia, Bolivia y Perú); México es poseedor de una circunstancia geográfica peculiar, su vecindad con la economía más grande del mundo, de mayor desarrollo relativo y absoluto, los Estados Unidos. Estas condiciones han conducido al primero a desarrollar un liderazgo económico y comercial en el subcontinente, mientras que el segundo ha incrementado su dependencia en materia de comercio exterior, inversiones, movimientos migratorios e innovaciones tecnológicas y organizativas, respecto a la mayor economía.

El motivo final que llevó a comparar estas dos economías es el hecho de que su historia política y económica contemporánea presenta más contrastes que nunca. Mientras Brasil, parecía haber alcanzado el objetivo de retomar el crecimiento (en 2010, registró una tasa de crecimiento del producto de 7.5% en términos reales), disminuir la pobreza y reducir las desigualdades, bajo el liderazgo de un gobierno de *izquierda* instaurado democráticamente en 2002, y lo que es más, había superado con inusitado éxito el embate de la crisis económica de 2008-2009, erigiéndose como el gran *milagro* latinoamericano y de las economías emergentes en general. México, que había seguido fielmente las recomendaciones de la ortodoxia neoclásica, gobernado por partidos de *derecha*, crecía de forma mediocre e insuficiente, por debajo del promedio latinoamericano, y agudizaba sus desigualdades económicas y sociales.

La inquietud que guía este trabajo cobra así mayor relevancia y oportunidad. La suficiente para que una indagación en la historia económica de ambos países esté plenamente justificada, el análisis de la historia económica comparada permitirá entender la realidad que experimentan ambos países, así como identificar los obstáculos y problemas de crecimiento que enfrentan. Ayudará a responder preguntas como ¿cuáles han sido las trayectorias de crecimiento económico de Brasil y México en el largo plazo?, ¿cómo se ha transformado la estructura productiva de Brasil y México?, ¿qué papel desempeñan el Estado y el mercado en las trayectorias de largo plazo de ambos países?, y ¿qué similitudes o diferencias existen y han existido entre ellos?

Estas son las interrogantes a las que intenta dar respuesta la presente investigación. Sin duda, la realidad de ambos países se puede entender mejor a partir del estudio y análisis de los esfuerzos que se hicieron en el pasado para conformar las naciones que hoy conocemos. Resulta difícil escribir sobre la evolución económica de Brasil y México (o de cualquier otra economía), sin hacer referencia al papel del Estado en la orientación y determinación de sus modelos y estrategias de crecimiento. Por supuesto, el papel del Estado en la economía se puede analizar desde diversos enfoques tanto teóricos como de política económica; en general, los historiadores económicos se decantan por el análisis desde las políticas macroeconómicas, fiscal y monetaria en particular. En mi opinión la acción del Estado en la economía puede verse de manera más directa analizando la evolución de sus políticas sectoriales, es por ello que esta investigación coloca el énfasis en la política industrial y de comercio exterior como instrumento clave del Estado para incidir en la actividad económica de Brasil y México. Dada la amplitud del periodo analizado y las limitaciones de tiempo, únicamente se describirán las características y evolución de estas políticas, sin evaluar el efecto real que tuvieron sobre el crecimiento de la actividad industrial, dejando este tema para futuras investigaciones. De igual manera solo se hará mención de las medidas e instrumentos de política fiscal y monetaria en la medida en que estos contribuyan al arsenal de herramientas de la política industrial o bien tengan un papel destacado entre los determinantes de la evolución económica de los países bajo estudio.

La presente investigación se plantea, por tanto los siguientes objetivos: ofrecer un panorama general del desempeño económico de Brasil y México en el periodo 1930-2012, así como, proponer una periodización común de largo plazo. Identificar y diferenciar los

periodos de mayor dinamismo, los momentos de aletargamiento y las etapas de contracción económica en cada país. Por último, describir los cambios en la concepción del Estado y la formulación e instrumentación de la política industrial y su incidencia en la actividad y estructura productiva de Brasil y México.

Las hipótesis que guían este trabajo son que el desempeño económico de Brasil y México en general tiene rasgos comunes en el largo plazo ligados a sus políticas económicas, aunque existen matices entre ellos asociados a factores institucionales. Una segunda hipótesis sugiere que existe una relación directa entre el papel del Estado y el desempeño económico, en ambos países los cambios en la política económica se reflejaron en cambios en los determinantes estructurales del crecimiento. Una tercera hipótesis sugieren que tanto en Brasil como en México, la política industrial ha estado presente como instrumento destacado en todo el periodo de análisis (1930-2012), aunque sus objetivos e instrumentos han variado dependiendo de la estrategia o modelo económico adoptado. Finalmente, se presume que a pesar de los esfuerzos realizados por ambas economías, los resultados en términos de crecimiento y convergencia hacia el desarrollo han sido decepcionantes y las debilidades estructurales se mantienen.

Esta investigación se sustenta en un enfoque histórico de economías comparadas con una perspectiva institucional (no institucionalista) y estructural (no estructuralista). El análisis no descansa en el uso de fuentes históricas primarias sino que se nutre de la revisión y análisis de libros, estudios económicos y artículos actuales y de época sobre la historia económica de Brasil y México. Aunque para el periodo reciente (contemporáneo) sí se hace uso de algunas fuentes directas y documentos oficiales que permiten analizar y proporcionar un punto de vista actual.

Se ha escrito una vasta literatura sobre la historia económica de Brasil y México, y diversos son los enfoques teóricos y metodológicos bajo los cuales se han realizado análisis comparativos entre ambas economías. Este hecho significó para la presente investigación una suerte de ambivalencia, por un lado, se benefició en su desarrollo de la lectura, análisis e ideas contenidas en estos trabajos, pero, por el otro, enfrentó la difícil tarea de contribuir con una visión diferente que aportara al análisis y comprensión de las realidades brasileña y mexicana.

Las obras en torno a la historia económica de Brasil se centran en sus procesos de formación e industrialización y el colapso del modelo sustitutivo de importaciones, en muchos casos el énfasis se encuentra en el papel del Estado en la economía, las políticas económicas de los diferentes gobiernos, las diferencias regionales y en el empleo. Entre los trabajos más destacados se encuentran el de Furtado (1959), quien propone un esbozo del proceso histórico de la formación de la economía brasileña desde la conquista hasta los años cincuenta del siglo XX, centrándose en los procesos económicos más que en la reconstrucción de hechos históricos. El de Avelãs (1990), que desarrolla un profundo análisis de la economía política detrás del proceso de industrialización y modelo de desarrollo brasileño desde la etapa primario exportadora hasta la crisis de los años setenta. Por su parte Bacha (1996), presenta una compilación de diversos ensayos que comprenden modelos teóricos, análisis empíricos y discusiones de política económica sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso, la deuda externa y la inflación, referidos a América Latina en general, con énfasis en el caso particular de Brasil. De especial utilidad para el desarrollo de esta tesis fueron los trabajos de Baer (2008), que examina la evolución histórica de la economía brasileña, centrándose especialmente en los métodos utilizados para lograr la industrialización, su impacto en el entorno socioeconómico y los ajustes de las instituciones socioeconómicas a los cambios estructurales de la economía. Y el de Ianni (1971), quien realiza un estudio amplio de las relaciones entre el Estado y la economía a lo largo del periodo 1930-1970, concentrando su investigación en las diferentes políticas económicas adoptadas por los gobiernos brasileños, en particular aquellas relacionadas con la industrialización, capital extranjero y fuerza de trabajo.

Respecto a la economía mexicana, la tesis se sustenta en buena medida en los trabajos elaborados por Cárdenas (2014), quien presenta una revisión de la trayectoria económica mexicana desde 1780 al presente. Aunque el texto tiene un propósito pedagógico por lo que no busca profundizar en aspectos particulares sino presentar una perspectiva general del comportamiento de los principales agregados macroeconómicos en las diversas etapas del desempeño económico mexicano. Romero (2012), compilación de ensayos que componen un estudio general de la economía mexicana de 1910 a 2010, desde la perspectiva del pensamiento económico y su influencia sobre los fundamentos de la política económica desarrollada en cada etapa, bajo el principio de que es en el ámbito de la política económica donde se encuentran las manifestaciones más acabadas del papel del Estado en la economía mexicana. El trabajo de Moreno-Brid y Ros (2010), quienes ofrecen una

visión general del desempeño económico de México desde la independencia, enriquecida con una propuesta de revaloración de las políticas de desarrollo seguidas por el país en el periodo 1940-1982, así como un análisis crítico y revisionista del periodo más reciente, asociado al proceso de reformas de mercado. Así como los extensos trabajos de Tello (2008) y Ayala (2001), que ponen en el centro del desarrollo histórico de la economía mexicana al Estado, las políticas económicas y las relaciones entre los distintos grupos sociales –gobierno, empresarios, campesinos, trabajadores–. En ambos trabajos, el papel del Estado en la economía se revisa desde la perspectiva de la política fiscal y de gasto público.

Además de los estudios particulares, la elaboración de esta tesis requirió la búsqueda, lectura y análisis de los trabajos comparativos previos de las economías brasileña y mexicana. Existen propuestas importantes al respecto, que se presentan a continuación, antes vale la pena señalar que aunque en época reciente se han incrementado los esfuerzos por ofrecer una perspectiva comparada del crecimiento económico en Brasil y México, son pocos los trabajos generales de historia económica, por lo común estos hacen referencia al crecimiento de corto o mediano plazo –referidos en general al llamado modelo de sustitución de importaciones, la década de los años treinta del siglo XX, o el siglo XIX en general–; o bien ponen énfasis en sectores, actividades o políticas económicas específicas. Asimismo, es más común encontrar esfuerzos de comparación para Brasil con sus vecinos sudamericanos, en particular Argentina y Uruguay.

Entre los trabajos comparativos destacan el estudio clásico de Haber (1999), que reúne diversos ensayos sobre la historia económica de Brasil y México en el siglo XIX y primera década del XX. Los ensayos que lo componen parten del supuesto general de que la brecha del ingreso entre las dos principales economías de América Latina y el mundo desarrollado es producto de los eventos históricos acontecidos en los siglos XVIII y XIX, debido a que las naciones latinoamericanas no experimentaron el proceso de transformación estructural que vivieron las segundas. El análisis se sustenta en el enfoque del crecimiento económico desarrollado por Abramowitz y Kuznetz sobre la base del uso de instrumentos analíticos y técnicas cuantitativas. Otro trabajo clásico es el de Díaz (1994), quien realiza un análisis comparado de las tres economías latinoamericanas más grandes, Argentina, Brasil y México, en el periodo de entreguerras. En su obra, el autor enfatiza que tanto la primera guerra mundial como la Gran Depresión de 1929 fueron parteaguas en la evolución

económica latinoamericana de la primera mitad del siglo XX. Asimismo, demuestra que la producción manufacturera en América Latina inició antes de los años treinta y experimentó un proceso más sostenido de crecimiento de lo que tradicionalmente se supone. Por último, enfatiza en las diferencias en la política económica adoptada para hacer frente a la crisis, en particular, realiza una revisión detallada de los ingresos por comercio exterior y la composición del gasto público.

A estos trabajos, se suman el de Maddison (1993), quien presenta un análisis comparado de Brasil y México con el propósito de generar una evaluación crítica de la historia económica de ambos países en el periodo 1950-1985. El estudio explora los procesos que causaron diferentes niveles de crecimiento, pobreza y equidad en estas naciones, tomando como indicadores la dotación de recursos y la estructura económica iniciales, las instituciones nacionales, las formas de organización económica y las políticas económicas. Y el de Portos (2008), que se enfoca al análisis comparado de la industria textil de Brasil y México, sus perspectivas de desarrollo y su incidencia en el mercado local, regional y mundial desde una perspectiva histórica. En esta materia, son mucho más frecuentes las obras pensadas con una clara intención comparativa en el ámbito de la economía aplicada. Por ejemplo, Fraga y Moreno-Brid (2013); Rivera (2014); Flores, Calderón y Viguera (2011), entre muchos otros.

Finalmente, el trabajo se enriqueció de los aportes al análisis de la historia económica mundial y latinoamericana realizados por Comín (2011), Hobsbawm (2010), Cameron y Neal (1990), Bulmer-Thomas (2010), Bértola y Ocampo (2010) y Maddison (1991).

Las fuentes estadísticas o cuantitativas se basan en la información disponible proporcionada por los organismos de estadísticas oficiales para cada país: el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), para Brasil, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para México; en las estadísticas comparativas elaboradas por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe; así como las bases de datos históricas elaboradas por los historiadores económicos Angus Maddison y Luis Bértola y José Antonio Ocampo.

Como se puede apreciar, el reto de contribuir al estudio de las economías brasileña y mexicana era enorme dado lo extenso y diverso de los trabajos realizados, y aunque el aporte que se realiza es pequeño no por ello deja de ser importante. En específico, esta tesis contribuye al proponer el método de la brecha de producto per cápita como instrumento para establecer una periodización común a las trayectorias de largo plazo de Brasil y México. Una segunda contribución es el hecho de que realiza un análisis de historia económica comparada de muy largo plazo, yendo más allá del estudio de casos particulares. Y, finalmente, una tercera contribución es que retoma el estudio de dos temas de relevancia particular para Brasil y México –y en general para las economías emergentes o en desarrollo–; el papel del Estado y de la política industrial como elementos clave en la transformación de la actividad económica, temas cuya sola mención era considerada una *herejía* económica hasta hace algunos años.

Para alcanzar los objetivos planteados y comprobar las hipótesis de esta investigación, además de esta introducción la tesis se organiza de la siguiente manera. El *Capítulo 1. Hechos estilizados del crecimiento económico. Brasil y México, 1930-2012*, presenta una descripción general del desempeño económico de largo plazo de Brasil y México, así como un esquema de periodización común a ambas economías, ubicando sus momentos de dinamismo y aletargamiento desde una perspectiva amplia y global. Para ello se emplea la brecha del producto per cápita entre Brasil y México, y los Estados Unidos (EU). Es decir, el PIB per cápita de Brasil y México como proporción del PIB per cápita estadounidense. Los distintos momentos se establecen diferenciando aquellos en que la brecha de producto per cápita se cierra (convergen), es decir, la proporción del PIB per cápita de los países latinoamericanos respecto al estadounidense aumenta; de los momentos en que la brecha de producto se amplía (diverge), es decir, la proporción del producto per cápita de Brasil y México respecto al de EU es menor. El capítulo se centra en la descripción y comparación del movimiento de los principales agregados macroeconómicos: producto interno bruto (PIB), producto per cápita; estructura sectorial del PIB, formación bruta de capital fijo, y balanza comercial.

En el *Capítulo 2. Marco teórico. Estado, economía y política industrial*, se revisa el marco general de análisis que da soporte a la presente investigación. En él se retoma la discusión en torno al papel que el Estado debe desempeñar en la economía, a partir de las reflexiones de finales de los años noventa del siglo pasado sobre la necesidad de repensar el papel del

Estado, su responsabilidad en el desarrollo económico y social, su grado e instrumentos de participación, su pertinencia y margen de acción. Asimismo, se revisan los aspectos más relevantes en torno al debate sobre la importancia de la política industrial para los países en desarrollo, su papel en la modernización y diversificación de la estructura económica, y cuáles deben ser los objetivos, instrumentos y características que adopte la nueva política industrial en el marco de la actual integración económica mundial.

Después de establecer las fases comunes al desempeño económico de Brasil y México, y analizar la trayectoria económica de largo plazo de sus variables macroeconómicas, y una vez establecido el marco teórico de análisis, se da paso al análisis comparado de las características distintivas de cada una de las fases establecidas, enfatizando en el comportamiento de las variables macroeconómicas, la duración y profundidad de las fluctuaciones que se registran en cada fase, las articulaciones específicas entre la economía y la política, y las relaciones entre el Estado y los diferentes grupos que forman las sociedades brasileña y mexicana. En cada una de las fases consideradas se presenta un capítulo dedicado a describir y comparar las características, instrumentos y objetivos de la política industrial instrumentada por Brasil y México.

En correspondencia con lo anterior, los capítulos tres y cuatro están dedicados al estudio de la Fase I. Fin del desarrollo primario exportador y construcción del Estado desarrollista. En el *Capítulo 3. Las etapas del desarrollo económico en Brasil y México: crisis, transición y reconstrucción, 1930-1945*, se señalan los factores que impulsaron el abandono del modelo primario-exportador y favorecieron la formación de un Estado desarrollista en Brasil y México, además se analizan las coincidencias y rasgos distintivos de las estrategias utilizadas por estos países para hacer frente a los choques externos e impulsar sus procesos de industrialización. El capítulo inicia con el análisis del efecto que la Gran Depresión tuvo sobre las economías brasileña y mexicana; el papel del Estado y los instrumentos de política económica que permitieron superar esta crisis. Seguido por el estudio de lo que he denominado como *'la primera transición'*, la década de los años treinta del siglo XX; los principales cambios institucionales en términos políticos, económicos y sociales, la transición hacia los Estados desarrollistas o intervencionistas, hacia una nueva concepción del crecimiento económico y los instrumentos para alcanzarlo. Finalmente se revisa el impacto de la Segunda Guerra Mundial y su influencia en la consolidación del

proteccionismo como instrumento de desarrollo del mercado interno y la industrialización como ejes del crecimiento económico.

En el *Capítulo 4. Política industrial y de comercio exterior en Brasil y México: crisis, transición y reconstrucción, 1930-1945*, se describe como aun cuando los historiadores de la época coinciden en que en el periodo de referencia no existía una planeación o estrategia formal de fomento industrial, sino que se trató de medidas concebidas para combatir los desequilibrios externos que derivaron indirectamente en el impulso del sector industrial; en realidad, detrás de estas medidas ‘coyunturales’ sí había una concepción más amplia –si bien incipiente y en desarrollo– de impulso industrializador que podría ser considerado como una auténtica –aunque desordenada– política industrial.

Los capítulos cinco, seis y siete, están orientado al análisis de la Fase II. Industrialización dirigida por el Estado, de manera que el *Capítulo 5. Las etapas del desarrollo económico en Brasil y México. Industrialización dirigida por el Estado, 1946-1958*, se propone revisar los efectos que la situación de posguerra tuvo sobre las economías brasileña y mexicana, y determinar cuál fue la estrategia y medidas de política económica que instrumentaron sus gobiernos respectivos para hacerles frente, el énfasis se pone en los desequilibrios del sector externo, la lucha contra la inflación y el papel de las devaluaciones en la consecución del objetivo fundamental de ambos países, industrializar sus economías. El *Capítulo 6. Las etapas del desarrollo económico en Brasil y México. Industrialización dirigida por el Estado: milagro y crisis, 1959-1981*, tiene como objetivo señalar los factores que contribuyeron a que Brasil y México experimentaran lo que en la historia económica tradicional se ha denominado ‘milagros económicos’, así como las debilidades de la estrategia de crecimiento y los obstáculos que experimentaron para dar continuidad a este *milagro*, tanto internos como externos, que derivaron en Brasil como en México en el colapso del modelo económico de posguerra. Finalmente, en el *Capítulo 7. Política industrial y de comercio exterior en Brasil y México. Industrialización dirigida por el Estado, 1946-1981*, se describe los principales instrumentos y medidas de política industrial que guiaron el proceso de industrialización en la etapa de posguerra y que contribuyeron al crecimiento del sector industrial y la consecución de elevadas tasas de crecimiento económico, en particular la institucionalización de la política comercial proteccionista como instrumento para alcanzar el objetivo de industrialización.

Los capítulos ocho y nueve se encargan del estudio de la Fase III. Reorientación hacia el mercado, 1982-2012. En particular, el *Capítulo 8. Las etapas del desarrollo económico en Brasil y México. La nueva relación Estado-economía, 1982-2012*, estudia el nuevo papel del Estado y el mercado en Brasil y México luego de la crisis de la deuda de 1982, y las nuevas relaciones que se establecen con los diferentes grupos sociales. En especial se presentan los esfuerzos realizados en los años ochenta para estabilizar sus economías, controlar la inflación y retomar el crecimiento, detallando las características de los planes de ajuste y las reformas estructurales aplicadas. Así como los resultados de esas políticas y programas a lo largo de la década de los noventa. El capítulo concluye con el estudio de la primera década del siglo XXI, en la que el rumbo de la política y la economía en Brasil y México se dislocan de manera considerable. En tanto, el *Capítulo 9. Política industrial y de comercio exterior en Brasil y México. La nueva relación Estado-economía: productividad y competitividad, 1982-2012*, describe el abandono relativo de que fue objeto la política industrial como tradicionalmente se concebía, y los cambios en sus objetivos y mecanismos de instrumentación.

La tesis concluye con el capítulo de *Reflexiones finales*, donde se retoman los objetivos e hipótesis planteados en la investigación y se plantean los resultados que la evidencia estadística e histórica arroja sobre asuntos puntuales. Asimismo, se mencionan algunos temas que, por rebasar el objeto y tiempo de esta investigación, quedan anotados como posibles líneas de investigación futuras.

CAPÍTULO 1

HECHOS ESTILIZADOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO BRASIL Y MÉXICO, 1930-2012

INTRODUCCIÓN

Realizar un análisis estadístico de largo plazo resulta una tarea complicada. Aunque la perspectiva cuantitativa de largo plazo nos ayuda a identificar las cuestiones más relevantes para el análisis comparado las estimaciones empleadas no son indiscutibles y mientras más atrás nos remontamos en el tiempo menos confiables se vuelven los datos. En el caso específico de las economías latinoamericanas las estadísticas históricas del producto y demás indicadores macroeconómicos tienden a ser muy débiles lo que impide realizar afirmaciones categóricas sobre su desempeño. Pese a ello, las ventajas de este tipo de análisis se consideran superiores a sus inconvenientes, ya sea para realizar estudios sobre la región como un todo, de un país determinado, o bien, como es el caso de esta investigación, el análisis comparado de dos economías.

A pesar de las dificultades de medición y la fiabilidad de los datos muchos historiadores económicos y organismos nacionales e internacionales se han dado a la tarea de construir series estadísticas de largo plazo que resulten *fiabiles* y nos permitan obtener una visión general –si bien, no definitiva– de las tendencias de los indicadores macroeconómicos básicos de los países de la región. Gracias a estos esfuerzos, fue posible presentar en este capítulo una visión cuantitativa comparada de largo plazo del desempeño económico de Brasil y México. Para las series de muy larga data se utilizaron las estimaciones de Maddison (2010) y Bértola y Ocampo (2010), que fueron complementadas con la información proporcionada por el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y la Nacional Financiera (NAFINSA).

El propósito de este capítulo es presentar una imagen general del desempeño económico de largo plazo de Brasil y México, así como una propuesta de periodización común a ambos países, ubicando sus principales fases de desarrollo –expansión y contracción– desde una perspectiva amplia y global. Para establecer estas fases comunes de desarrollo se recurre

a la brecha del producto per cápita entre las economías brasileña y mexicana y los Estados Unidos de América (EUA). Es decir, el PIB per cápita de Brasil y México como proporción (porcentaje) del PIB per cápita estadounidense. Las distintas fases se establecen diferenciando los momentos en que la brecha de producto per cápita se cierra (los países convergen), es decir, la proporción del PIB per cápita de Brasil y México respecto al de EUA aumenta; de los momentos en que la brecha de producto se amplía (los países divergen), es decir, la proporción del producto per cápita de Brasil y México respecto al de EUA es menor.

El capítulo se centra en describir los movimientos de los principales agregados macroeconómicos de cada país de manera comparada: producto interno bruto (PIB), producto per cápita; estructura sectorial del PIB, formación bruta de capital fijo, y balanza comercial. Se reconoce, por supuesto, que al interior de estas fases se registran fluctuaciones económicas de duración y profundidad variables y diferenciadas para cada país, así como el hecho de que los movimientos de las mismas involucran al conjunto del proceso de desarrollo dando cuenta de articulaciones específicas entre la economía y la política, y las relaciones entre las distintas clases y grupos que forman las sociedades brasileña y mexicana; aspectos que se analizan con mayor profundidad en los capítulos subsecuentes.

BRASIL Y MÉXICO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Conviene señalar que desde un punto de vista amplio la evolución de las economías brasileña y mexicana se inscriben dentro del proceso de conformación del desarrollo económico mundial, al respecto existe coincidencia entre los historiadores económicos sobre las fases que han distinguido esta evolución. Por ejemplo, Maddison (1991),² distingue cuatro grandes fases: 1. *La fase liberal, 1870-1913*; 2. *La fase de “perjudicar al vecino”, 1913-1950*; 3. *La edad de oro, 1950-1973*; y 4. *La fase de objetivos cautos, 1973-en adelante*. En tanto Comín (2011)³ diferencia las siguientes etapas: 1. *La primera globalización, la segunda industrialización y la gran divergencia, 1870-1914*; 2. *La*

² Véase Maddison, A. (1991), *Historia del desarrollo capitalista: sus fuerzas dinámicas. Una visión comparada de largo plazo*, Ed. Ariel, Barcelona. Y, Maddison, A. (1986), *Las fases del desarrollo capitalista; una historia económica cuantitativa*, El Colegio de México-FCE, México.

³ Véase Comín, F. (2011), *Historia Económica Mundial. De los orígenes a la actualidad*, Alianza Editorial, Madrid.

desintegración de la economía mundial y la gran depresión, 1914-1945; 3. La edad de oro del capitalismo y del comunismo, 1945-1973; y 4. El retorno de la globalización y de las crisis económicas, 1973-2010. Finalmente, Hobsbawm (2010),⁴ quien se ocupa del estudio del “corto siglo XX”, distingue tres fases: 1. La era de las catástrofes, 1914-1945; 2. La edad de oro, 1945-1973; y 3. El derrumbamiento, 1973-en adelante. La distinción de estas fases se emplea en este apartado para describir el comportamiento de las economías brasileña y mexicana en el contexto de desarrollo de la economía mundial, pero no necesariamente coinciden con las que se proponen en el siguiente apartado para establecer la periodización común a la trayectoria económica de Brasil y México.

Tabla 1.1. Producto per cápita en países y regiones seleccionadas, 1820-2015
(Estados Unidos =100)

País o región	1820	1870	1913	1950	1973	1982	1990	2001	2010	2012	2015
Europa Occidental	112	88	71	52	72	77	72	71	71	105	102
Brasil	50	29	15	17	23	26	21	19	23	23	22
México	46	27	33	25	29	36	26	25	25	19	19
Corea del Sur	25	14	9	9	17	25	38	54	n.d	47	49
Promedio Mundial	52	36	29	22	24	25	22	21	26	20	20

Fuente: elaboración propia con información de Maddison, A. (2011), disponible en: <http://www.ggdc.net/maddison-project/data.htm>; y del World Development Indicators (WDI), Banco Mundial, octubre de 2016.

Notas: Europa occidental corresponde al promedio de las 12 economías europeas de mayor desarrollo relativo: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido. Los datos de 1820 a 2010 se estimaron con base en información de Maddison, A. (2011), en dólares internacionales de 1990, los datos de 2012-2015 son estimaciones con datos del Banco Mundial en dólares constantes a precios de 1990.

La tabla 1.1, muestra estimaciones de la evolución del producto per cápita entre 1820 y 2015 para un grupo de países y regiones seleccionadas, tomando a los Estados Unidos de América (EUA) como país de referencia. En ella se aprecia que desde 1820 el producto per cápita promedio mundial fue inferior, cerca de 50%, al estadounidense, diferencia que se fue ampliando hasta representar apenas una quinta parte (20%) en 2015. Respecto a los países desarrollados de Europa Occidental, la hegemonía europea del siglo XIX se manifiesta en un producto per cápita 12% mayor al de EUA en 1820, aunque este último había logrado invertir esta relación en 1870, año en que el producto per cápita europeo fue 22% menor al estadounidense, la brecha continuó ampliándose en contra de Europa hasta alcanzar un máximo en 1950, cuando el producto per cápita europeo era casi la mitad del estadounidense, aunque se recupera de manera importante en los siguientes años. Entre

⁴ Hobsbawm, E. (2010), *Historia del Siglo XX*, 2ª edición, Crítica, Grupo Editorial Planeta, Argentina.

1973 y 2010 se mantiene, en promedio, 30% por debajo del producto per cápita estadounidense. Es hasta la segunda década del siglo XX que Europa occidental logra igualar e incluso superar el producto per cápita de EUA, en 2015 fue 2% mayor al de este último.

Se incluye en la tabla 1.1., la información para Corea del Sur, debido a que se trata de uno de los ejemplos emblemáticos del desarrollo de los países asiáticos, que como se observa tenía una relación relativa desfavorable en 1820, comparada con Brasil y México. En ese año el producto per cápita surcoreano era una cuarta parte del de EUA, y esta relación se deterioró sistemáticamente hasta 1950 cuando representó apenas el 9% del PIB per cápita estadounidense. Sin embargo, a partir de ese momento la tendencia comenzó a revertirse a favor del país asiático, en 1982 su producto personal como proporción del de EUA era similar al de Brasil y en 1990 era superior al de éste y al de México. En 2015, la proporción del producto per cápita surcoreano en el estadounidense era cercana al 50%, similar a la de Brasil en 1820, y más del doble de la de éste y México en 2015.

En lo que respecta a las economías bajo estudio en esta investigación. En 1820, en una época en que la gran divergencia entre Occidente y el resto del mundo todavía no se producía; el producto per cápita de Brasil y México representaba el 50 y 46% del estadounidense, respectivamente,. Es probable que la mejor posición relativa (apenas 4 puntos porcentuales) de Brasil se deba a la mayor estabilidad política en su proceso de independencia, contrario a lo sucedido en el caso mexicano. Para 1870, tanto Brasil como México muestran un deterioro relativo respecto a EUA, el producto por persona de este último es superior en 71 y 73%, respectivamente. En 1913, a pesar del proceso revolucionario experimentado por México, la proporción de su producto per cápita respecto a EUA es el doble que la de Brasil, 33% y 15% respectivamente. En 1950, al inicio de la "época de oro" del capitalismo, Brasil incrementa esta proporción en dos puntos porcentuales, mientras que México la ve disminuir en 8 puntos. Al finalizar esta etapa, en 1973, ambas economías se recuperan, aunque aún se encuentran lejos de lo experimentado en 1820, la brecha del PIB per cápita respecto a Estados Unidos es 23% y 29% respectivamente. En 1982, al finalizar la época de oro del desarrollo latinoamericano, Brasil y México alcanzan una proporción máxima respecto a EUA, 26 y 36%, respectivamente, pero hacia 1990 la situación se revierte, seguramente como resultado de la contracción económica que experimentaron ambos países en los años 80, lo que la

CEPAL ha llamado “la década perdida”; experimentaron un descenso importante y posterior estancamiento. En 1990 la proporción fue 21% y 26% respectivamente. En el caso de Brasil, en 2010 se aprecia una recuperación relativa, al pasar de 19% en 2001 a 23%. En 2015, el producto per cápita brasileño representó el 22% del de EUA. En México en 2001 y 2010 la proporción fue de 25% respecto a EUA y en 2015 disminuyó a 19%. Es decir, casi dos siglos después de consumada la independencia de ambas economías latinoamericanas, no solo no han logrado cerrar la brecha de ingresos respecto al mundo desarrollado, sino que ésta se ha ampliado considerablemente (28 y 27 puntos porcentuales respectivamente, respecto a 1820).

Tabla 1.2. Producto per cápita en países y regiones seleccionadas, 1820-2015
(Tasa de crecimiento promedio anual)

Países	1820-1870	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1982	1982-1989	1990-1999	2000-2007	2008-2009	2010-2015
Europa Occidental	0.7	1.3	1.4	4.0	1.7	2.4	1.8	1.9	-2.5	0.6
Estados Unidos	1.2	1.8	3.0	2.5	1.0	2.7	2.0	1.7	-2.4	1.3
Brasil	0.1	0.3	3.7	3.7	2.3	1.0	0.3	2.2	1.5	1.2
México	0.1	2.3	1.6	3.2	3.3	-1.5	1.7	1.3	-3.2	1.8
Corea del Sur	0.0	0.9	2.9	5.3	5.5	8.8	5.7	4.8	1.2	3.1
Promedio Mundial	0.4	1.3	1.6	2.9	1.1	1.6	1.1	2.2	-1.1	1.7

Fuente: elaboración propia con información de Maddison, A. (2011), disponible en: <http://www.ggdc.net/maddison-project/data.htm>; y del World Development Indicators (WDI), Banco Mundial, octubre de 2016.

Notas: Europa occidental corresponde al promedio de las 12 economías europeas de mayor desarrollo relativo: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido. Los datos de 1820 a 2010 se estimaron con base en información de Maddison, A. (2011), en dólares internacionales de 1990, los datos de 2012-2015 son estimaciones con datos del Banco Mundial en dólares constantes a precios de 2010.

La tabla 1.2., muestra la dinámica del crecimiento de distintas regiones y países en las distintas etapas consideradas por los historiadores económicos, que nos servirán de guía para ver cuál fue el comportamiento relativo de Brasil y México, en estas etapas. En el periodo 1870-1913, el promedio de crecimiento mundial fue de 1.3%, el mundo desarrollado, representado por Europa occidental y Estados Unidos creció en promedio 1.3 y 1.8%, respectivamente, en el primer caso igual a la media mundial, y en el segundo apenas por encima de ella. Los representantes del mundo en desarrollo, Corea del Sur, Brasil y México crecieron 0.9, 0.3 y 2.3%, respectivamente, es decir, la economía mexicana creció más que el resto de los países y regiones considerados, y por encima del promedio mundial, recordemos que dentro de esta etapa se inscribe el periodo Porfirista, época de

extraordinario crecimiento para el país. Brasil, es dentro de los países considerados el que menos crece asociado al influjo negativo del comercio internacional.

En el periodo, 1913-1950, el promedio mundial de crecimiento fue de 2.9%, el de Europa occidental 1.4%, el de Estados Unidos, 3%, Brasil 3.7%, Corea del sur 2.9 y México 1.6%. En esta ocasión, la economía brasileña mostró un dinamismo mayor creciendo por encima del promedio mundial y del mundo desarrollado, lo que permitió una mejoría relativa en su brecha productiva, aunque se mantuvo en niveles inferiores a los de 1870 y debajo del nivel observado en México. En tanto, la economía mexicana creció a un ritmo similar al promedio mundial, apenas por encima del europeo y muy por debajo del estadounidense y el brasileño. Es muy probable que este comportamiento se explique por la etapa de inestabilidad política experimentada por México a raíz de la Revolución de 1910, así como al mayor impacto de la Gran Depresión. Sin embargo, la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, desfavorable para muchos países por la caída y dificultades asociadas al libre comercio representó para Brasil y México una oportunidad inigualable. La protección natural al mercado interno profundizó el proceso de sustitución de importaciones que ya venía en marcha. Además, la economía de guerra adoptada en los Estados Unidos abrió el mercado estadounidense a las manufacturas brasileñas y mexicanas y creó estímulos adicionales para la exportación de productos minerales y extractivos. Pero, con el fin de la guerra concluyeron también las condiciones exógenas que favorecieron el crecimiento. Fue entonces que, de manera deliberada, se decidió remplazar la protección natural con políticas de protección y aislamiento del mercado interno.

Entre 1950 y 1973, durante la llamada *‘época de oro del capitalismo internacional’*, el promedio de crecimiento del producto per cápita mundial fue de 2.9%, el de Europa creció 4%, el de Estados Unidos 2.5%, mientras que en Brasil, Corea y México el crecimiento del producto por persona fue superior a la media mundial y al estadounidense, 3.7, 5.3 y 3.2%, respectivamente, esto les permitió reducir la brecha respecto a los EUA. En el caso de Brasil y México, el primero tuvo una mejora relativa cerrando incluso la brecha respecto al segundo, hecho por el que podríamos concluir que tuvo un mayor avance que México.

Entre 1973 y 1982, la economía internacional experimentó choques económicos importantes que se tradujeron en una desaceleración en el ritmo de crecimiento económico. Sin embargo, de acuerdo con los datos de la tabla 1.2, estos choques parecen haber

afectado en mayor medida a las economías desarrolladas que a las periféricas, así, mientras en Europa occidental y Estados Unidos el producto per cápita creció a una tasa promedio anual de 1.7 y 1.0% anual, en Brasil y México el crecimiento fue de 2.3 y 3.3%, respectivamente. No obstante, este comportamiento fue inferior al de otras economías periféricas como Corea del Sur, cuyo producto por habitante creció 5.5% promedio anual, en el mismo periodo.

Durante la llamada década pérdida del desarrollo latinoamericano, 1982-1989, el producto per cápita de Brasil y México creció por debajo del promedio mundial y de los países desarrollados, en el caso mexicano incluso la variación fue negativa, lo que se reflejó en la ampliación de la brecha de ambas economías respecto a los países desarrollados. Destaca, además, que el producto por habitante en Corea del Sur creció 8.8% en esos años. En la década de los noventa, tanto Brasil como México se mantienen por debajo del promedio mundial, aunque en esta ocasión el comportamiento del producto per cápita mexicano es mejor que el brasileño, con tasas de crecimiento de 0.3 y 1.7%, respectivamente. Entre 2000 y 2007, Brasil muestra una importante recuperación, su PIB per cápita creció a la misma tasa que el promedio mundial (2.2%), y por arriba de Europa (1.9%), EUA (1.7%) y México (1.3%). Comportamiento asociado a la etapa de auge de las exportaciones sudamericanas de *commodities* impulsadas principalmente por la demanda china, de la cual México dada su estrecha relación y enorme dependencia del mercado estadounidense, no se vio beneficiado.

El auge brasileño de la primera década del siglo XXI se observa con mayor claridad al analizar los efectos de la Gran Recesión de 2008-2009. De las economías consideradas solo Brasil y Corea registraron tasas de crecimiento del PIB per cápita positivas, la del primero incluso ligeramente superior a la coreana. México, por otro lado registró la caída más drástica, -3.2%. Entre 2010 y 2015, el auge de Brasil parece haber terminado, el crecimiento del producto per cápita registra una tasa de 1.2% inferior a la registrada en México para el mismo periodo, 1.8 por ciento.

Tabla 1.3. Producto per cápita en países y regiones seleccionadas, 1820-2012
(Brecha de Brasil y México respecto a países y regiones seleccionadas, porcentajes)

Países	1820	1870	1913	1930	1940	1950	1960	1973	1982	1990	2001	2010	2012
<i>Brasil</i>													
Europa Occidental	45	33	22	24	25	34	31	32	34	29	26	32	35
Estados Unidos	50	29	15	17	18	17	21	23	26	21	19	23	30
México	109	110	47	65	67	71	74	80	73	81	75	89	90
Corea del Sur	204	211	167	179	140	196	190	137	105	57	35	32	48
<i>México</i>													
Europa Occidental	41	30	46	37	37	48	42	40	46	36	35	35	38
Estados Unidos	46	27	33	26	26	25	28	29	36	26	25	25	33
Brasil	92	91	214	154	148	141	135	125	137	124	133	112	111
Corea del Sur	187	193	357	276	207	277	257	172	143	70	46	36	53

Fuente: elaboración propia con información de Maddison, A. (2011), disponible en: <http://www.ggdc.net/maddison-project/data.htm>; y del World Development Indicators (WDI), Banco Mundial, octubre de 2016.

Notas: Europa occidental corresponde al promedio de las 12 economías europeas de mayor desarrollo relativo: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido. Los datos de 1820 a 2010 se estimaron con base en información de Maddison, A. (2011), en dólares internacionales de 1990, los datos de 2012-2015 son estimaciones con datos del Banco Mundial en dólares constantes a precios de 2010.

La tabla 1.3., muestra la relación del producto per cápita de Brasil y México con el de otros países y regiones seleccionadas, como puede apreciarse, en 1820 el producto per cápita brasileño era superior al de Corea del sur y México, muy cercano a la media mundial y latinoamericana, y casi la mitad del europeo. En tanto, el producto por habitante en México era solo superior al de Corea, se encontraba más alejado de los promedios mundial y latinoamericano y representaba apenas el 40% del europeo. Casi un siglo después, en 1913, el producto per cápita brasileño solo superaba al de Corea, era 47% del mexicano, apenas una quinta parte del europeo y equivalía al 37% del promedio latinoamericano; por el contrario, el producto per cápita de México era el doble del brasileño, más del triple del coreano, 10% mayor al promedio mundial y mantenía prácticamente la misma distancia de Europa.

Estas tendencias se mantienen hasta la década de los noventa del siglo XX, cuando Brasil vuelve a superar a México, y los promedios mundial y latinoamericanos, sin embargo, también se revierte la relación de su PIB per cápita respecto al coreano, al ser 10% inferior a este. La relación del producto per cápita mexicano se deteriora respecto a Brasil, Corea y Europa, representando solo 91, 82 y 18% del de estos países. En 2015, el producto per cápita brasileño fue 10% superior al promedio mundial, 3% al latinoamericano, 17% mayor

que el mexicano, e inferior en 79% y 55% al europeo y al coreano, respectivamente. Mientras que el producto per cápita de México fue 6% menor al promedio mundial 13% al promedio latinoamericano, 82% inferior al europeo, y se colocó por debajo también del de Brasil y Corea en 15 y 62%, respectivamente.

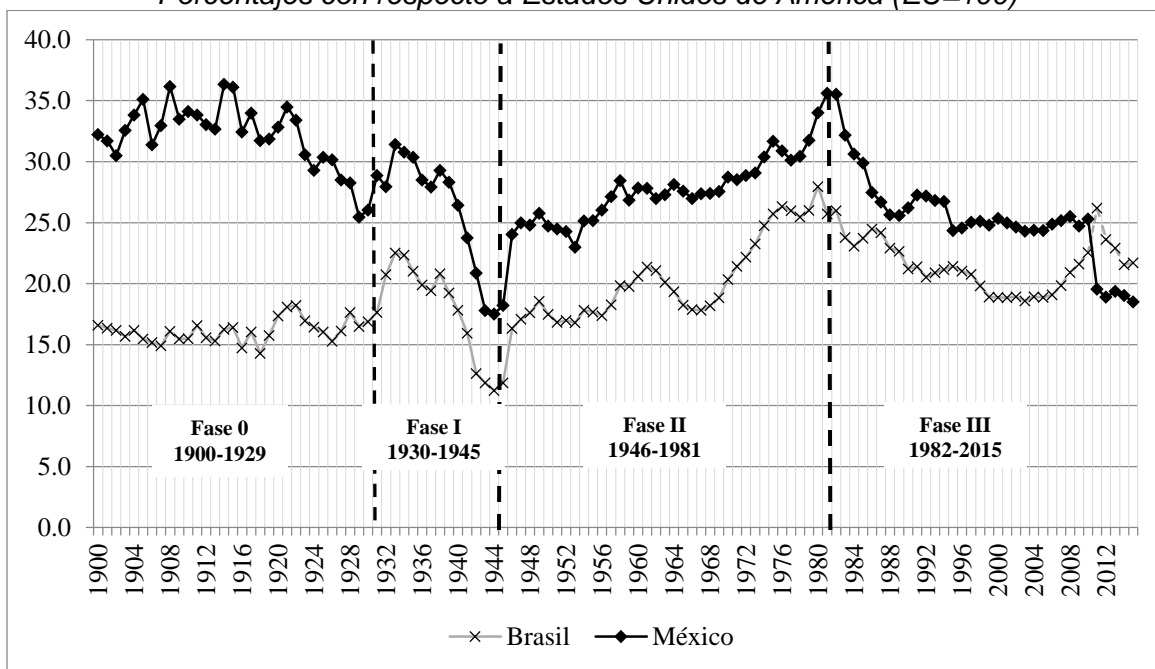
Tenemos entonces que a pesar de algunos éxitos temporales, en el largo plazo ni Brasil ni México han logrado cerrar la brecha del desarrollo, de hecho la amplitud de la misma es en 2015 considerablemente mayor a la que tenían ambos países en 1820. Más aún, aunque el crecimiento de ambas economías supera al de África hasta la actualidad y superó el de Asia hasta mediados del siglo XX, desde mediados de la década de los ochenta muchos países asiáticos, como Corea del Sur, cuyo desarrollo relativo era inferior incluso al de Brasil y México, han logrado revertir esta tendencia, cerrando la brecha del crecimiento respecto al mundo desarrollado, y superado con amplitud a ambas economías.

LAS FASES DE CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE BRASIL Y MÉXICO: LA BRECHA DEL PRODUCTO PER CÁPITA.

Como señaló Maddison (1991),⁵ el proceso de desarrollo capitalista no ha sido uniforme. Han existido fases distintas e importantes que merecen estudiarse, definirse e interpretarse en lo que a su causalidad se refiere. La tarea es ardua cuando se trata de definir las fases del desarrollo de un país en particular, más aún cuando se busca –como es el propósito de este apartado–, diferenciar estas fases de manera comparada para dos economías, de modo que permitan establecer una periodización común entre ellas. Para cumplir este objetivo se utiliza como variable de análisis la brecha del producto per cápita de Brasil y México respecto al de Estados Unidos de América (EUA). Las distintas fases se establecen diferenciando los momentos en que la brecha de producto per cápita de Brasil (México) respecto a EUA se cierra (las economías convergen), es decir, la proporción del PIB per cápita brasileño (mexicano) respecto al estadounidense es mayor; de los momentos en que la brecha de producto se abre (las economías divergen), es decir, la proporción del producto per cápita brasileño (mexicano) respecto al estadounidense es menor.

⁵ Maddison, A. (1991), *op. cit.*, p.65.

Gráfica 1.1. Brecha del PIB per cápita, 1900-2015
 Porcentajes con respecto a Estados Unidos de América (EU=100)



Fuente: elaboración propia con información de Maddison, A. (2011), disponible en: <http://www.ggd.net/maddison-project/data.htm>; y del World Development Indicators (WDI), Banco Mundial, octubre de 2016.

Nota: Los datos para el periodo 1900-2010 fueron calculados con base en las estimaciones del PIB per cápita en dólares internacionales de 1990 presentadas por Maddison (2011). Para el periodo 2011-2015 se utilizó el PIB per cápita en dólares constantes de 1990 con base en series del Banco Mundial.

En la gráfica 1.1., se presenta la brecha del producto per cápita de Brasil y México, tomando a los EUA como 100%. Como puede apreciarse las trayectorias de crecimiento de estos países son muy similares, salvo algunos pequeños quiebres y diferencias de magnitud, amplitud o profundidad. Dados los resultados anteriores, resulta entonces posible establecer fases de desarrollo comunes para Brasil y México. Podemos diferenciar entonces cuatro fases de duración desigual, comunes al desarrollo económico de Brasil y México a lo largo del siglo XX y los primeros tres lustros del siglo XXI.

La *Fase 0*, que va de 1900 a 1929, inscrita dentro de lo que los historiadores económicos denominan *la primera globalización*, presenta un comportamiento relativamente estable en la brecha del producto per cápita de ambos países, al menos hasta 1919, en ese año se aprecia una contracción importante del producto per cápita mexicano, probablemente como resultado de la inestabilidad política derivada de la etapa revolucionaria. Mientras que, por otro lado, el producto per cápita brasileño registra un ligero incremento, reduciendo la brecha respecto a EU y recortando la distancia respecto a México. Se distinguen así

fluctuaciones económicas de duración y profundidad variables y diferenciadas para cada país, para Brasil por ejemplo se tiene que de 1900 a 1918, la brecha respecto a Estados Unidos se mantiene estable en torno a 15%, aumenta hasta 1921 alcanzando 18.1%, y cae a 16.5% en 1929. Por su parte, en México, se tiene que de 1900 a 1919, la brecha se mantiene estable, promediando 35% del producto per cápita estadounidense, para caer de forma sostenida hasta 1929 a un nivel de 25.5 por ciento.

Como se mencionó, esta fase coincide en el ámbito internacional con *la primera globalización* que dio lugar a la gran especialización, es decir, una amplia división internacional del trabajo por países, creando fuertes corrientes comerciales sobre la base de sus ventajas comparativas, determinadas en gran medida por la dotación relativa de los factores.⁶ Tanto Brasil como México se insertaron en el mercado mundial como países productores de materias primas y alimentos lo que explica la mayor brecha respecto a los países ricos (Estados Unidos) al final del periodo.⁷

La *Fase I*, de 1930 a 1945, se inscribe dentro de la denominada “*era de las catástrofes*”, enmarcada por dos grandes choques internacionales, la Gran Depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial. La situación internacional y la dependencia del modelo primario-exportador del comercio mundial, contribuyeron a que en este periodo la brecha del producto per cápita de Brasil y México se ampliará respecto a los Estados Unidos. Mientras que en 1929, el PIB per cápita brasileño representaba el 16.5% del estadounidense, al final del periodo se había reducido al 11.9%. En los mismos años, la brecha del producto per cápita mexicano pasó de 25.5 a 18.2%. Cabe señalar que el deterioro relativo de estos años no fue un proceso continuo en ninguna de estas economías, entre 1929 y 1933, tanto Brasil como México lograron cerrar la brecha con Estados Unidos, para ampliarla una vez más hasta 1945.

⁶Comín, F. (2010), *op. cit.*, p.409.

⁷Desde mediados del siglo XIX, se experimentó una divergencia económica entre las rentas por persona de los países ricos y las de los países atrasados, consolidándose el proceso de la gran divergencia, que generó la asimetría económica entre el norte (países industrializados) y el sur (países subdesarrollados). La gran divergencia, por tanto, se caracterizó porque los países ricos (industrializados) aumentaron su ventaja en términos de renta per cápita con respecto a los países pobres (los que no se industrializaron). Esta disparidad fue ocasionada por el rápido enriquecimiento de los países industriales, más que por el empobrecimiento de los países atrasados. *Ibíd.*, pp.409-411

La *Fase II*, corresponde al periodo 1946-1981 y coincide con la '*época dorada*' del capitalismo internacional, y la de '*las crisis económicas*', aunque en el caso de los países latinoamericanos la '*época dorada*' se extiende durante toda la década de los setenta, en tanto los efectos de las crisis se acentúan en los años ochenta. La Fase II coincide, además, con el periodo de sustitución de importaciones e industrialización dirigida por el Estado de la región latinoamericana. Por lo que no es coincidencia que sea precisamente en esta etapa en la que tanto Brasil como México logran reducir la brecha de su producto per cápita respecto a los EUA, al pasar de 11.9% en 1945 a 28% en 1980, para el caso brasileño, y de 18.2% en 1945 a 35.6% en 1982 en el caso mexicano. Nuevamente es posible diferenciar fluctuaciones económicas de duración y profundidad variables y para cada país. En Brasil se observa que la brecha se mantiene estable en torno al 18%, entre 1945 y 1955, aumenta a partir de este último año hasta 1962 (21.4%), cae hasta 1967 a 17.8%, y vuelve a aumentar hasta 1980 a un nivel máximo de 28%. En tanto, en México, la brecha se mantiene estable, alrededor de 25%, hasta 1955, sube un poco y permanece alrededor de 28% hasta 1972, año en que se incrementa nuevamente y de forma continua hasta un máximo de 35.6% en 1982.

La *Fase III*, de 1982 al presente, se trata de una etapa de divergencia, durante la cual la brecha del producto per cápita respecto a EUA nuevamente se amplía. Coincide con la fase de '*crisis económicas y vuelta a la globalización*' en la que el mercado asume un papel protagónico en la economía, los flujos comerciales y financieros se incrementan aceleradamente. Este proceso de divergencia se explica por los shocks económicos, tanto de origen externo como interno, a que se han visto sujetas ambas economías en las tres últimas décadas. En el ámbito interno, la crisis de la deuda de los años ochenta, los fuertes procesos inflacionarios y el importante proceso de ajuste y reformas estructurales a que fueron sometidas desde mediados de los años ochenta. Una mayor vinculación, aunque a escala diferenciada con los mercados mundiales, y, por tanto, una mayor exposición a la volatilidad de los mismos. Mientras que en el plano internacional se vive un proceso de retroceso, descomposición, incertidumbre y crisis "abrumado por los mismos problemas del periodo de entreguerras que la edad de oro parecía haber superado: el desempleo masivo y graves depresiones cíclicas".⁸ En esta fase, también es posible distinguir algunas fluctuaciones, para el caso brasileño, de 1980 a 1998, en el que el producto per cápita como

⁸ Hobsbawm, E. (2010), *op. cit.*, p.20

porcentaje del producto estadounidense cae hasta 18.9%; 1998 a 2004, con una brecha estable cercana al 19%; de 2004 a 2011, etapa de convergencia llegando a representar 26.2% del producto per cápita estadounidense, finalmente entre 2012 y 2015, la economía brasileña ha sufrido una importante contracción llevándolo a incrementar nuevamente su brecha. Cabe señalar que en 2011, Brasil logró revertir la tendencia histórica de la relación con México, en ese año no sólo cerró la brecha con respecto a este último sino que la amplió a su favor. En esta última fase, la economía mexicana muestra una caída en la participación de su producto por habitante respecto al estadounidense, desde 1982 hasta 1994 (24.4%), a partir de ese año y hasta 2010 se mantiene constante en torno al 25%, y en 2011 inicia una trayectoria a la baja colocando en 18.5% en 2015.

En suma, el análisis anterior sugiere, en primer lugar, que a pesar de sus diferencias históricas es posible establecer una periodización común a ambas economías (Brasil y México) con base en la trayectoria de largo plazo de su producto per cápita; y, en segundo lugar, que aun cuando tanto la economía brasileña como la mexicana han registrado periodos de crecimiento económico, durante los cuales han conseguido reducir la brecha del producto por habitante respecto a los Estados Unidos; ninguno de ellos ha conseguido mantener este proceso de convergencia en el largo plazo, más aún en los últimos años se ha agudizado la brecha.

COMPARACIÓN DE LAS TRAYECTORIAS ECONÓMICAS DE BRASIL Y MÉXICO EN EL LARGO PLAZO: INDICADORES MACROECONÓMICOS BÁSICOS.

Producto Interno Bruto (PIB) total y per cápita

Aunque en el largo plazo, y sobre todo visto desde el presente, el comportamiento de las economías brasileña y mexicana puede parecer decepcionante, este panorama no significa, sin embargo, ni estancamiento, ni inercia. En las cuatro fases de desarrollo económico que se han distinguido en el apartado anterior, Brasil promedió un crecimiento mayor que Estados Unidos de América en tres de ellas (sólo en el periodo 1930-1945, su crecimiento promedio fue inferior en 1.6 puntos porcentuales). Y, aunque México solo creció, en promedio, por arriba del crecimiento de la economía estadounidense en una de las cuatro fases, 1945-1982, en los 48 años que van de 1933 a 1981 no experimentó contracciones negativas, mientras la economía estadounidense registró decrecimientos en 11 de estos años.

Destaca además, el desempeño de ambas economías durante la “época dorada” del capitalismo mundial. Entre 1945 y 1981, Brasil creció, en promedio, 7.0% anual, mientras que México lo hizo a una tasa media anual de 6.3%, crecimiento superior al promedio latinoamericano, 5.7% y al estadounidense, 3.0%, como se muestra en la tabla 1.4.

Tabla 1.4. PIB: América Latina, Brasil y México, 1901-2015
(Tasa de crecimiento media anual (%))

Periodo	América Latina	Brasil	México
Fase 0: 1901-1929	3.3	4.6	2.1
Fase I: 1930-1945	2.8	3.9	3.1
Fase II: 1946-1981	5.7	7.0	6.3
Fase III: 1982-2015	2.7	2.8	2.3

Fuente: elaboración propia con información del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Entre 1901 y 2015, Estados Unidos registró 24 años con tasas de crecimiento negativas frente a 15 de Brasil y 14 de México. Entre 1913 y 2010, el ingreso per cápita de Brasil se multiplicó más de 8 veces y el de México más de 4, frente a un crecimiento de 5 veces el promedio mundial y 4 veces el estadounidense. Este crecimiento fue de la mano de profundas transformaciones estructurales, institucionales y políticas, “transformaciones que también terminaron por afectar radicalmente la forma de vida, la cultura y la calidad de vida de la población”.⁹ Y que tuvieron que ver tanto con entornos nacionales como internacionales, como se estudia en los siguientes capítulos.

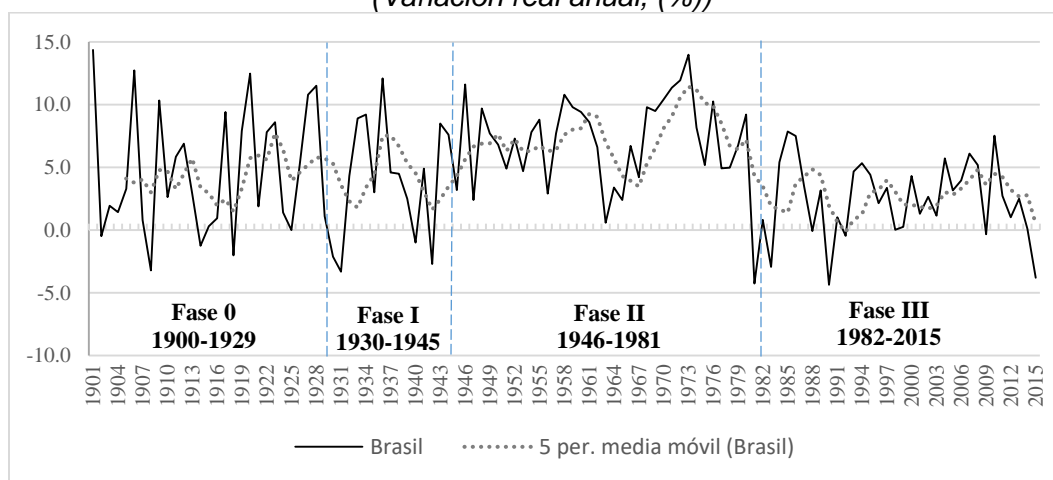
Las gráficas 1.2 y 1.3, muestran el dinamismo en las trayectorias de largo plazo del producto interno bruto (PIB) de Brasil y México, medido por sus tasas anuales reales de crecimiento. Se observa un comportamiento errático a lo largo de todo el periodo, 1901-2015, con diferencias relevantes entre fases, al interior de éstas y entre países. En la *Fase 0*, 1901-1929 se presentaron cuatro caídas en términos negativos del producto brasileño, cinco en el caso mexicano. En el caso de Brasil se observa una sucesión de caídas y fuertes recuperaciones lo que da cuenta de una alta volatilidad, respecto a México, puede inferirse cierta estabilidad aunque no se tienen datos para el periodo 1910-1922, etapa que

⁹ Bértola, L. y J.A. Ocampo (2010), *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Secretaria General Iberoamericana, AECID-Fundación Carolina, p.19.

comprende los años de la Revolución. Durante la *Fase I*, 1930-1945, se presentan caídas importantes del producto, en ambos casos, durante los primeros años de la década de los treinta resultado de los efectos de la Gran Depresión y algunos factores internos como la Revolución de 1930 en Brasil y el proceso de reconstrucción posrevolucionaria de la economía mexicana. Aunque se aprecia una rápida recuperación a partir de 1932-1933 y hasta el inicio de la Segunda Guerra Mundial cuyos efectos, como se observa en la gráfica, fueron más profundos en la economía sudamericana, probablemente influidos por las condiciones de relativa inestabilidad política que caracteriza la época.

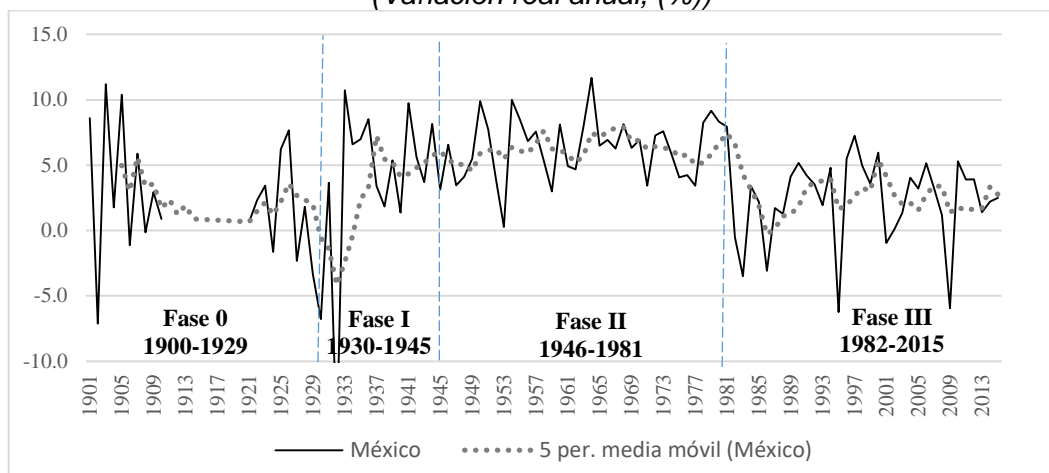
La *Fase II*, 1946-1981, es la de mayor crecimiento relativo del producto en ambos países. De nuevo, el dinamismo de la economía mexicana parece más estable, aunque las tasas de crecimiento observadas en la economía brasileña son de magnitud mayor. Destaca en México la contracción del producto de 1953 y en Brasil la del periodo 1958-1963, cuando su producción experimenta una importante desaceleración. A pesar de lo anterior, la Fase II, es sin duda, en términos macroeconómicos, la *época de oro del desarrollo económico en Brasil y México*.

Gráfica 1.2. Brasil: Producto interno bruto, 1901-2015
(Variación real anual, (%))



Fuente: Elaboración propia con información del IBGE.

Gráfica 1.3. Producto interno bruto de México, 1901-2015
(Variación real anual, (%))



Nota: para el periodo 1914-1920 no se cuenta con información estadística.

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Por último, la *Fase III*, inicia con la crisis de la deuda de 1982 y se extiende hasta el presente. Como se observa, en este periodo el crecimiento del producto colapsó en ambos países y se ha mantenido hasta 2015 en niveles inferiores a un tercio de los experimentados en la etapa previa. Ambos países parecen haberse estrellado contra un muro en la década de los ochenta cuando su proceso de convergencia hacia los países industrializados se detuvo. El desempeño de Brasil fue ligeramente mejor al de México durante el reciente auge de las materias primas (*commodities*), sin embargo, en los últimos años esta ventaja relativa ha desaparecido.

Recapitulando, la gráfica 1.1., permitió identificar cuatro fases casi idénticas en la trayectoria del PIB per cápita de Brasil y México desde 1900 hasta 2015. Las gráficas 1.2., y 1.3., confirman que, aunque la trayectoria del PIB en ambos países tiene sub-periodos distintos para cada uno; en el largo plazo la periodización común establecida es válida. En la tabla 1.5 se presenta información sobre la volatilidad del crecimiento económico de ambas economías. En el primer periodo, 1901-1929, Brasil crece casi el doble que México, 4.7 y 2.5% respectivamente, y lo hace con una mayor estabilidad, registrando un coeficiente de variación de 1.1, frente al 1.9 de México. La mayor volatilidad del crecimiento mexicano se explica por la inestabilidad política que implicó la Revolución de 1910 y el proceso de reconstrucción de los años veinte.

Tabla 1.5. Periodización del crecimiento y volatilidad del PIB, 1901-2015

Periodo	Brasil			México		
	TMC	DE	CV	TMC	DE	CV
1901-1929	4.7	5.0	1.1	2.5	4.8	1.9
1930-1945	4.0	4.6	1.1	3.5	6.7	1.9
1946-1981	7.1	3.7	0.5	6.4	2.3	0.4
1982-2015	2.5	3.1	1.2	2.3	3.2	1.4
1982-1993	2.2	3.9	1.8	1.7	2.8	1.6
1994-2003	2.5	1.8	0.7	2.6	4.1	1.6
2004-2010	4.5	2.6	0.6	2.3	3.9	1.7
2011-2015	0.8	2.8	3.6	2.8	1.1	0.4

Notas: TMC= Tasa Media de Crecimiento; DE= Desviación Estándar; CV= Coeficiente de Variación. El coeficiente de variación es igual a la relación entre la desviación típica de la tasa media de crecimiento del PIB y su media.

Fuente: Estimación propia utilizando la tasa de crecimiento del PIB de acuerdo a datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En el segundo periodo, 1930-1945, Brasil crece ligeramente por encima de México, 4.0 y 3.5%, respectivamente, con una volatilidad similar a la del periodo previo. El menor dinamismo relativo de la economía mexicana se asocia a la profunda caída que experimentó en 1932 como efecto de la Gran Depresión y su enorme vulnerabilidad ante el mercado estadounidense. Brasil aunque resintió esta crisis lo hizo en menor medida debido a una mayor diversificación de sus mercados externos.

La *época de oro*, inicia, para los propósitos de esta investigación, en 1946 y se extiende hasta 1980 en Brasil y 1981 en México. Las tasas medias de crecimiento del PIB en el periodo fueron de 7.1% en Brasil y 6.4% en México. En ambos países se observa una volatilidad mínima, medida por el coeficiente de variación, en Brasil la volatilidad fue de 0.5 y en México de 0.4. Finalmente, en la etapa que va de la crisis de la deuda de 1982 al presente, se registran en ambas economías las menores tasas de crecimiento del producto, en promedio el crecimiento de Brasil fue de 2.5% y el de México de 2.3% anual, con un importante incremento en la volatilidad respecto al periodo previo, 1.2 y 1.4%, respectivamente.

Esta última fase se ha dividido en cuatro sub-periodos, el primero que podemos denominar *la década perdida* que va de la crisis de la deuda en 1982 a 1993, en esta etapa el PIB de Brasil creció 2.2% y 1.7% promedio anual el de México, con un coeficiente de variación de 1.8 y 1.6, respectivamente, es decir, se trató de una década de importante volatilidad asociada a los problemas de estabilización y desajustes estructurales. El segundo sub-periodo inicia en 1994, con la consolidación del cambio estructural y las reformas

neoliberales, este periodo se caracterizó por la estabilización de la inflación en Brasil gracias a la implementación del Plan Real de 1993-94, y la mayor apertura comercial en México tras la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. El crecimiento de estos años puede ser calificado como mediocre además de insuficiente, ya que se mantiene por debajo de los niveles de la fase previa y es menor al prometido por los defensores y hacedores de las reformas económicas. Entre 1994 y 2003, el PIB brasileño promedio 2.5% y el mexicano 2.6%, el primero mostró una menor volatilidad al registrar un coeficiente de variación de 0.7 frente a 1.6 del mexicano.

Aunque en términos generales Brasil y México han tenido trayectorias similares de crecimiento, en la primera década del siglo XXI ocurrió un rompimiento (desconexión) en sus experiencias de crecimiento, en un periodo caracterizado por el auge de las materias primas (*commodities*) impulsado por el enorme crecimiento de la economía china, lo que en mi opinión explica en gran medida las diferencias de crecimiento entre ambas economías. El crecimiento de China tuvo una influencia positiva muy importante en Brasil (a través del incremento en los precios de sus exportaciones de materias primas y un enorme flujo de capitales) y un impacto negativo muy fuerte en México, mediante una fuerte competencia de las exportaciones de manufacturas al mercado estadounidense. Brasil creció en promedio 4.5% en el periodo 2004-2010, con un coeficiente de variación de 0.6, mientras que México creció 2.3% promedio anual con un coeficiente de variación de 1.7.

Por último, el periodo más reciente de 2011 a 2015, en el que la economía brasileña sufrió un revés importante tanto por la caída en el precio de las materias primas de exportación, como por la crisis política y económica interna asociada a malos manejos administrativos. Mientras que México, mostró una ligera mejoría asociada a la recuperación económica de Estados Unidos, pero que se mantiene en niveles mediocres e insuficientes dadas las necesidades de su población. En este periodo el crecimiento promedio del PIB de Brasil fue de 0.8% anual, con una enorme volatilidad, 3.6, en tanto México tuvo un comportamiento más estable (baja volatilidad, 0.4) y un crecimiento promedio de 2.8% al año.

Es cierto que el crecimiento de la población puede ralentizar sustancialmente el crecimiento económico, pero eso no cambia de forma significativa el lúgubre desempeño de las economías brasileña y mexicana en las últimas tres décadas. La tabla 1.6 muestra la misma información que la anterior, pero en este caso referida al producto per cápita de ambos

países. Como se aprecia, la volatilidad del producto per cápita es mayor en todos los casos, profundizándose en los periodos de menor crecimiento del PIB.

Tabla 1.6. Volatilidad del producto interno bruto per cápita, 1901-2012

Periodo	Brasil			México		
	TMC	DE	CV	TMC	DE	CV
1901-1929	2.2	5.0	2.3	1.1	3.7	3.5
1930-1945	2.3	4.5	2.0	1.4	6.2	4.4
1946-1981	4.3	3.6	0.8	3.3	2.2	0.7
1982-2015	1.1	3.1	2.8	0.7	3.3	5.0
1982-1993	0.4	3.7	9.5	-0.4	3.2	-7.3
1994-2003	0.9	2.0	2.3	1.3	3.9	3.0
2004-2010	3.3	2.5	0.8	1.1	4.0	3.5
2011-2015	0.1	3.0	37.7	1.4	1.1	0.8

Notas: TMC= Tasa Media de Crecimiento; DE= Desviación Estándar; CV= Coeficiente de Variación. El coeficiente de variación es igual a la relación entre la desviación típica de la tasa media de crecimiento del PIB y su media.

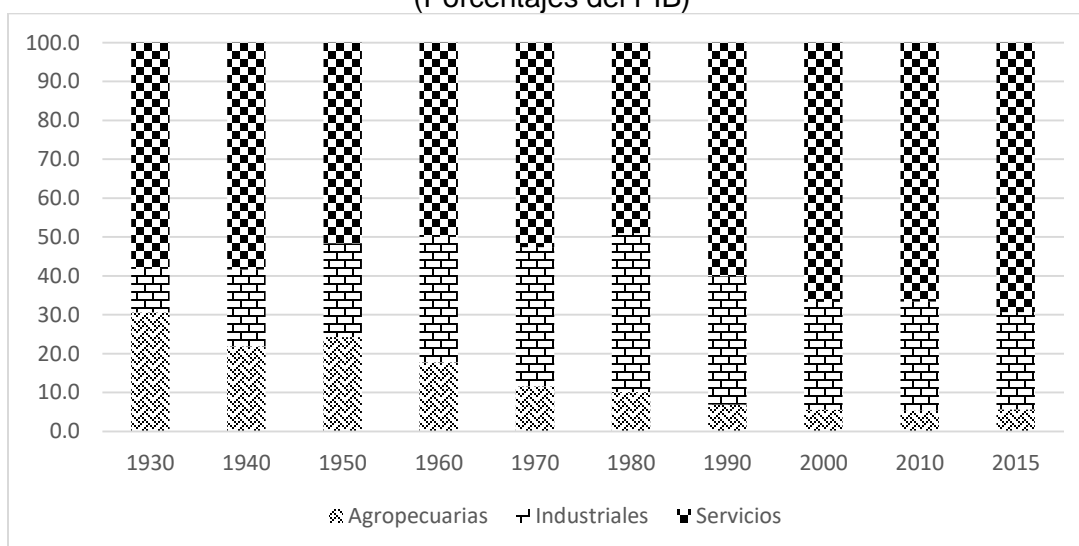
Fuente: Estimación propia utilizando la tasa de crecimiento del PIB de acuerdo a datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En el periodo 1901-1929, el producto per cápita de Brasil creció en promedio de 2.2% anual, y el de México solo la mitad 1.1%, con una volatilidad mayor. En la fase que va de 1930 a 1954, se mantiene la misma tendencia, 2.3% de crecimiento en Brasil y 1.4% en México. En la fase de la *época dorada* del desarrollo, el producto per cápita de Brasil creció 4.3% promedio anual, y el de México 3.3, en ambos casos la volatilidad disminuye sensiblemente. En el periodo posterior a la crisis de la deuda, el PIB per cápita en Brasil promedia un crecimiento anual de 1.1% y el de México de 0.7, confirmando las tendencias del producto total. Entre 1982 y 1993, el producto per cápita de Brasil creció en promedio 0.4%, mientras el de México fue negativo (-0.4%). En la siguiente década, 1994-2003, el PIB per cápita de Brasil creció 0.9% promedio, esta vez a un ritmo menor que el de México que creció 1.3% al año. En la etapa del boom de las materias primas, el crecimiento promedio del producto per cápita en Brasil fue cercano al que experimentó durante la *época de oro*, 3.3%, mientras en México el crecimiento fue de apenas 1.1%, promedio anual. Por último, en el periodo 2011-2015, el producto per cápita de Brasil se contrajo de manera importante creciendo 0.1%, en tanto el crecimiento de México fue de 1.4% al año.

Estructura productiva

La estructura productiva de Brasil y México ha experimentado una transformación significativa entre 1930 y 2015. La participación del sector agropecuario ha disminuido de forma drástica, de 30.6% a 5.7% en Brasil y de 19.7 a 3.1% en México, mientras que el sector industrial ha incrementado su participación en el producto total al pasar de 11.2 en 1930 a 25% en 2015 en Brasil y de 25.4 a 34.2% en México durante los mismos años. El sector servicios se mantiene como predominante en ambas economías, con una participación que va de 58.2 a 69.3% en Brasil y de 54.9 a 62.7 en México.

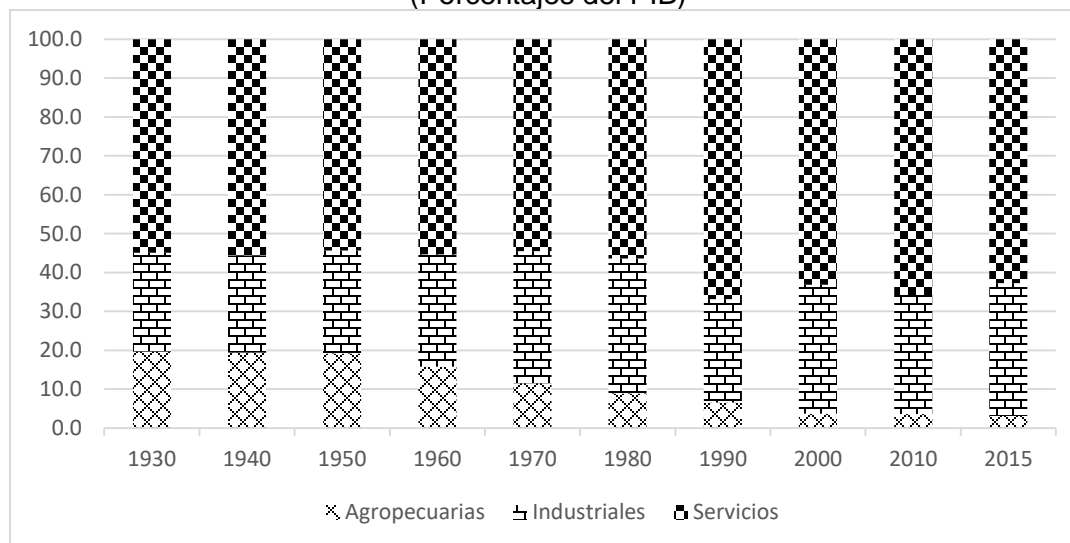
Gráfica 1.4. Brasil: Estructura productiva, 1930-2015
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información del IBGE

Como se aprecia en las gráficas 1.4., y 1.5., en la etapa de mayor crecimiento económico, 1946-1981, el sector industrial incrementó notablemente su participación tanto en Brasil como en México, en el primero pasó de 24.1% en 1950 a 40.9 en 1980, en tanto en México el incremento fue de 26.5% en 1950 a 34.7% en 1980. A lo largo de la década de los ochenta el sector perdió participación, de modo que en 1990 esta fue de 33% en Brasil y 26.6% en México.

Gráfica 1.5. México: Estructura productiva, 1930-2015
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información del IBGE

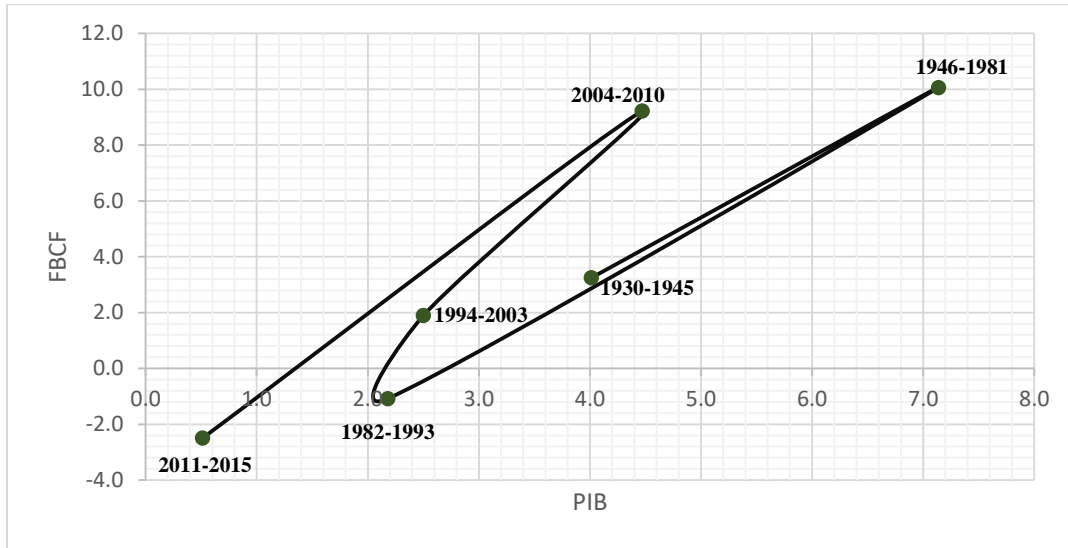
En los siguientes años, se aprecia un comportamiento distinto entre ambos países, en Brasil continúa la pérdida de participación del sector industrial, mientras que en México se aprecia una recuperación. En 2015, el producto industrial de Brasil representó 25% del PIB, 15.9 puntos porcentuales por debajo del máximo alcanzado, y el de México fue similar a su nivel de 1980.

Acumulación de capital y crecimiento económico

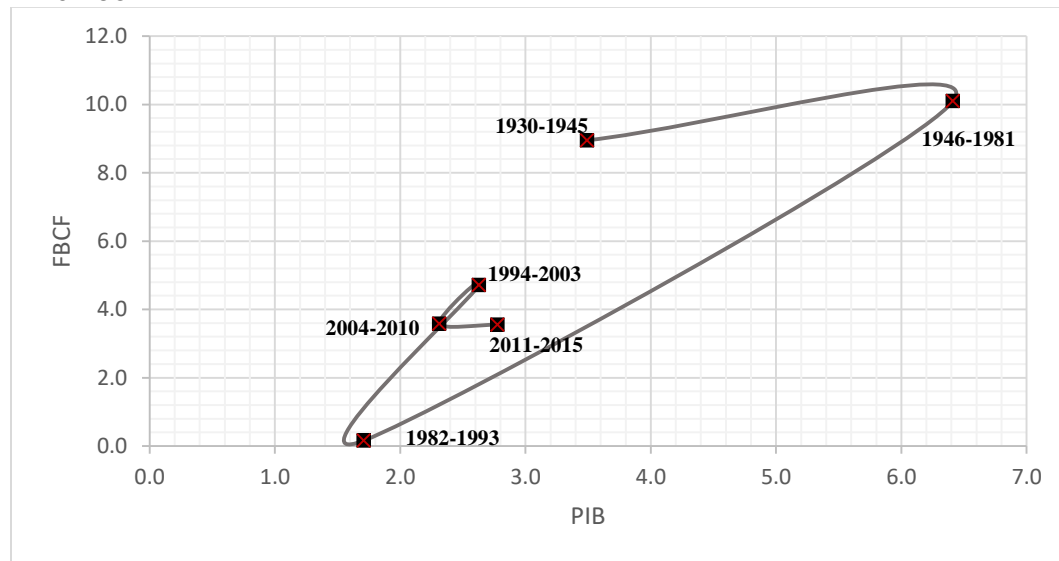
En Brasil y México se han observado profundas contracciones en la acumulación de capital, directamente asociadas con la contracción del PIB que comenzó en la década de los ochenta, (fase III). Las gráficas 1.6., y 1.7., muestran la relación entre las tasas de crecimiento del PIB y el crecimiento del stock de capital (formación bruta de capital fijo, FBCF) en Brasil y México en el periodo 1930-2015, en particular la gráfica 1.6., muestra la relación de ambas variables en cada una de las fases identificadas en este capítulo.

Gráfica 1.6. Brasil y México: PIB e Inversión total, 1930-2015
(Variación real anual)

Brasil:



México:



Fuente: Elaboración propia con información del IBGE e INEGI

Durante la *fase I*, el promedio anual de crecimiento del stock de capital fue de 3.2% en Brasil y 9% en México, en términos reales, sin embargo, el PIB de Brasil creció a un ritmo mayor que el de México, 4.0 y 3.5% respectivamente. Es decir, se necesitaba más inversión para alcanzar un crecimiento menor. Durante la *fase II*, 1945-1981, la tasa media de crecimiento anual del stock de capital fue de 10.1% en ambos países, en consonancia con este rápido crecimiento, el promedio de crecimiento del PIB fue de 7.1% en Brasil y 6.4% en México. En la última fase, 1982-2015, el stock de capital se contrajo de manera significativa, promediando un crecimiento de 1.7% anual en Brasil y 2.7% en México,

resultado de los programas de ajuste y contracción del gasto público, en consecuencia la tasa media anual de crecimiento del PIB también se ralentizó, en el periodo en su conjunto fue de 2.5 y 2.3% en Brasil y México, respectivamente.

Retomando el análisis de los sub-periodos considerados para esta última fase, encontramos que entre 1982 y 1993, el stock de capital en Brasil se contrajo de manera importante con una tasa negativa de -1.1%. En México, aunque positiva, fue de apenas 0.2%, lo que se reflejó en un crecimiento del PIB de 2.2 y 1.7%, promedio anual, respectivamente. Entre 1994 y 2003, la formación bruta de capital fijo en Brasil se recuperó ligeramente creciendo 1.9% en promedio anual, mientras que en México el crecimiento de ésta fue mayor, 4.7%, promedio anual, el efecto sobre el PIB fue, sin embargo, distinto, el producto brasileño creció 2.5% promedio anual, y el mexicano solo una décima más, 2.6 por ciento.

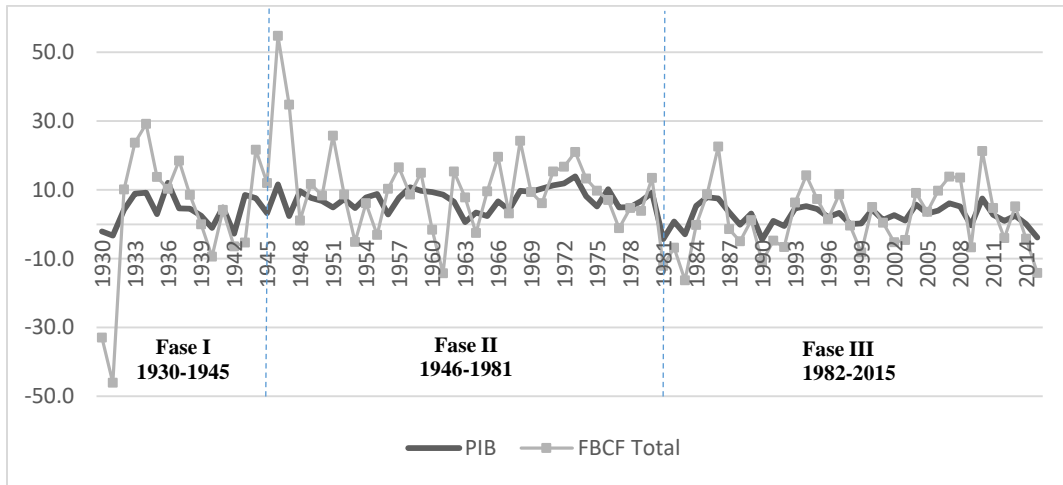
En el periodo de mayor distanciamiento entre las economías brasileña y mexicana, 2004-2010, se observa una importante recuperación del stock de capital en Brasil, 9.2% de crecimiento promedio anual y del PIB con una tasa de 4.5% en promedio al año. Mientras que en México el stock de capital creció 3.6%, menos que en el sub-periodo previo y el PIB lo hizo en 2.3% promedio anual.

Finalmente, entre 2011-2015, el revés en las condiciones de desempeño de la economía brasileña se reflejan en una contracción de -2.5% promedio anual de su stock de capital y una tasa de crecimiento del producto de tan sólo 0.5% en promedio. En tanto, en México, la tasa de crecimiento del stock de capital se mantuvo en 3.6% mientras el PIB creció 2.8% en promedio anual.

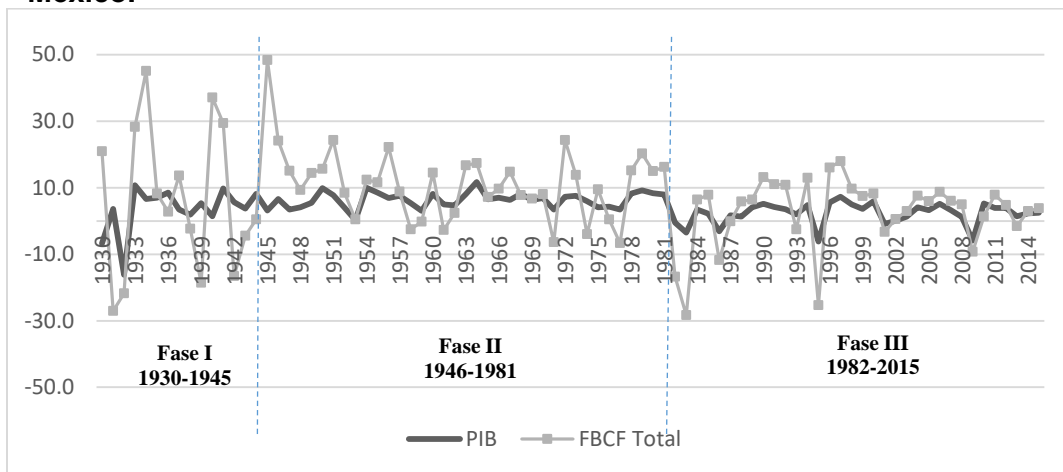
En la gráfica 1.7., observamos que el descenso en el crecimiento del stock de capital comienza, en Brasil en 1972 hasta alcanzar un pico en 1977. En 1978 y hasta 1980 tiene una breve y ligera recuperación, y en 1981 comienza una caída más pronunciada recuperándose hasta 1993. En México, la caída fue más inmediata, en un solo año la tasa de crecimiento pasó de 16.2% en 1981 a -16.8 en 1982 y -28.3 en 1983, para mantenerse prácticamente estancada en los siguientes años, con excepción de importantes contracciones asociadas a las crisis de 1995 y 2009.

Gráfica 1.7. Brasil y México: PIB e Inversión total, 1930-2015
(Variación real anual)

Brasil:



México:

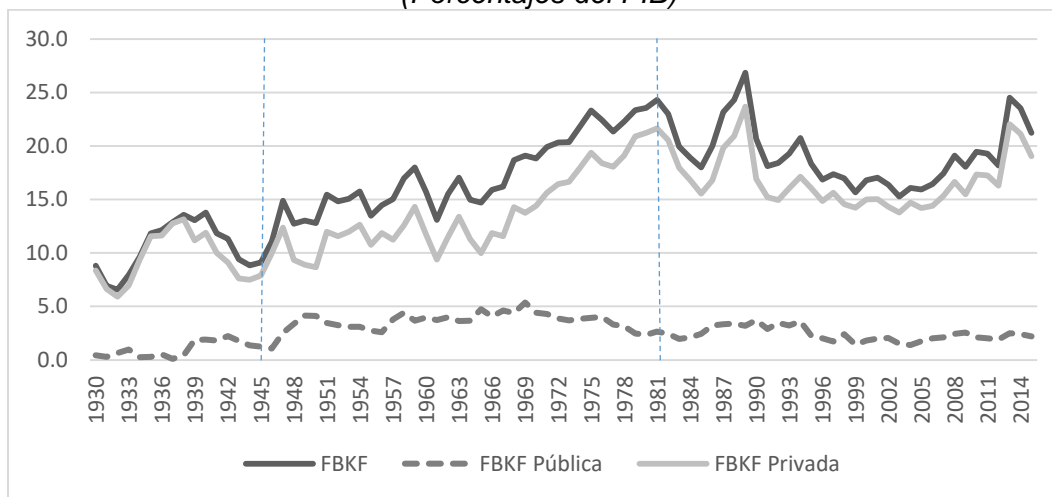


Fuente: Elaboración propia con información del IBGE y el INEGI

Las gráficas 1.8., y 1.9., muestran la composición de la inversión, dividida en pública y privada, para Brasil y México respectivamente en el periodo 1930-2015. En ambos casos se aprecia una mayor proporción de la inversión privada que de la pública, aunque en México la participación de la inversión pública es, en promedio, mayor a la observada en Brasil. En promedio, entre 1930 y 1945 la inversión total como porcentaje del PIB fue mayor en Brasil que en México, 10.5 y 6.8%, respectivamente. La inversión pública representó 1.0 y 3.3%, y la privada 9.5 y 3.5%, en Brasil y México, respectivamente. Como se aprecia, en esta etapa la composición fue más equilibrada en México.

En la *fase II*, de mayor crecimiento, la inversión total se incrementó considerablemente, en ambos casos, promediando para el periodo 1946-1981 una participación en el PIB de 17.4% en Brasil y de 17.7% en México. De ésta, en Brasil el 3.6% correspondía a inversión pública y el restante 13.8% a la inversión privada. En México, 6.8% era de origen público y el resto, 10.8%, privado, lo que sugiere que el papel del Estado en el impulso al crecimiento económico a través de la inversión fue más importante en México que en Brasil. No obstante, los bajos niveles de inversión pública en Brasil podrían esconder una mayor capacidad de arrastre (*crowding in*) sobre su contraparte privada.

Gráfica 1.8. Brasil: Estructura de la inversión, 1930-2015
(Porcentajes del PIB)

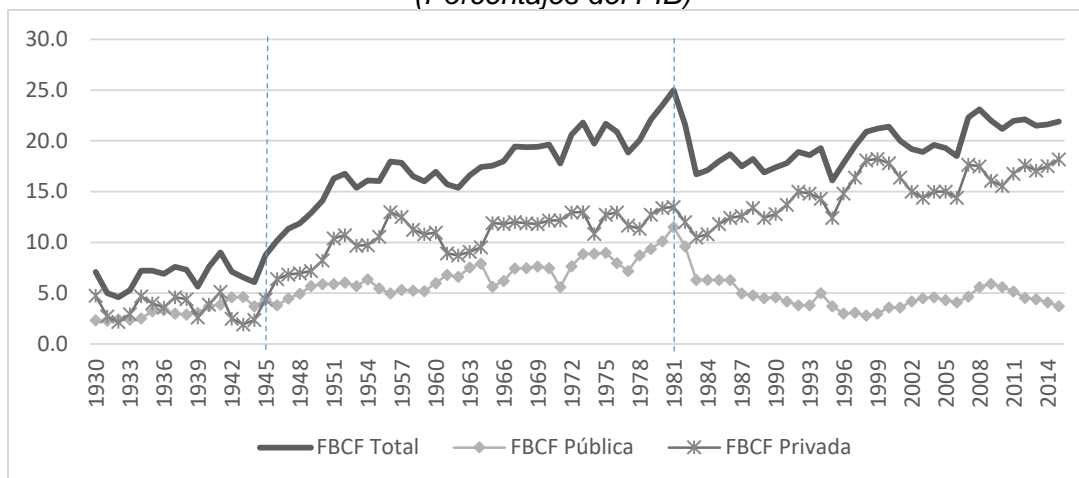


Fuente: Elaboración propia con información del IBGE e IPEA data

En la fase de contracción económica, 1982-2015, se observa un mayor alejamiento en cuanto a las tendencias entre ambas economías. En Brasil, la participación de la inversión en el PIB comienza su descenso en 1982, alcanza un pico en 1985, vuelve a subir hasta 1989 y comienza un descenso más pronunciado hasta 2012; la inversión privada sigue esta misma trayectoria, mientras que la pública crece a un ritmo constante en el periodo 1946-1981 y disminuye también de manera constante en el siguiente periodo.

En México como en Brasil, la inversión crece de forma sostenida durante el periodo 1946-1981. Sin embargo, su caída es drástica e inmediata en 1982 y 1983, y muestra una ligera recuperación a partir de 1994. La inversión privada sigue la misma trayectoria, mientras que la pública desciende sistemáticamente desde 1982 hasta 2008 cuando crece ligeramente para volver a contraerse a partir de 2011.

Gráfica 1.9. México: Estructura de la inversión, 1930-2015
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI

De acuerdo con las tendencias observadas, en México es la inversión pública la que actúa como motor de impulso del crecimiento económico, pero también, como ha sucedido en los últimos años, es ella la que puede frenar este crecimiento. En Brasil, por el contrario, es la inversión privada la que se ha encargado, mayoritariamente, de guiar la trayectoria del PIB.

Aun cuando las tendencias mostradas sugieren que en Brasil y México, la inversión total, pública y privada creció más en el mismo periodo en que el PIB registró un mayor dinamismo, siendo además, el periodo de menor volatilidad para las tres variables. Y, aun cuando se ha sugerido la existencia de un efecto *crowding in*, es importante tener presente los señalamientos recientes, rescatados por Ros (2013), en el sentido que:

...si hay o no efectos de desplazamiento o de atracción de la inversión pública sobre la inversión privada es un tema controvertido (...). Existe, sin embargo, consenso en torno al hecho de que, aún si existen efectos de desplazamiento, estos son en el peor de los casos parciales, es decir un incremento en la inversión pública eleva la inversión total en lugar de desplazar un monto igual de inversión privada.(...) Se sigue de ello que la reducción de la inversión pública es parcialmente responsable de la caída de la inversión total e incluso puede haber tenido un efecto adverso sobre la inversión privada (si los efectos de atracción predominan).¹⁰

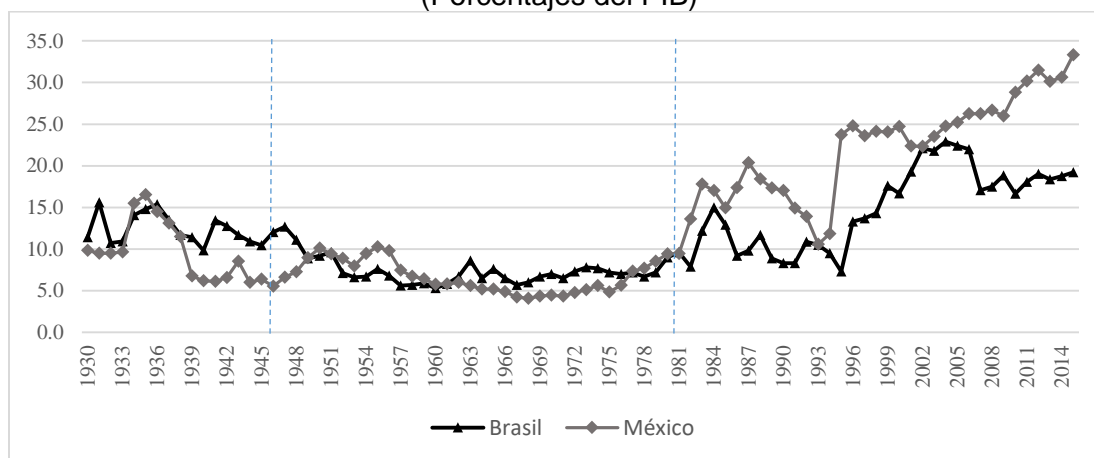
¹⁰ Ros, J. (2013), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, UNAM-El colegio de México, México, pp. 127-128.

INSERCIÓN A LA ECONOMÍA INTERNACIONAL: INDICADORES DE LA BALANZA COMERCIAL

Exportaciones

Las exportaciones son un importante componente de la demanda de un país, conforme éstas crecen el país acumula recursos monetarios (divisas) que le permiten incrementar su producción y poner a disposición de su población una mayor cantidad de bienes. En el caso de las economías latinoamericanas en general y de Brasil y México en especial, éste ha sido, históricamente, un sector de particular relevancia.

Gráfica 1.10. Brasil y México: coeficiente de exportación, 1930-2015
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información del IBGE e INEGI

La gráfica 1.10., muestra la evolución de las exportaciones de Brasil y México como porcentajes del producto interno bruto. En la *Fase I*, 1930-1945, se observa un comportamiento similar en ambos países, en 1936 el coeficiente de exportaciones de Brasil y México comienza a disminuir aunque la reducción es mayor en este último. En la *Fase II*, el coeficiente de exportación de Brasil y México oscila entre el 5 y 10% del producto, lo que da cuenta de un periodo de alto proteccionismo y crecimiento económico volcado hacia el mercado interno, en particular entre 1963 y 1976, el coeficiente de exportaciones es mayor en Brasil que en México, explicado por una mayor preocupación en el primero por fomentar las exportaciones.

El quiebre en el modelo de desarrollo se observa claramente, en la *Fase III*, 1982-2015. El coeficiente de exportaciones de Brasil pasa de 7.9 en 1982 a 12.2% del PIB en 1983, mientras que el de México da un brinco mayor al pasar de 9.5 en 1981 a 13.6% del PIB en 1982. En este caso, es posible distinguir dos sub-periodos para ambas economías, el primero que va de 1982 a 1995 en Brasil y 1993 en México, con fluctuaciones importantes en el coeficiente de exportaciones, en Brasil crece hasta 1984 y comienza a descender hasta 1995, en tanto en México, crece hasta alcanzar un pico en 1987 y comienza a disminuir hasta 1993.

En Brasil a partir de 1995 inicia el segundo sub- periodo con un crecimiento constante hasta 2004, cuando alcanza un coeficiente de exportación de 22.4% del PIB, después de este máximo comienza a disminuir situándose en 2015 en un nivel de 19.2% del PIB. En México este periodo inicia en 1994 con la entrada en vigor del TLCAN, una vez más la transición en el país se da de manera inmediata, el coeficiente de exportaciones pasa de 11.9% en 1994 a 24.8% en 1995 y mantiene una trayectoria ascendente hasta el presente, en 2015, el coeficiente exportador en México fue de 33.3% del PIB.

Tabla 1.7. Brasil y México: concentración exportadora
(Participación porcentual en el total de las exportaciones)

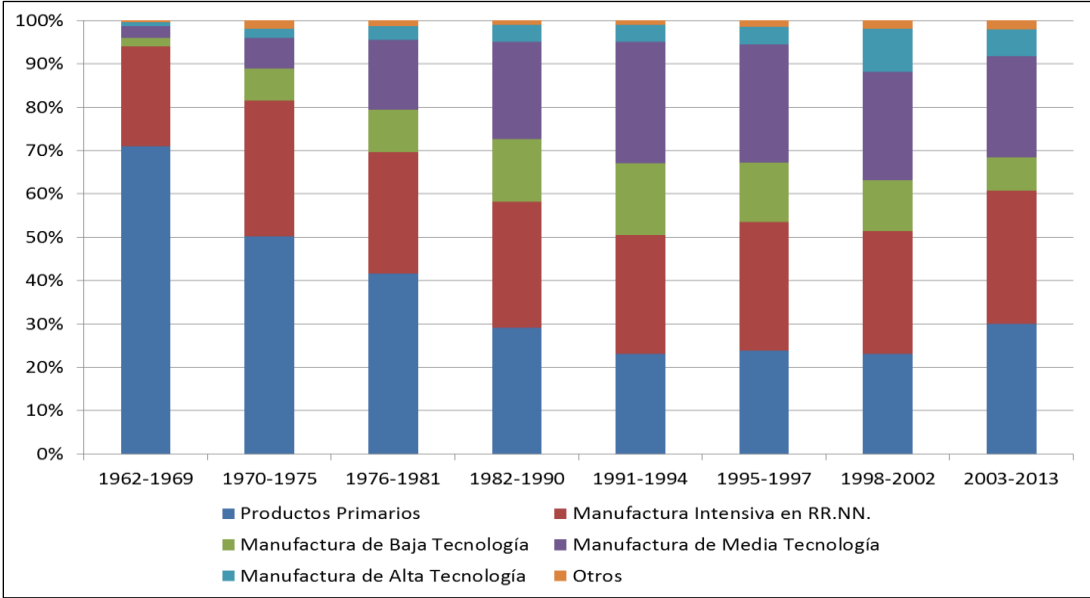
País	1er Producto de Exportación			Primeros tres productos de Exportación		
	1926-1929	1949-1952	1970-1973	1926-1929	1949-1952	1970-1973
Brasil	71	63	29	76	78	41
México	23	19	8	49	38	18
América Latina	54	52	38	73	51	56

Fuente: Bértola L. y Ocampo, J.A. (2010), *op. cit.*, p.35

La tabla 1.7., muestra el nivel de concentración de las exportaciones de Brasil y México en términos de productos. Se presenta la participación del primer y de los tres primeros productos entre 1926 y 1973. Es evidente la alta concentración exportadora que ha caracterizado a ambas economías, en el caso brasileño, en el periodo 1949-1952 un solo producto representaba el 63% de sus exportaciones, mientras que en México en el mismo lapso el primer producto de exportación representaba el 19% del total. En ese mismo periodo los tres principales productos exportados eran el 78 y 38% de las exportaciones de Brasil y México, respectivamente. Por lo que existía en esos años un mayor nivel de concentración por producto en Brasil que en México.

En el periodo 1970-1973, ambas economías disminuyen la concentración exportadora, de modo que su primer producto de exportación representa 29 y 8% de las exportaciones totales de Brasil y México, respectivamente. Y los tres primeros productos exportados suman el 41 y 18% del total, respectivamente. Aunque se han hecho importantes esfuerzos por diversificar las exportaciones, así como por incrementar la participación de los productos manufacturados, el nivel de concentración sigue siendo alto. Asimismo, las exportaciones de Brasil están compuestas en gran medida por productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. Mientras que en México, aunque la mayor parte de las exportaciones son manufacturas de mediana y alta tecnología, la mayoría se producen bajo un sistema de enclave, es decir, sus insumos son importados y en el país solo son ensamblados.

Gráfica 1.11. Estructura de las exportaciones en Brasil, 1962-2013
(Porcentajes)

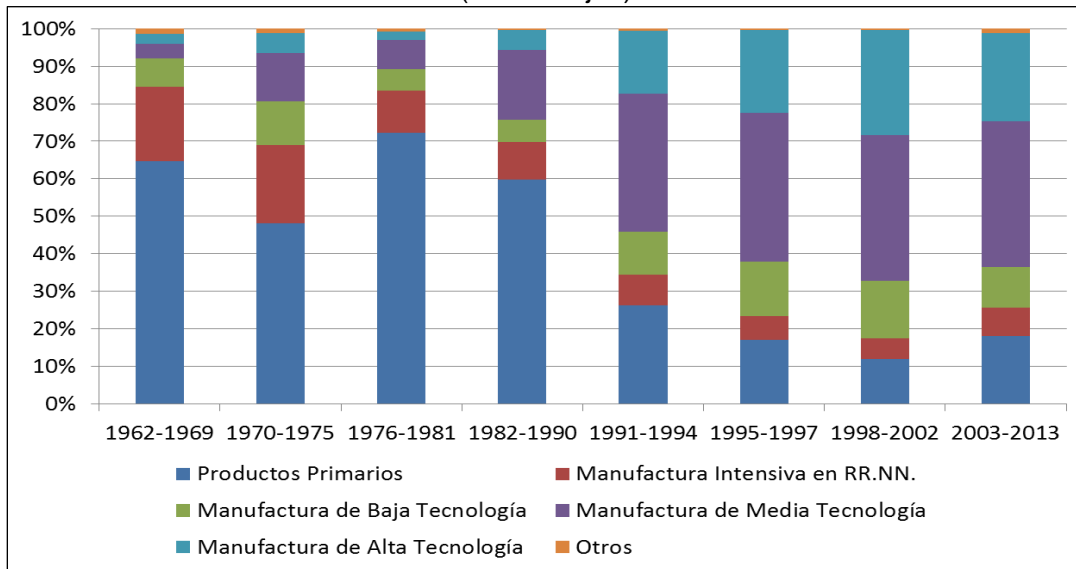


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La gráfica 1.11 muestra el cambio en la estructura de las exportaciones brasileñas a lo largo de las últimas cinco décadas. Se observa una disminución significativa de las exportaciones de productos primarios de 70% en la década de los sesenta a 30% en los primeros años del siglo XXI; un incremento en la exportación de manufacturas intensivas en recursos naturales (de poco más de 20% en los sesenta a 30% en 2003-2013), y en manufacturas de mediana tecnología (de aproximadamente 3% a poco más de 20%). En conjunto las

exportaciones de manufacturas representan cerca de 50% del total exportado por el país. Sin embargo, dada su composición tenemos que, aunque Brasil ha dejado de ser un exportador neto de productos primarios, un porcentaje importante de ellas continua dependiendo de estos.

Gráfica 1.12. Estructura de las exportaciones en México, 1962-2013
(Porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El cambio en la estructura de las exportaciones mexicanas ha sido aún más espectacular. Como se muestra en la gráfica 1.12., todavía en la década de los ochenta, México exportaba mayoritariamente productos primarios, 60%, y en menor medida, comenzaba a exportar manufacturas de mediana tecnología, 15%. Veinte años después, 82% de las exportaciones mexicanas son de manufacturas, de las cuales más del 60% corresponde a manufacturas de media y alta tecnología, 15% a manufacturas de baja tecnología y 7% a manufacturas intensivas en recursos naturales, y solo el 18% de sus exportaciones son productos primarios, incluido el petróleo.

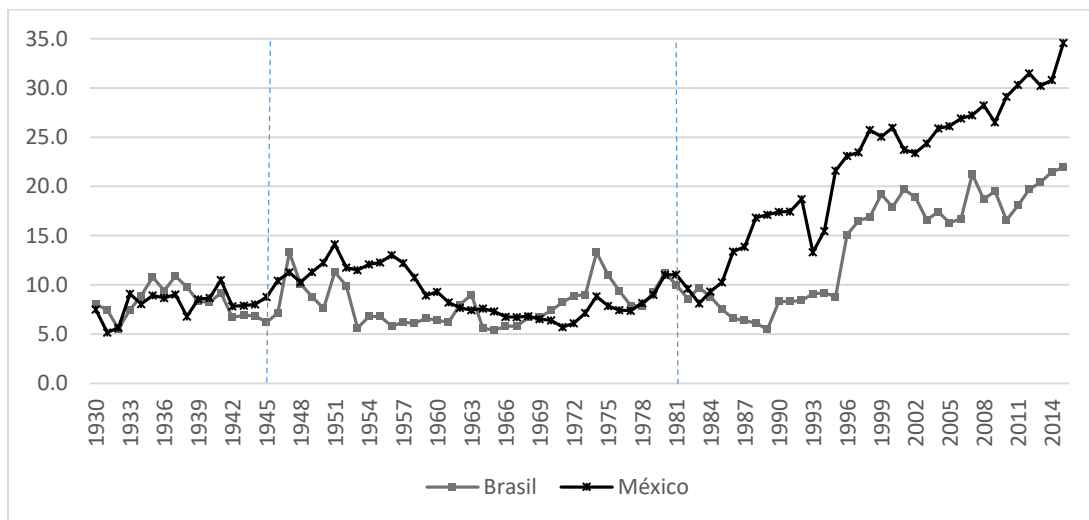
Una primera impresión sobre esta estructura en las exportaciones de México nos llevaría a concluir que el sector externo del país ha vivido una transformación exitosa al dedicarse a la producción y exportación de bienes con un alto contenido de valor agregado. La realidad, lamentablemente, es otra, como se verá en el siguiente apartado, las exportaciones de México no dependen de la capacidad de su planta productiva sino de su capacidad para

importar insumos intermedios que serán ensamblados en el país para su posterior exportación.

Importaciones

Una vez revisado el comportamiento de las exportaciones resulta pertinente preguntarnos ¿qué ha sucedido con las importaciones?, ¿cuál ha sido su trayectoria histórica y reciente? La gráfica 1.13., muestra la evolución del coeficiente de importación en Brasil y México para el periodo 1930-2015. Se observa que en la *Fase I*, 1930-1945, las importaciones de Brasil y México siguen una trayectoria similar, promediando una participación en el PIB de 8.3 y 8.0%, respectivamente.

Gráfica 1.13. Brasil y México: coeficiente de exportación, 1930-2015
(Porcentajes del PIB)



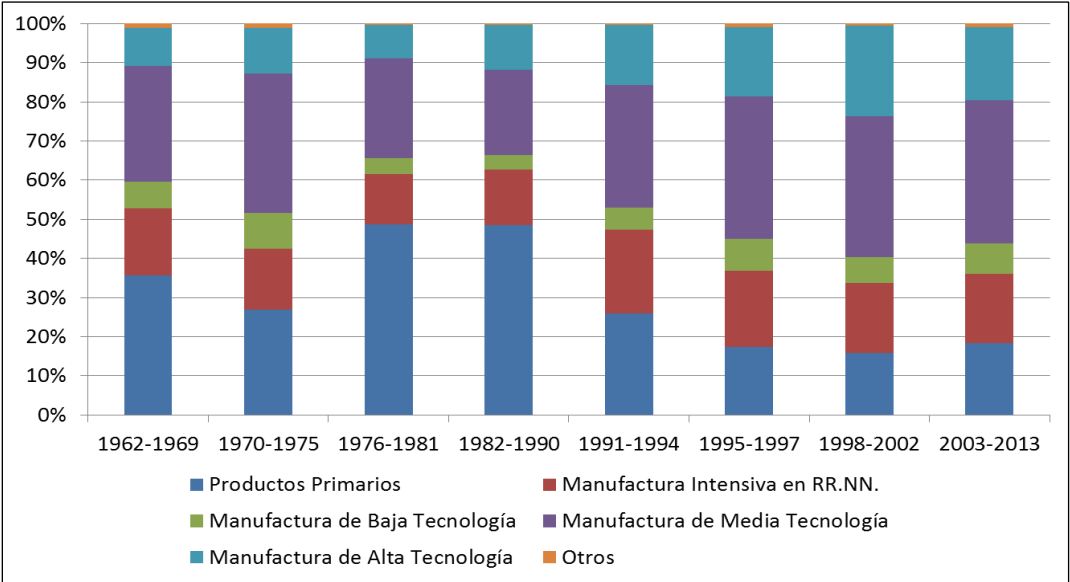
Fuente: Elaboración propia con información del IBGE e INEGI

En la *Fase II*, 1946-1981, la trayectoria de ambas economías se separa, de manera que entre 1948 y 1962, el coeficiente de importaciones de Brasil es menor al de México, 7.5 y 11% del PIB, respectivamente. A pesar de lo cual, se observa una caída continua en el coeficiente de importaciones de México desde 1957 y hasta 1972. Por el contrario, en Brasil el coeficiente de importaciones mantiene una tendencia al alza desde 1965 hasta 1974 cuando alcanza un pico. Entre 1974 y 1982, la trayectoria es muy similar en ambos países. En conjunto, entre 1946 y 1981, el coeficiente de importaciones fue de 8.1% en Brasil y 9.2% del PIB en México.

Una vez más, en la *Fase III*, 1982-2015, se nota un mayor distanciamiento en las trayectorias de Brasil y México. En el caso del coeficiente de importaciones, en Brasil disminuye desde 1982 hasta 1989, promediando 7.4% del PIB, crece ligeramente en 1990 y da un brinco importante en 1996 (15.1% del PIB), se mantiene más o menos estable hasta 2006, con una media de 17.4% del PIB, en 2007 aumenta hasta 21.3%, pero disminuye inmediatamente a 18.7% en 2008, mantiene esa tendencia a la baja hasta 2010, y comienza a incrementarse en 2011, promediando 20.3% del PIB hasta 2015.

En el caso de México el coeficiente de importaciones mantiene una tendencia a la alza desde 1983 hasta el presente, con ligeras contracciones en 1993, 2001 y 2009 consecuencia de las recesiones económicas de esos años, en todos los casos el coeficiente de importaciones recuperó su nivel y tendencia al año siguiente. De manera que el coeficiente de importaciones de México pasó de 8.1% en 1983 a 34.6% del PIB en 2015.

Gráfica 1.14. Estructura de las importaciones en Brasil, 1962-2013
(Porcentajes)

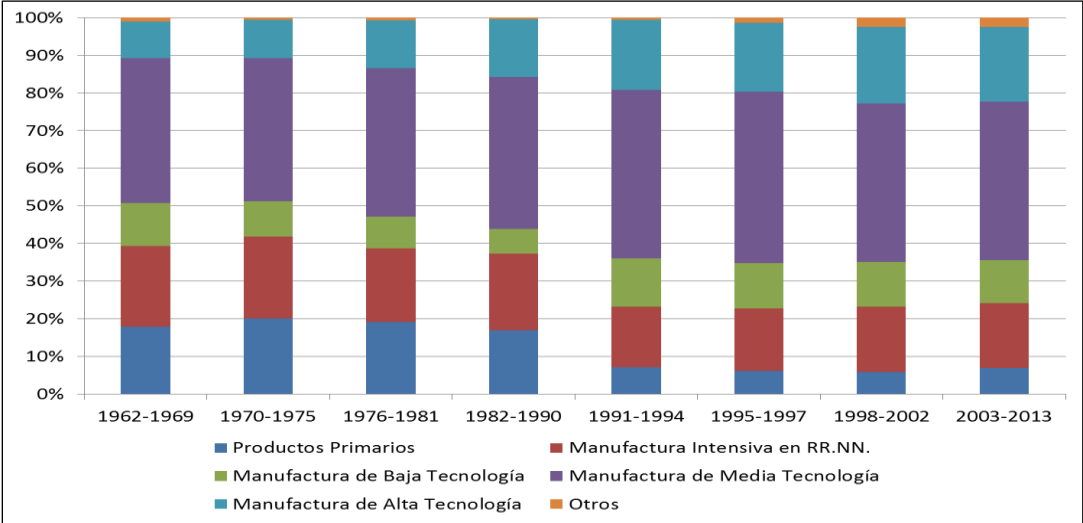


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La gráfica 1.14., muestra la estructura de las importaciones brasileñas entre 1962 y 2013. Entre 1962 y 1975, Brasil importaba principalmente productos primarios y manufacturas de media tecnología, para el periodo 1976-1990 se aprecia un incremento importante en la importación de bienes primarios, cerca de 50% del total de importaciones. Mismas que han disminuido de forma considerable, en el periodo 2003-2013, solo representaron 18% del

total, la mayor parte de las importaciones del país está compuesta, en la actualidad por bienes de media y alta tecnología (20 y 35%, respectivamente), lo que puede interpretarse como un indicador de dependencia tecnológica.

Gráfica 1.15. Estructura de las importaciones en México, 1962-2013
(Porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

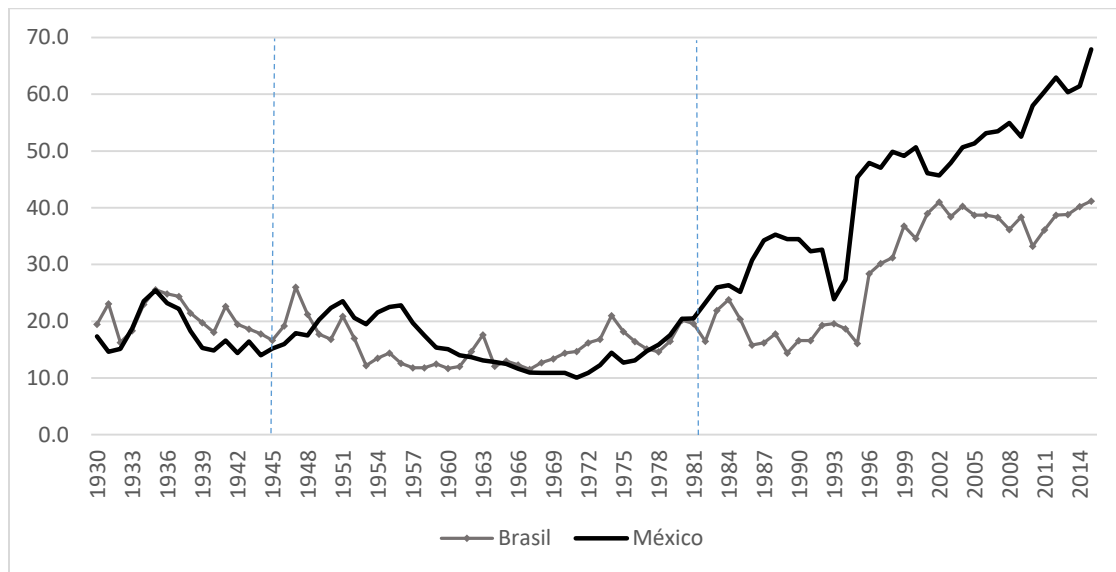
La gráfica 1.15., presenta la composición de las importaciones de México para el periodo 1962-2013. En ella se puede ver que en 1962-1975, el país importaba principalmente, manufacturas de media tecnología, intensivas en recursos naturales y productos primarios. Treinta años después, el país continúa importando manufacturas de media tecnología, 40%, se ha sumado las de alta tecnología, 20%, permanecen las basadas en recursos naturales, 20% aproximadamente y se han reducido las de productos primario. Esta estructura de las importaciones sugiere que el país debe comprar en el exterior los insumos necesarios para la producción de sus exportaciones, es decir el sector exportador funciona como una economía de enclave, dedicada a ensamblar productos de alta tecnología pero sin incorporar suficiente valor agregado a la producción de los mismos.

Coefficiente de apertura

De acuerdo con estándares internacionales se considera que una economía es abierta cuando su sector externo representa más del 30% de su Producto Interno Bruto, consecuentemente, una economía con un coeficiente menor a 30% será una economía cerrada o con una mayor orientación hacia su mercado interno. La gráfica 1.16., muestra el

coeficiente de apertura de Brasil y México en el periodo 1930-2015, el coeficiente se obtiene como la suma de las exportaciones e importaciones de un país dividido por su PIB. De acuerdo con esta definición México y Brasil fueron economías cerradas, orientadas hacia el interior hasta 1986 en el caso del primero y 1998 en el segundo.

Gráfica 1.16. Brasil y México: coeficiente de apertura, 1930-2015
(Porcentajes del PIB)



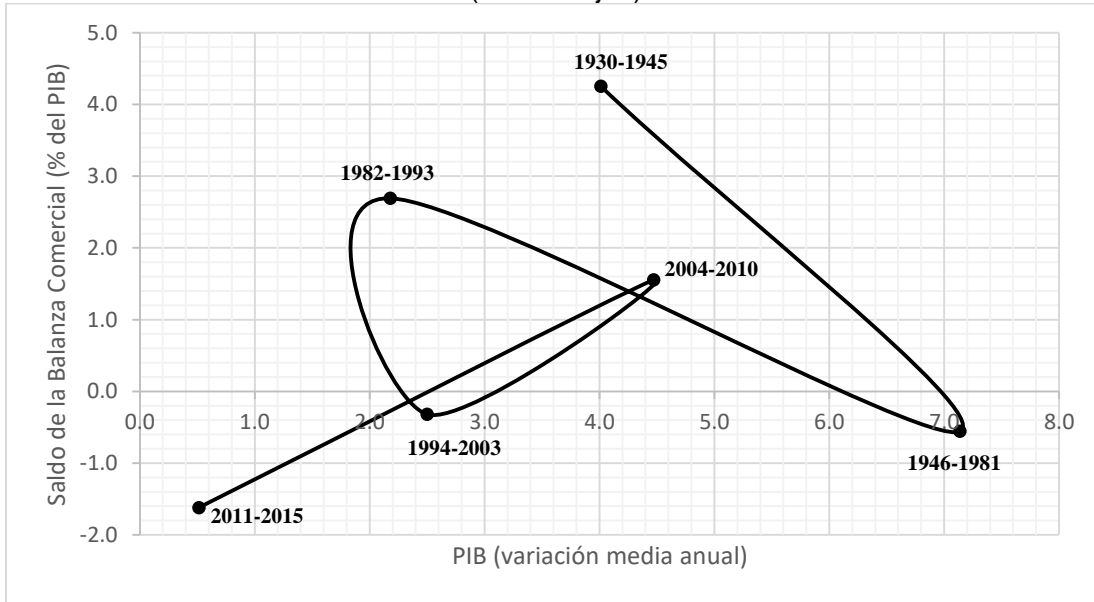
Fuente: Elaboración propia con información del IBGE e INEGI

Actualmente el coeficiente de apertura en Brasil es de 41.2% y el de México de 67.9% del PIB, lo que evidentemente hace más dependiente y vulnerable a la segunda de las fluctuaciones en el mercado internacional, quizá por ello México ha resentido con mayor intensidad y profundidad los efectos de la Gran Recesión de 2008-2009.

Saldo de la balanza comercial y su relación con el PIB

Las gráficas 1.17., y 1.18., presentan la relación entre el crecimiento del PIB y el saldo en la balanza comercial para Brasil y México en el periodo 1930-2015, respectivamente. En Brasil, el periodo 1930-1945, se caracteriza por un crecimiento alto, 4.0% promedio anual, acompañado por un saldo positivo en la balanza comercial, 4.3%, congruente con una etapa de crecimiento basado en las exportaciones. En el periodo de 1946-1981, la economía brasileña, presenta tasas de crecimiento del producto mayores, 7.1% promedio anual, combinadas con un déficit comercial de -0.6% del PIB.

Gráfica 1.17. Brasil: PIB y saldo de la balanza comercial, 1930-2015
(Porcentajes)

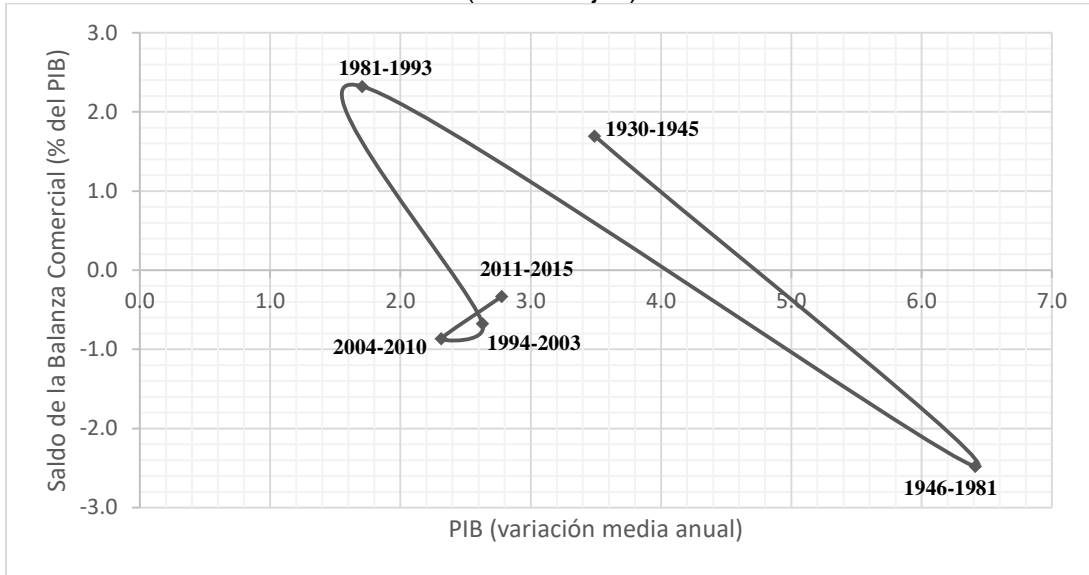


Fuente: Elaboración propia con información del IBGE

El sub-periodo, 1982-1993, combina bajo crecimiento con superávit comercial, el PIB crece 2.2% en promedio anual y la balanza comercial registra un superávit promedio de 2.7% del PIB. En la siguiente década, 1994-2003, el producto crece a una tasa media de 2.5% anual y la balanza comercial registra un déficit de -0.3% del PIB. En los años del boom de las materias primas, el producto crece 4.5% en promedio, y se logra un superávit comercial de 1.6% del PIB. Finalmente, en el periodo reciente, 2011-2015, el PIB crece solo 0.5% en promedio y el saldo en la balanza comercial se torna negativo, -1.6% del PIB.

De acuerdo con estos datos, no es posible establecer una relación directa entre el crecimiento del PIB y el saldo en la balanza comercial, los periodos en que éste ha sido negativo no siempre coinciden con tasas altas o contracciones del PIB. Lo que sí puede señalarse es que déficits más altos se traducen cada vez en menores ritmos de crecimiento del producto.

Gráfica 1.18. México: PIB y saldo de la balanza comercial, 1930-2015
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información del IBGE

En México, el periodo de 1930-1945, combinó crecimiento de 3.5% promedio anual con un superávit comercial medio de 1.7% del PIB. En la siguiente fase, 1946-1981, el crecimiento fue, igual que en Brasil, el más alto, aunque menor al de este último, con un déficit comercial de mayor magnitud, el PIB creció en promedio 6.4%, mientras que el déficit de la balanza comercial fue de -2.5%. El sub-periodo 1981-1993, se caracterizó por un bajo crecimiento del PIB, 1.7% promedio anual, acompañado de superávit comercial, 2.3% del PIB. Entre 1994-2003, el PIB creció en promedio 2.6% al año, y la balanza comercial promedió un déficit de -0.7%. Entre 2004 y 2010, el déficit se incrementó a 0.9% del PIB y éste creció en promedio menos que en el periodo previo, 2.3%. Finalmente, entre 2011 y 2015, el PIB creció a una tasa media de 2.8% al año y el déficit comercial se redujo a -0.3% del PIB.

En suma, en Brasil como en México el crecimiento económico parece estar determinado en mayor medida por factores internos que externos. Sin embargo, el sector externo juega un papel importante sobre todo como factor que puede restringir el crecimiento, mientras mayor es el crecimiento de la economía, el déficit comercial se agudiza.

Inserción a la economía internacional

La tabla 1.10 muestra las fluctuaciones de Brasil, México y el “mundo relevante” de ambos países en términos de su comercio de exportación, así como del de sus términos de intercambio, las series, además, se descomponen entre tendencia y ciclo. El primero reflejaría la expansión del volumen de la demanda, en tanto el segundo refleja el impacto de los movimientos de precios relativos internacionales.

Tabla 1.8. Volatilidad del PIB de Brasil y México, del PIB de su mundo relevante y de sus términos de intercambio, 1870-2008

	VOLATILIDAD ASOCIADA A LA TENDENCIA					VOLATILIDAD DEL COMPONENTE CÍCLICO					VOLATILIDAD TOTAL				
	1870-1913	1914-1944	1945-1980	1980-2008	Total	1870-1913	1914-1944	1945-1980	1980-2008	Total	1870-1913	1914-1944	1945-1980	1980-2008	Total
<i>PIB TOTAL</i>															
Brasil	1.4	1.4	1.7	1.1	2.3	4.3	3.1	1.8	2.4	3.1	5.6	4.5	3.5	3.5	5.4
México	1.4	2.6	0.7	1.2	2.5	2.5	2.8	1.6	2.2	2.3	3.9	5.4	2.3	3.5	4.8
<i>MUNDO RELEVANTE</i>															
Brasil	1.2	2.9	3.0	1.1	2.4	2.0	4.2	3.8	0.9	3.0	3.2	7.1	6.8	2.0	5.3
México	0.8	4.0	1.9	0.6	2.5	2.8	5.2	3.1	1.0	3.4	3.6	9.2	5.0	1.5	5.9
<i>TÉRMINOS DE INTERCAMBIO</i>															
Brasil	6.6	4.6	3.1	2.3	4.9	8.9	11.9	4.0	5.0	8.0	15.5	16.5	7.1	7.3	12.9
México	2.6	1.7	3.3	3.8	3.0	4.6	6.8	4.2	6.0	5.3	7.2	8.6	7.5	9.8	8.4

Nota: El mundo relevante de cada país se construye a partir de las variaciones anuales del PIB de cada país de destino de las exportaciones ponderadas de acuerdo a su peso en el total de las exportaciones año a año. Fuente: elaborado con información de Bértola, L. y Ocampo, J.A. (2010), *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Secretaría General Iberoamericana, cuadro AE.3

La volatilidad en Brasil es apenas superior a la de su mundo relevante, mientras que la de México es menor. En ambos casos, son los términos de intercambio los que parecen transmitir mayor volatilidad aunque con un impacto mayor para la economía brasileña. Se observa además que en las fases I y II la volatilidad del mundo relevante es mayor a la que se presenta en las economías nacionales, ello puede asociarse a la estrategia de crecimiento hacia adentro, sobre todo en la segunda fase. Asimismo, la volatilidad asociada al componente cíclico es mayor que la que se relaciona con la tendencia, tanto por el lado de la expansión de la demanda como de los precios relativos.

CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se presentó una visión de largo plazo sobre las trayectorias de crecimiento de las economías brasileña y mexicana, a partir de la comparación de algunos de sus agregados macroeconómicos básicos (producto interno bruto, producto per cápita, inversión total, pública y privada, exportaciones e importaciones). La información estadística presentada ayudó a construir una imagen general del desempeño económico de Brasil y México, así como a comprobar si en realidad es posible hablar de tendencias similares y, en consecuencia, realizar generalizaciones sobre las causas de su atraso, obstáculos al crecimiento y soluciones de política económica viables.

Como se indica a lo largo del capítulo, si bien existen muchas coincidencias que permiten establecer una periodización común a la trayectoria de crecimiento de Brasil y México; también se observan fluctuaciones de duración y profundidad variables y diferenciadas entre cada país. En particular, en las últimas tres décadas y con énfasis particular los años que van del siglo XXI muestran una mayor bifurcación en las trayectorias macroeconómicas de Brasil y México.

En síntesis, de este capítulo se obtiene las siguientes consideraciones. Con el método de la brecha del producto per cápita fue posible establecer una periodización común al desempeño económico de Brasil y México. Esta periodización está constituida por cuatro fases. La *Fase 0*, que va de 1900 a 1929, inscrita a nivel mundial en el periodo conocido como *la primera globalización*, en la que ambas economías presentan un comportamiento relativamente estable. La *Fase I*, de 1930 a 1945, inscrita dentro de la denominada “*era de las catástrofes*”, enmarcada por dos grandes choques internacionales: la Gran Depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, mismos que ayudan a explicar que se trate de un periodo de *divergencia*, en el que la brecha del producto per cápita de Brasil y México se amplía respecto a los Estados Unidos.

La *Fase II*, 1946-1981, coincide con la ‘*época dorada*’ del capitalismo internacional, y la de ‘*las crisis económicas*’, aunque para el caso de Brasil y México podemos considerarla como la ‘*época dorada*’ en su totalidad. En esta fase se produce un importante proceso de *convergencia* de Brasil y México hacia el mundo desarrollado al lograr reducir la brecha de su producto per cápita respecto a los EU. La *Fase III*, de 1982 al presente, se trata de una

etapa de *divergencia*, durante la cual la brecha del producto per cápita respecto a EU se amplía nuevamente. Coincide con la fase de '*crisis económicas y vuelta a la globalización*', en la que el mercado asume un papel protagónico en la economía, los flujos comerciales y financieros se incrementan aceleradamente. Brasil y México experimentan fuertes choques económicos, tanto de origen externo como interno, y un importante proceso de ajuste y reformas estructurales.

En términos de su estructura productiva en Brasil y México, esta ha experimentado una transformación significativa entre 1930 y 2015. Hasta 1980 ambas economías mantuvieron tendencias similares, en las que la producción agrícola o primaria perdió participación, mientras que el sector industrial la incrementaba hasta niveles de 40% en Brasil y cerca de 35% en México. Sin embargo, a partir de la crisis de la deuda de 1982, la composición del producto en ambos países ofrece un comportamiento distinto, en Brasil se aprecia una pérdida continua en la participación del sector industrial, mientras que en México, tras una caída inicial comienza a recuperarse.

Respecto a la relación entre la acumulación de capital y el crecimiento del producto, se encuentra que existe una importante coincidencia en las tendencias registradas en Brasil y México, con excepción del periodo reciente, 2004 a 2015. Asimismo, se concluye que existe una relación directa, en ambos casos, entre el crecimiento del stock de capital y el crecimiento del PIB, las etapas de mayor dinamismo económico, la *edad de oro* en particular, está caracterizada por altas tasas de acumulación de capital, lo mismo sucede en el periodo 2004-2010 en Brasil. Mientras que los periodos de estancamiento económico revelan bajas tasas de acumulación.

Adicionalmente, se observa una mayor participación de la inversión pública como porcentaje del PIB en México que en Brasil, lo que sugiere por un lado que el papel del Estado en el impulso al crecimiento económico a través de la inversión fue más importante en México que en Brasil. Pero por el otro, deja abierta la posibilidad de que en realidad los bajos niveles de inversión pública en Brasil se deban a una mayor capacidad de arrastre (*crowding in*) sobre su contraparte privada. Estos resultados tienen implicaciones importantes sobre el diseño de la política industrial de cada país, tal como veremos en los siguientes capítulos.

Finalmente, al revisar los agregados de comercio exterior, observamos tendencias similares en ambas economías, aunque con un distanciamiento importante, de nuevo a partir de 1982 y con mayor profundidad en los años del siglo XXI. Brasil y México, mantienen un sector exportador poco diversificado y, dada la composición de sus exportaciones, altamente vulnerables a los vaivenes de los mercados internacionales. Las exportaciones de Brasil están compuestas en gran medida por productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que las de México, son en su mayoría manufacturas de mediana y alta tecnología, sin embargo, todas (o casi) se producen bajo una economía de enclave, de modo que no dependen de la capacidad de su planta productiva sino de su capacidad para importar insumos intermedios para ser ensamblados en el país.

Ambas son economías abiertas, aunque la mexicana lo es en grado mayor lo que, evidentemente, la vuelve más dependiente y vulnerable a las fluctuaciones del mercado internacional, lo cual no significa que Brasil no sienta estos embates. En los dos casos el crecimiento económico parece estar determinado en mayor medida por factores estructurales. En tanto, el sector externo desempeña un papel muy importante, sobre todo como factor que puede restringir el crecimiento a través del comportamiento del saldo en la balanza comercial.

Ahora que se cuenta con una visión general del comportamiento económico de largo plazo de Brasil y México, y que se ha establecido que a pesar de sus semejanzas su comportamiento tiene variaciones importantes, es momento de analizar de manera comparada las características de cada fase del desarrollo con el propósito de identificar los aspectos que explican las semejanzas y diferencias entre ambos países, y sobre todo, los factores que explican la situación actual de nuestros países

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO: ESTADO, ECONOMÍA Y POLÍTICA INDUSTRIAL

INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior se realizó una descripción general de las trayectorias económicas de largo plazo de Brasil y México y se propuso un esquema de periodización común a ambas economías ubicando sus principales fases de desarrollo (contracción y expansión). El capítulo se concentró en la descripción de las tendencias de las principales variables macroeconómicas. Las características específicas de cada una de estas fases, como las fluctuaciones económicas su duración y profundidad; las articulaciones específicas entre la economía y la política; y las relaciones entre las distintas clases y grupos que forman las sociedades mexicana y brasileña son aspectos que se revisarán con detalle en los siguientes capítulos.

Antes de profundizar en ello, el propósito de este segundo capítulo es presentar el marco general de análisis en el que se sustenta la presente investigación. Se retoma en él la discusión en torno al papel que el Estado debe desempeñar en la economía, el tema se aborda a partir de la discusión que surgió a finales de los años noventa sobre la necesidad de repensar el Estado, su responsabilidad en el desarrollo económico y social, su grado e instrumentos de participación y su margen de acción.

Además, esta investigación considera que una de las principales expresiones de la participación del Estado en la economía es la política industrial, por lo que se presentan, también, aspectos relevantes en torno al debate sobre la importancia de la política industrial para los países en desarrollo, su papel en la modernización y diversificación de la estructura económica de estas naciones, y cuáles deben ser los objetivos, instrumentos y características de la nueva política industrial en el marco de una economía globalizada.

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Uno de los temas que genera mayor polémica o desacuerdos entre los economistas es la participación del Estado en la economía, ¿cuál es su responsabilidad en el proceso de desarrollo económico y social?, ¿cómo debe ser su participación?, ¿qué puede y qué no puede o debe hacer?, a pesar de que los historiadores han documentado que, al menos desde la primera revolución industrial en Gran Bretaña la intervención del Estado ha sido decisiva para el tránsito de una economía rural a una industrial (ahora incluso post-industrial). Sin embargo, en los últimos años, tras varios lustros en los que se expandió la idea de que el mercado era suficiente para asegurar el crecimiento económico; se ha comenzado a reconocer que se requiere de una mayor presencia y acción del Estado en la economía para lograr mayor crecimiento económico, mejor aprovechamiento de los recursos, más equitativa distribución del ingreso, y disminución de la pobreza y la desigualdad.

La evidencia aportada por los historiadores confirma el hecho de que las economías son más exitosas cuando el Estado interviene como promotor –y en ocasiones actor– de la actividad económica y no solo como regulador. A la experiencia británica del siglo XVIII, se suman los casos de Estados Unidos, Alemania, y otros países hoy desarrollados, así como las experiencias más recientes del sudeste asiático como Corea del Sur, Singapur, Taiwán y China. Esta revisión histórica y los éxitos asiáticos han generado entre los economistas una mayor aceptación en torno a la idea de que la participación del Estado en la promoción del desarrollo no sólo es útil sino necesaria. Sin embargo, en lo que los economistas no logran ponerse de acuerdo es en la forma o grado de intervención que debe asumir éste en la economía.

En casi todas las tradiciones se reconoce el papel del Estado en la provisión de bienes públicos básicos. Si vamos más allá de estas funciones mínimas, el acuerdo sobre el papel del Estado en el fomento del desarrollo económico ha sido mucho menor. A pesar de ello, la intervención estatal pasó a desempeñar un papel catalizador de importancia vital.¹¹

¹¹ Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Whashington, DC., EE.UU., p. 23

Ante la crisis económico-financiera de 2008-2009 y la ineficiencia de los postulados dominantes sobre el mecanismo autoregulador del mercado para superar sus estragos, aumentaron las voces a favor de una mayor acción del Estado en la economía.

...las idas y venidas de los dirigentes de los gobiernos y de la política económica internacional, tienden a desembocar en un replanteamiento político y conceptual de las estrategias y visiones del desarrollo y de la organización política y social, que a su vez derivan en la necesidad de plantearse una recuperación estatal de corte histórico.¹²

Sin embargo, esta recuperación del Estado fue ‘fugaz’ en el marco de la política económica y ‘débil’ en el discurso y análisis académico, en los hechos aún se enfrenta a los postulados a favor de un Estado mínimo. Para muchos, en la academia pero también en la política del poder, las reflexiones y revisiones críticas a que ha obligado la portentosa crisis global [...] no tienen por qué implicar dejar atrás las proclamas por un Estado mínimo o Estado guardián, acotado y regulado desde fuera de la política por el mercado o la sociedad civil.¹³

Algunas consideraciones históricas

Las instituciones bajo las que se organiza una sociedad tienen un papel crucial como condicionantes de sus realidades económicas, políticas y sociales, dentro de ellas un papel destacado lo ocupa el Estado y el papel que se le asigna en la actividad económica. Históricamente han existido diversas formas de concebir este papel, con resultados a la vez muy diferentes. Los historiadores económicos han documentado la emergencia de la acción estatal como promotor de la transformación productiva desde la primera revolución Industrial.¹⁴ No obstante, el tema de la participación del Estado en la economía tomó auge –y lo ha mantenido con intensidad desigual– a partir de la Gran Depresión de 1929 y de los primeros años de la década de los años treinta del siglo XX y de la importante influencia que recibió del pensamiento keynesiano y poskeynesiano.¹⁵

¹² Cordera, R. (2015), “Del Estado de necesidad al Estado necesario”, en Cordera, R. (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, FCE, México, p. 440

¹³ *Idem*.

¹⁴ Comín (2011) señala que dentro de los factores relevantes para explicar la revolución industrial, el segundo es de carácter institucional y se refiere a que “todos los países desarrollados tienen un sistema económico capitalista de mercado, *completado con una amplia intervención y regulación del Estado* (cursivas propias), Comín (2011), *op. cit.*, p. 353

¹⁵ Tello, C. (2008), *Estado y desarrollo económico, México 1920-2006*, UNAM-Facultad de Economía, México, p. 19

En los países industriales, el punto de inflexión se produjo como resultado de una serie de acontecimientos trascendentales posteriores a la primera guerra mundial. El primero de ellos, la revolución rusa de 1917, que llevó a la abolición de la propiedad privada y confió al Estado el control de toda la actividad económica a través de la planificación centralizada. El segundo, la Gran Depresión de los años treinta, causó en el mundo no comunista una catástrofe económica de tal magnitud que impulsó a los gobiernos a experimentar políticas anticíclicas para restablecer la actividad económica. El tercero, desencadenado por la segunda guerra mundial, fue la rápida disolución de los imperios coloniales europeos, abrió la puerta a cincuenta años de debate sobre la conveniencia de ampliar la intervención estatal.¹⁶

La segunda guerra mundial –sus consecuencias económicas y humanas– puso en el centro del debate la necesidad de una mayor intervención del Estado en la promoción del desarrollo económico y social. Antes de ella la expansión se debió, entre otros factores, a la necesidad de superar los graves daños causados por la Gran Depresión en los sistemas económicos y sociales. En la segunda posguerra “la intervención estatal hacía hincapié en las deficiencias del mercado y asignaba al Estado un papel fundamental en el intento de corregirlas”.¹⁷ La confianza en la intervención estatal durante el periodo de la posguerra llevó a que se exigiera su intensificación. Las economías industriales ampliaron el Estado de Bienestar, y muchos países adoptaron estrategias de desarrollo bajo la dirección estatal. Esto llevó a una enorme expansión de la magnitud y alcance de la función del Estado en todo el mundo.

El paradigma de la posguerra se concretó en tres principios básicos que lograron un acuerdo amplio y se mantuvieron hasta la primera crisis del petróleo en 1973: 1) la obligación de ayudar a quienes sufrieran una privación transitoria de ingresos u otras desgracias; 2) la superioridad de la economía mixta que a menudo significaba la nacionalización de una serie de industrias estratégicas; 3) la necesidad de una política macroeconómica coordinada, ya que el mercado no podía conseguir por sí mismo unos resultados macroeconómicos estables y coherentes con los objetivos individuales. [...] Con el tiempo, se reconocieron explícitamente los objetivos de la política macroeconómica: el pleno empleo, la estabilidad de los precios, y el equilibrio de la balanza de pagos.¹⁸

¹⁶ Banco Mundial (1997), *op. cit.*, p.23

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Ibíd.*, p. 24

Así, para mediados del siglo el Estado se ocupaba no solo de las obras de infraestructura, la promoción de actividades productivas, sino también del desarrollo directo (o indirecto) de sectores estratégicos, así como de la educación y la atención a la salud.

En los países en desarrollo la historia fue similar. Al estallar la Gran Depresión y durante la década de los treinta del siglo pasado muchas economías realizaron los primeros esfuerzos de industrialización apoyados en el impulso de las políticas estatales. El final de la segunda guerra mundial actuó como catalizador para estos esfuerzos de industrialización, de manera que muchos países de América Latina, el Oriente Medio y África aplicaron en la posguerra el modelo de industrialización promovida por el Estado, basado en la sustitución de importaciones y el proteccionismo; reforzado por la gran aceptación del activismo estatal en todo el mundo.¹⁹

La estrategia adoptada en los años de la posguerra por estas economías incluía medidas de planificación central, una fuerte intervención del Estado en la asignación de recursos, así como un férreo control estatal del desarrollo de las industrias incipientes, reforzado con un fuerte nacionalismo expresado en el establecimiento de numerosas empresas estatales y el estímulo al sector privado autóctono.

En América Latina, en particular, la implementación de esta estrategia de desarrollo descansaba en un conjunto de instrumentos y políticas específicas de carácter arancelario, tributario, cambiario, crediticio, y de incentivos fiscales al desarrollo industrial. En ese contexto correspondía al Estado cumplir un papel protagónico, para lo cual se crearon ministerios especializados, oficinas de planificación, y bancos de desarrollo destinados a movilizar recursos financieros y tecnologías. La ampliación y fortalecimiento del aparato estatal fue el instrumento básico de la política económica.²⁰

Para el decenio de 1960 la acción estatal (a nivel mundial) estaba presente en prácticamente todos los aspectos de la economía: fijando precios, regulando mercados (laboral, cambiario, financiero), estableciendo impuestos, otorgando créditos; fomentado sectores industriales y estableciendo empresas públicas; proporcionando insumos y bienes

¹⁹ La construcción de capacidad industrial se consideraba esencial para la superación de toda una serie de desafíos económicos y sociales que enfrentaban las economías recientemente independizadas UNCTAD, 2016, p.177

²⁰Iglesias, E. (2006), "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, núm. 90, Santiago, Chile, p. 10.

estratégicos, y un largo etcétera. En la década siguiente, los costos de esta estrategia empezaron a volverse en su contra.

Las conmociones de los precios del petróleo fueron los últimos estertores de la expansión estatal. Para los exportadores de petróleo supusieron ingresos fáciles, que muchos dedicaron a una ampliación aún mayor de sus programas públicos. Mientras nadaron en la abundancia, pudieron ocultar las deficiencias institucionales. Los importadores, por su parte, se vieron atrapados en un proceso de fuerte endeudamiento en petrodólares reciclados para sostener el crecimiento de sus sectores públicos. Los costos de esta estrategia de desarrollo se pusieron bruscamente de manifiesto cuando se produjo la crisis de la deuda en los años ochenta y se desplomaron los precios del petróleo.²¹

El colapso de la Unión Soviética a fines de los años ochenta fue el golpe de gracia de la era del desarrollo dirigido por el Estado. De repente, el fracaso del sector público, incluida la quiebra de las empresas estatales, se hacía patente en todas partes. Los gobiernos empezaron a adoptar políticas encaminadas a reducir el ámbito de la participación pública en la economía. Se contuvo la intervención estatal en la producción, los precios y el comercio. En amplios sectores del mundo en desarrollo empezaron a arraigar estrategias en armonía con el mercado. El péndulo había oscilado desde el modelo de desarrollo dirigido de los años de la segunda posguerra hasta el Estado minimalista de los años ochenta.²²

En muchos casos los resultados adversos de la participación estatal en la economía fueron resultado de políticas poco realistas, excesivo proteccionismo, escasos o nulos incentivos a la competitividad, perpetuación de oligopolios, desconfianza de los inversionistas privados en las políticas públicas o en la firmeza de los dirigentes, corrupción endémica, entre otros. De esta manera, se asumió que la presencia del Estado en la economía era la causa fundamental del colapso económico y que la *única* solución para retomar la ruta del crecimiento era eliminar su intervención, abrir y desregular los mercados, dejando que él mismo resolviera sus desequilibrios. “Como sucede a menudo cuando los cambios de perspectiva son tan radicales, los países fueron algunas veces demasiado lejos”²³ fue el caso sin duda de México y en cierta medida de Brasil.

²¹ Banco Mundial (1997), *op. cit.*, p.26

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

Algunos lustros después la idea de que el mercado por sí mismo conduciría a las economías al desarrollo de largo plazo comenzó a desprestigiarse. Las repetidas crisis de la década de los años noventa y comienzos del siglo XXI, y particularmente la crisis económico-financiera de 2008-2009, le recordaron a los hacedores de política económica, economistas y académicos en general que el desarrollo tampoco es posible en ausencia total del Estado, más aún, como demuestran las experiencias históricas de los hoy países desarrollados y, recientemente, del sudeste asiático, la intervención del Estado en la economía no solo es deseable sino necesaria. Desde 1997 el Banco Mundial reconocía que si bien los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado habían fracasado también lo habían hecho los que se realizaron a sus espaldas. Sin un Estado *eficaz*, apuntaba, el desarrollo es imposible.²⁴ En el mismo sentido el economista indio A. Sen (1998) comentaba:

...si bien puede constituir un error fomentar la hiperactividad y el intervencionismo del Estado (tenemos muchos ejemplos que así lo demuestran) un gobierno, por el contrario, inactivo u ocioso puede resultar igualmente pernicioso (también disponemos de numerosos ejemplos a este respecto).²⁵

Aunque a partir de ese momento se extendió el consenso sobre la necesidad de que el Estado tuviera una mayor presencia en la economía, aún no existen acuerdos sobre cómo debe ser su participación. En opinión del Banco Mundial:²⁶

...el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente catalizador y promotor, alentando y complementando las actividades de las empresas privadas y los individuos. [...] Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios –y las normas e instituciones– que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. En su ausencia, no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social.

²⁴ *Idem.*, cursivas propias.

²⁵ Sen, A. (1998), "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI", en L. Emergi y J. Núñez (comp.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., EE. UU., p.591.

²⁶ Banco Mundial (1997), *op. cit.*, p. 1-3

Para este organismo:

...la misión del Estado está basada en cinco tareas fundamentales, sin las cuales es imposible alcanzar un desarrollo sostenible y compartido que resulte en la reducción de la pobreza: 1) establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; 2) mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica; 3) inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; 4) protección de los grupos vulnerables y, 5) defensa del medio ambiente.

En el mismo sentido que el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apunta que se necesita:

...un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de la universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social. La reforma del Estado tendría que orientarse a resolver la pregunta sobre qué tipo de nación aspira a construir una determinada sociedad.²⁷

Con una perspectiva cualitativamente diferente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostiene que:

...se requiere de un Estado distinto. No basta con Estados que muestren probidad administrativa y eficiencia en el uso de los recursos, si bien estas son condiciones fundamentales para la confianza de la sociedad en la gestión pública. [...] Además, es necesario un Estado con clara capacidad de coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance en esferas tan diversas como las políticas industrial, la macroeconómica, la laboral, la social y la ambiental. [...] El que puede regular, fiscalizar, seleccionar y coordinar a nivel nacional, tanto hacia adentro como hacia afuera, y desde una perspectiva que abarca los distintos ámbitos del desarrollo, es el Estado.²⁸

²⁷ PNUD (2004), *La democracia en América Latina*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, p. 28.

²⁸ CEPAL (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, ONU, Santiago, Chile, pp. 291-292

A pesar de las diferentes concepciones sobre lo que debe ser el Estado, debe destacarse la aceptación generalizada de la existencia de complementariedad entre Estado y mercado, y de lo absurdo que resulta pensar que la estrategia de desarrollo consiste simplemente en elegir entre uno y otro.

Como afirman el Banco Mundial y la CEPAL:

Ambos [Estado y mercado] están unidos de forma inextricable. Los países necesitan de los mercados para su crecimiento, pero también necesitan instituciones estatales capaces para que los mercados prosperen. El Estado contribuye de forma decisiva a que los países adopten o no las estructuras institucionales con las que los mercados pueden prosperar; no sólo es el árbitro de las reglas sino que con su actividad económica –invierte recursos, orienta el crédito, adquiere bienes y servicios, negocia contratos, etcétera– moldea el entorno de la actividad comercial y del resto de la economía.²⁹

La tendencia a equiparar una integración exitosa al mundo globalizado con la liberalización económica, no considera el hecho de que muchas estrategias exitosas no se han apoyado en una apertura total al mercado sino, más bien, en varios caminos para armar, articular un ‘círculo virtuoso’ entre el Estado y el mercado.³⁰

Asimismo, Rodrick (2011) señala que:

Quedan pocas personas que crean seriamente que la planeación estatal y la intervención pública pueden actuar como la fuerza impulsora del desarrollo económico. Incluso los economistas de izquierda comparten un sano respeto por el poder de las fuerzas del mercado y la iniciativa privada. [Pero] al mismo tiempo, se reconoce cada vez más que las sociedades en vías de desarrollo necesitan enraizar la iniciativa privada en un marco de acción pública que fomente la restructuración, la diversificación y el dinamismo tecnológico más allá de lo que las fuerzas del mercado podrían generar por sí mismas.³¹

²⁹ Banco Mundial (1997), *op. cit.*, p. 34 y 43

³⁰ CEPAL (2002), *Globalización y desarrollo*, ONU, Santiago, Chile, p. 102.

³¹ Rodrick, D. (2011), *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*, FCE, México, p. 151.

De este modo, sintetiza Tarassiouk (2007):

Antes se afirmaba que la regulación estatal y la del mercado eran antípodas; ahora se asevera que el Estado y el mercado se complementan uno a otro. Antes se consideraba que era importante asegurar que el mercado actuara libremente; ahora se reflexiona que es significativo escoger una estrategia económica correcta del Estado. [...] Antes se decía que el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales se daban en las economías de mercado libre y abierto (y el círculo vicioso “pobreza-subdesarrollo” en el Tercer Mundo se originaba por la falta de estas cualidades en la economía); ahora se sostiene que el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales se dan en los llamados estados eficaces (y el círculo vicioso “pobreza-subdesarrollo” no se origina por las características inadecuadas del mercado, sino por la ineficiencia crónica del Estado). Antes se pregonaba que la tarea principal para el futuro era la creación de una economía de mercado verdaderamente libre y abierta; ahora se asegura que la tarea principal para el futuro es la creación de un Estado eficaz.³²

En suma, actualmente se reconoce la capacidad del Estado para regular, fiscalizar y coordinar la actividad económica, así como su papel como proveedor de bienes públicos: infraestructura y servicios de educación y salud, en la protección de grupos vulnerables y el combate a la pobreza y como garante de la seguridad jurídica y la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, salvo algunas excepciones, la eficiencia del Estado se evalúa solo a partir de sus capacidades institucionales excluyendo del análisis el problema de sus políticas económicas. “La conclusión es que el Estado es capaz de responder a los desafíos que se le presenten, pero solo si, primero, se limita a hacer aquello de que es realmente capaz y, luego, se esfuerza, mediante una revitalización de las instituciones públicas, por hacer más cosas en forma competente”.³³

Es claro que en el marco de la nueva realidad económica mundial es necesario, prioritario y urgente repensar el papel del Estado en la economía, ¿cuál es su responsabilidad en el proceso de desarrollo económico y social?, ¿cómo debe ser su participación? y ¿qué puede y qué no puede o debe hacer? Las respuestas a estas interrogantes deben considerar

³² Tarassiouk, A. (2007), “Estado y desarrollo. Discurso del Banco Mundial y una visión alternativa”, en Vidal, G. y Gillén, A. (coords.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, UAM-CLACSO libros, Buenos Aires, pp. 45-46.

³³ Banco Mundial (1997), *op. cit.*, p. 20-22

además que los sistemas impositivos, la normativa para la inversión y las políticas económicas deben responder en medida creciente a los parámetros de una economía mundial globalizada.³⁴

Repensar el papel del Estado

Sin duda es prioritario avanzar en la reconstrucción del Estado así como dotarlo de un nuevo papel en la economía, para ello, es necesario, entre otras cosas, lograr que las sociedades acepten una redefinición de sus responsabilidades las cuales se ven cada vez más influidas por el acontecer mundial y los acuerdos internacionales, lo cual acarrea riesgos pero también oportunidades.³⁵ El retorno del Estado, de darse, seguirá sujeto a las limitaciones emanadas de la historia mundial y nacional, así como de sus grandes mudanzas culturales. De lo que se trataría es de, en efecto, “traer de vuelta al Estado” pero sobre todo la idea de un Estado reformado cuya eficacia debe pasar por su renovación institucional y política.³⁶

Existe una confluencia en el pensamiento del desarrollo económico en el sentido de que es necesario que tanto el Estado como el mercado tengan un papel en el crecimiento económico, ya que el mercado por sí mismo no puede lograr el cambio estructural que requieren las economías.³⁷ Lo cual representa una oportunidad histórica excepcional. El reblandecimiento de ambas posturas permite plantear una agenda de política económica que adopte una postura intermedia, en la que tanto el Estado como el sector privado tengan un papel en la promoción del desarrollo, esto resulta particularmente importante para los países en desarrollo.

³⁴ Banco Mundial, *op. cit.*, p. 2.

³⁵ Por ejemplo, puede hacer que los países sean más vulnerables a conmociones relacionadas con los precios externos o a importantes desplazamientos desestabilizadores de los flujos de capital. Ello da una importancia decisiva a la actuación estatal, tanto para hacer frente a esas conmociones como para ayudar a los individuos y a las empresas a aprovechar las oportunidades que brinda el mercado mundial. *Ibid.*, p. 13

³⁶ Cordera, R. (2015), *op. cit.*, p. 441

³⁷ Bown, F. y Domínguez, L. (coords.) (2015), *Los retos de la nueva política industrial*, Facultad de Economía-UNAM, México, p. 12. Véanse también: Krugman, P. (1998) “What’s new about the New Economic Geography?”, en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, núm. 2, Oxford, EE. UU., pp. 7-17; Hausman, R. (2011), “Structural Transformation and Economic Growth in Latin American”, en Ocampo, J.A. y J. Ros (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford University Press, Oxford, EE. UU.; Lin, J. (2012), *New structural economics: a framework for rethinking development*, The World Bank, Washington D.C. EE.UU.; y Rodrick, D. (2012), *op. cit.*

Cuando los mercados están subdesarrollados el Estado puede a veces aliviar los problemas de coordinación y las deficiencias de información y promover el desarrollo del mercado. Utilizando diversos mecanismos para estimular su crecimiento, por ejemplo en el campo de la política industrial, los Estados pueden fomentar la colaboración dentro del propio sector privado, establecer subvenciones, promover exportaciones, conceder incentivos especiales a la infraestructura; ofrecer créditos bancarios, entre otros.³⁸

Para ello es importante establecer las reglas y normas institucionales que le permitan suministrar bienes y servicios colectivos en forma eficiente, así como reforzar la capacidad del sector público por medio de pautas, asociaciones y presiones competitivas tanto externas como internas,³⁹ pero sobre todo:

Lo que se necesita es un Estado que vaya “más allá” del Estado empresario que, a la vez, pueda situarse por encima de la noción, un tanto pueril pero no por ello menos perniciosa, de un Estado sólo para la empresa y los empresarios. Estado en sentido amplio: no solo como *locus* privilegiado para la ejecución específica o especializada de la política económica y social, sino como vector primordial en el proceso de formulación de los objetivos de la política, del examen de la congruencia entre metas, objetivos e instrumentos y, desde luego, de la evaluación periódica y sistemática. Se trataría de reconstruir institucionalmente la economía y recuperar las capacidades de intervención y conducción del Estado; para ello es indispensable “poner de cabeza” la supuesta verdad absoluta acuñada en estos años y volver a lo verdaderamente básico, que no es ni puede ser el mercado.⁴⁰

Si vamos a presenciar un retorno del Estado debemos aprender a pensarlo de nuevo, solo él puede dar respuestas de la magnitud necesaria a los dilemas que presentan la economía y competencia globalizadas. Éstos no son desafíos que un empresario o un sector puedan abarcar, y mucho menos intentar resolver.⁴¹ Sobre lo que se debe reflexionar, por tanto, es en la noción del nuevo concepto de Estado. Además de sus funciones básicas en el combate a la pobreza y atención a grupos vulnerables, así como garante de la estabilidad macroeconómica. Se necesita un Estado capaz de hacer viable la eficiencia del mercado. Esto supone la existencia de un marco legal y judicial cierto y creíble en su desempeño que garantice la efectividad de los derechos de propiedad e individuales; marcos de regulación

³⁸ Banco Mundial (1997), *op. cit.*, p. 7

³⁹ *Ibid.*, p.29

⁴⁰ Cordera, R. (2015), *op. cit.*, p.441

⁴¹ Judt, T. (2010), *Algo va mal*, Taurus, México, pp. 186-188

que aseguren el equilibrio entre los intereses públicos y privados, así como la defensa y promoción de la competencia.⁴²

Un Estado capaz, no solo debe establecer el conjunto de normas en que se apoyan los mercados y que les permiten funcionar, además debe asegurarse de que éstas se cumplan de forma coherente y de que los agentes privados tengan la seguridad de que esas reglas no van a modificarse de la noche a la mañana. Cuando el sector privado no cree que el Estado va a aplicar de forma predecible las reglas del juego, reacciona de distintas maneras, todas las cuales redundan en detrimento de los resultados económicos.⁴³

Es necesario un Estado capaz de aplicar políticas públicas orientadas a fortalecer la capacidad productiva en los sectores prioritarios para el desarrollo, sobre todo aquellos vinculados a la innovación tecnológica y productiva. En este sentido, debe establecer políticas robustas de apoyo y promoción del desarrollo tecnológico, la investigación científica y la innovación. Para ello es importante, además, establecer nuevas formas de relación cooperación y complementariedad entre el Estado y la empresa privada, y un nuevo pacto social que promueva los grandes consensos nacionales entre Estado, empresarios, sindicatos, campesinos y sociedad civil. Así como recuperar la confianza de y entre los diferentes grupos sociales, fomentando la rendición de cuentas, la transparencia, la democracia y la inclusión.

Una burocracia corrupta y con demasiado margen de acción incentiva la búsqueda de rentas económicas, en lugar de las actividades productivas...La inversión se resiente debido a que los empresarios deciden no comprometer recursos cuando el entorno es muy incierto e inestable. Los inversionistas transfieren sus recursos a otros países o los invierten en proyectos que ofrecen una rentabilidad menor pero requieren menos compromisos de capital. Por ello el comercio y los servicios pueden sobrevivir incluso en casos de baja credibilidad, pero es poco probable que prosperen los proyectos manufactureros y, en especial, de alta tecnología. [...] la credibilidad repercute no solo en el nivel de inversiones en bienes de capital y recursos humanos, sino también en la calidad de esas inversiones.⁴⁴

Finalmente, se necesita de un Estado con claridad de objetivos que cuente con una estrategia de desarrollo de largo plazo que articule de manera virtuosa la política

⁴² Iglesias, E. (2006), *op. cit.*, p.12

⁴³ Banco Mundial (1997), *op. cit.*, pp. 38 y 41

⁴⁴ *Ibid.*, p.41

macroeconómica con las políticas industriales, y que genere al mismo tiempo mejores condiciones para la inclusión y la igualdad sociales. En este sentido es necesario romper con los paradigmas económicos precedentes, desde la macroeconomía las políticas fiscal, monetaria y cambiaria no solo deben promover la estabilidad nominal, sino que al mismo tiempo deberán incentivar el crecimiento económico a través de la inversión de largo plazo. En tanto la política industrial debe retomar un papel activo en la diversificación de la estructura productiva, así como en inducir y promover inversiones privadas complementarias e identificar, y en su caso, establecer los sectores y actividades de mayor crecimiento en el futuro.

Esta visión integrada de largo plazo requiere “de actores que se involucren, comprometan y coordinen, de una institucionalidad robusta y eficiente, capaz de regular, orientar, seleccionar e incluso financiar gran parte de las acciones que median entre la propuesta y su efectiva realización a lo largo del tiempo.”⁴⁵ Es claro que el cambio no será espontáneo, para ello se requiere voluntad política y compromiso con el crecimiento y la mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

POLÍTICA INDUSTRIAL PARA EL DESARROLLO

Como ya se dijo la crisis de 2008-2009 abrió espacios de reflexión y debate sobre temas que en el pasado eran considerados *herejías*. En el caso del Estado y su relación con la economía la aceptación de políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento y no sólo a la estabilidad; y en particular, la *revalorización* de la política industrial tanto entre los académicos como entre los profesionales de la política. Si bien persiste el debate sobre cuáles deben ser sus objetivos, y qué instrumentos puede o no usar, en los hechos la política industrial es parte importante de las herramientas de política económica en un amplio número de países.

Distintas potencias económicas han instrumentado ambiciosos programas e iniciativas de política para impulsar sus sectores manufactureros, en Estados Unidos, por ejemplo, el presidente Barack Obama estableció, en 2011, la *Asociación para la Manufactura Avanzada* (*Advanced Manufacturing Partnership*), señalando dos años después que su prioridad era:

⁴⁵ CEPAL (2012), *op. cit.*, p. 291

Hacer de América un imán para los nuevos puestos de trabajo en las manufacturas [...] promover centros manufactureros donde las empresas privadas se asocien con los Departamentos de defensa y energía para convertir a las regiones dejadas atrás por la globalización, en centros globales de empleo de alta tecnología y solicitó al Congreso ayuda para crear una red de 15 centros y así garantizar que la próxima revolución manufacturera sea hecha en América.⁴⁶

La Unión Europea en 2012 definió una nueva política para fortalecer la industria “*A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*”, dirigida a:

Reunir una base horizontal y aplicación sectorial que estudie las medidas adecuadas para informar a los consumidores y promover la excelencia industrial en ciertos sectores, tales como vehículos y la industria del transporte, la industria de equipos generadores de energía, los productos químicos y los alimentos; junto con las iniciativas sectoriales necesarias para promoverlos.⁴⁷

En el Reino Unido el primer ministro David Cameron prometió tener una estrategia industrial adecuada para ser parte de los motores del crecimiento del futuro he hizo notar que las fuerzas del mercado son insuficientes para crear la capacidad industrial que se necesita en el largo plazo. Señaló:

Necesitamos un enfoque más moderno y estratégico para mantener y desarrollar nuestra ventaja comparativa global, a fin de poder salir a competir y sacar el máximo provecho. Necesitamos lo que yo llamo una estrategia industrial. No manteniendo industrias obsoletas en terapia intensiva, como se hizo con la estrategia industrial de los años setenta, sino apoyando a aquellas industrias que cuentan con una ventaja competitiva y fomentando industrias con altas perspectivas de crecimiento futuro. El núcleo de una estrategia industrial moderna y exitosa radica en el poder de convocatoria del gobierno nacional para conducir aquello que funcione y posicionar nuestros sectores claves de modo que tengan mejor oportunidad de ganar en la competencia mundial.⁴⁸

⁴⁶ Obama, B. (2013), *State of the Union Address*

⁴⁷ Romero, J. (2016), “Política industrial: única vía para salir del subdesarrollo”, en *Economía Informa*, núm. 397, marzo-abril, p. 14

⁴⁸ *The Telegraph*, 2012.

El Primer Ministro japonés, Shinzo Abe, se comprometió a implementar políticas y programas de fomento al sector manufacturero junto con el sector privado, creando con este propósito el *Centro para la Revitalización Económica*, agencia gubernamental encargada de dirigir las políticas microeconómicas, que incluyó un Consejo de competitividad industrial con el objetivo de formular las estrategias de crecimiento.⁴⁹

Numerosos factores explican el retorno abierto y generalizado de la política industrial a la agenda del mundo desarrollado. En primer lugar, se le considera como herramienta para proteger el empleo y estimular la demanda interna, lo cual ayuda a reducir los efectos adversos de la crisis financiera. Otro factor que contribuyó a cambiar la opinión pública en favor de la política industrial es la necesidad de dar impulso a tecnologías de producción menos contaminantes y el uso de energía más eficiente para competir en la “economía verde”. Además, las trayectorias de intenso crecimiento y de penetración de los mercados mundiales de China, la India y otras naciones del sureste asiático, donde la política industrial ha sido sin ningún tapujo parte de las estrategias económicas de los gobiernos, también motivaron la revaloración de las virtudes de la política industrial.⁵⁰

Mientras tanto, en economías emergentes como China, Rusia, Brasil, Sudáfrica, India, Indonesia y Nigeria,⁵¹ las autoridades también alentaron nuevas ideas para utilizar la política industrial como un motor de crecimiento, y así poder abrir nuevas posibilidades para la creación de empleos.⁵² Como apuntaron Ciuriak y Curtis (2013), “la verdad es que todo el mundo utiliza la política industrial, algunos con más éxito y más abiertamente que otros”.⁵³

¿Qué es la política industrial?

Como se describe en los párrafos precedentes, actualmente existe una mayor aceptación en torno a la idea de utilizar la política industrial como instrumento legítimo de los países, desarrollados o no, para inducir el crecimiento económico. A pesar de ello, no hay consenso

⁴⁹ Stiglitz, J.E., J.Y. Lin y C. Monga (2013), *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology*, IEA Series, Palgrave, MacMillan, p. 2.

⁵⁰ Moreno-Brid, J.C. (2015), “Cambio estructural para el crecimiento económico: grandes pendientes de la economía mexicana” en Cordera, R., *op. cit.*, p. 198

⁵¹ Brasil en 2011 lanzó su programa *Plano Brasil Major* que busca dar un nuevo énfasis a la innovación y el desarrollo de capacidades tecnológicas en manufacturas complejas y cadenas de valor. Sudáfrica en 2010 lanzó su programa *Nuevo Plan de Acción de Política Industrial*.

⁵² Romero, J. (2016), *op. cit.*, p.14

⁵³ Ciuriak, D. y J.M. Curtis (2013), “The resurgence of Industrial Policy and What it means for Canada”, en IRPP Insight 2, Institute for Research on Public Policy, Montreal, Junio.

sobre la forma que la misma debe adquirir o los instrumentos de que puede –o debe– echar mano. Resulta entonces apropiado detenernos a pensar qué se entiende por política industrial, para después abordar cuestiones como sus características, instrumentos y validez en un mundo globalizado.

Las políticas públicas son el instrumento por medio del cual el Estado define el curso de acción para hacer frente a los problemas económicos y sociales. En otras palabras, son los medios para alcanzar los fines. “De ahí que las políticas públicas reflejen no sólo los valores más importantes de la sociedad sino también el conflicto entre los valores y las prioridades de una determinada decisión”.⁵⁴ La política económica en particular abarca tanto las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria) como las sectoriales (industrial, laboral, agropecuaria, entre otras).

En cuanto a la política industrial es necesario pensar que ésta es parte de un todo y por ello promueve el desarrollo económico. Por tanto la concepción que se tenga de ella es fundamental para una economía.⁵⁵ Hasta finales de la década de los noventa del siglo XX, la idea generalmente aceptada era que “la mejor política industrial era no hacer política industrial”, sin embargo, como se explicó en el apartado anterior, en los últimos años se ha dado una reivindicación de esta política que ha venido acompañada de diversas concepciones, entre ellas se destacan las siguientes:

Para Bianchi y Labory (2006):

...en la actualidad el concepto de la nueva política industrial indica una variedad de políticas que diversos sujetos institucionales implementan para estimular la creación de empresas, favorecer su aglomeración y promover la innovación y el desarrollo competitivo en el contexto de una economía abierta, todo lo cual involucra inversiones de largo plazo. [...] A diferencia de una política que sólo atiende las fallas de mercado, la nueva política industrial visualiza la creación de nuevos mercados.

⁵⁴ Brown, F. y L. Domínguez (2015), *op. cit.*, p. 11.

⁵⁵ *Idem.*

Suzigan y Furtado (2006) consideran que:

La política industrial es esencialmente un mecanismo de coordinación de acciones estratégicas del gobierno y las empresas, con miras al desarrollo de actividades inductoras de cambios tecnológicos o a la solución de problemas identificados por esos actores en el sector productivo. Esta política no se limita al sector industrial. No obstante, el acento en la industria es sin duda el más importante, porque esta reúne tradicionalmente a la mayoría de los sectores que difunden innovaciones y progreso técnico. Por lo tanto, la política industrial tiene necesariamente un gran alcance y se puede decir que no es solo una política para la industria, sino una política de estructuración, reestructuración, mejora y desarrollo de las actividades económicas y del proceso de generación de riqueza. Si la industria es el eje de la política se debe a su capacidad para irradiar efectos sobre el sistema económico.⁵⁶

Para Casar (2008), la política industrial (para el desarrollo y el crecimiento) se refiere a:

...la intervención pública que consiste en la asignación de recursos para superar los obstáculos al surgimiento de nuevas actividades –productos, tecnologías y mercados–, y a la innovación. Medidas que buscan modificar la asignación de recursos que el mercado determina con el fin de facilitar o hacer posible la aparición de innovaciones, es decir va más allá del apoyo a sectores en decadencia o a pequeñas y medianas empresas. La política no tiene que circunscribirse al sector industrial.⁵⁷

En opinión de Chang (2009), la política industrial:

Es aquella política que favorece deliberadamente a determinadas industrias (o empresas como parte de estas industrias), en contra de las señales de mercado, generalmente (pero no necesariamente) para mejorar la eficiencia y promover el crecimiento de la productividad.⁵⁸

⁵⁶ Suzigan, W. y J. Furtado (2006), “Política industrial y desarrollo” en *Revista de la CEPAL*, núm. 89, Santiago, Chile, agosto, p. 84

⁵⁷ Casar, J. (2008), “Desarrollo, crecimiento y política industrial”, en Cordera, R. y C.J. Cabrera (coords.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, El Trimestre Económico, núm. 99, FCE-UNAM, México, p. 503

⁵⁸ Chang, H.J (2009), “Industrial Policy: Can we go beyond an unproductive confrontation?”, a plenari paper for *ABCDE (Anual World Bank Conference on Development Economics)*, Seoul, South Korea, 22-24 June

Rodrick (2012) apunta que la política industrial se refiere a:

...la reestructuración de las políticas en favor de actividades más dinámicas en general, independientemente de si se ubican o no en la industria o el sector manufacturero propiamente dicho. Su naturaleza [...] es que complementan –aunque sus oponentes dirían que “distorsionan”– las fuerzas del mercado; refuerzan o contrarrestan los efectos de la asignación que de otra manera producirían los mercados existentes.⁵⁹

Por su parte, Moreno-Brid (2015) entiende por política industrial

...el uso de políticas gubernamentales destinadas específicamente a cambiar la estructura productiva de la economía para impulsar algunas actividades más que otras. Elemento crucial es que el objetivo de la política industrial es promover el crecimiento y el desarrollo de la economía en su conjunto y no exclusivamente del sector manufacturero ni de ninguna actividad individual específica.⁶⁰

Asimismo, Domínguez y Brown (2015), sentencian que la política industrial o, como ellas prefieren denominarla, *la política de desarrollo productivo*:

...involucra la coordinación de actividades gubernamentales para catapultar la productividad y la competitividad de la economía en su conjunto y en sectores particulares. Esta visión dinámica que implica incidir en el patrón de especialización, guarda muchas similitudes con las concepciones de Prebisch (1950) y Singer (1950) al postular que las ventajas comparativas estáticas no coinciden con las dinámicas.⁶¹

Finalmente, Romero (2016) señala que los principales especialistas en política industrial la entienden como:

El conjunto de políticas basadas en el argumento de ‘industria infantil’, que incluye políticas comerciales, lineamientos en la asignación de recursos financieros, políticas de ciencia y tecnología, políticas de compras gubernamentales, políticas hacia la inversión extranjera directa y políticas sobre derechos de propiedad intelectual. Pero, precisa, esos mismos

⁵⁹ Rodrik, D. (2012), *op. cit.*, p.152

⁶⁰ Moreno-Brid, J.C. (2015), *op. cit.*, p.198

⁶¹ Brown, F. y L. Domínguez(2015), *op. cit.*, p.13

autores agregan otras políticas como la llamada 'ingeniería institucional' que moldea la naturaleza de los agentes económicos, los mecanismos de mercado y las reglas bajo las cuales operan.⁶²

Podemos asumir entonces que la política industrial es un conjunto de medidas de política –comercial, financiera, fiscales, de ciencia y tecnología, de inversión extranjera, jurídicas, entre otras–; con el objetivo de coordinar acciones estratégicas entre el Estado y los empresarios para estimular el desarrollo de nuevas actividades más dinámicas que eleven la productividad y competitividad económicas en su conjunto y en sectores particulares, promuevan la innovación y el progreso tecnológico. Es decir, se trata de medidas encaminadas a transformar la estructura productiva de un país, promover el crecimiento y el desarrollo de la economía en su conjunto, es decir, no sólo del sector industrial o manufacturero; todo esto en un contexto de economía abierta.

¿Por qué es importante la política industrial?

Diversos analistas coinciden en que la economía de los países ricos se caracteriza por la gran diversidad de actividades mientras que la de los países pobres tiende a concentrarse en unas pocas. Por ejemplo, en un estudio realizado por Jean Imbs y Romain Wacziarg (2003),⁶³ examinaron los patrones de concentración y diversificación sectoriales en una amplia muestra de corte transversal y descubrieron una impactante regularidad en los datos. A medida que los países pobres se enriquecen, la producción y el empleo sectoriales se vuelven menos concentrados y más diversificados. Esta diversificación continúa hasta bien entrado el proceso de desarrollo.⁶⁴ Se puede concluir entonces que tal como apuntará Casar (2008), no hay países desarrollados que sean pobres, ni especializados (subdesarrollados) que sean ricos.⁶⁵

Los resultados de dicho estudio van en contra de la lógica de la ventaja comparativa sobre la cual se ha construido la estrategia productiva de muchos de los países en desarrollo. La idea de la ventaja comparativa se basa en la especialización, la cual es la causa de los incrementos de la productividad en una economía abierta al comercio. Sin embargo, de

⁶² Romero, J. (2016), *op. cit.*, p. 17

⁶³ Ver Rodrick, D. (2012), *op. cit.*, p. 156

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ Casar, J. (2008), *op. cit.*, p. 497.

acuerdo a la evidencia presentada por Imbs y Wacziarg, así como a la experiencia histórica de países como Corea o Taiwán, parece que lo realmente importante es adquirir la maestría en una amplia gama de actividades, en vez de concentrarse en lo que uno hace mejor.⁶⁶

Como señaló la CEPAL, la estructura productiva de una economía es más favorable para garantizar un crecimiento alto y sostenido en la medida en que posea estas tres características: 1) producción y exportaciones con orientación y capacidad para competir en los segmentos dinámicos de las cadenas globales de valor de los mercados mundiales; 2) producción con una importante presencia, cada vez más significativa, de actividades intensivas en cuanto a innovación y alta tecnología, y 3) estructura productiva caracterizada por un alto grado de interconectividad, de eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás.⁶⁷

Pero, ¿por qué algunas economías logran diversificarse y otras no? La mayoría de los casos exitosos de diversificación productiva son resultado de la acción concertada del gobierno y la colaboración de los sectores público y privado.⁶⁸ Buena parte de las trayectorias de éxito han estado vinculadas directamente con la acción pública encaminada a desviar flujos de recursos hacia actividades nuevas que se perciben como importantes desde el punto de vista colectivo y que las fuerzas de mercado no producirían.⁶⁹ Las intervenciones en materia de política industrial se basan en dos supuestos. El primero es que el mercado por sí mismo no generará la transformación en la estructura productiva de la economía en la dirección, magnitud o velocidad deseadas por la sociedad, representada por el gobierno. El segundo supuesto es que el ritmo de crecimiento de una economía se asocia, en gran medida, con la composición de su producción y de sus exportaciones, todo ello a su vez consecuencia del monto de la orientación de la acumulación de capital. Lo que una economía produce y lo que exporta figura entre los principales factores determinantes de su trayectoria de crecimiento a largo plazo. Las economías con una estructura exportadora muy diversificada tienden a crecer más rápido y de manera más estable que aquellas cuyas exportaciones están muy concentradas en pocos productos y en bienes primarios (*commodities*).⁷⁰

La efectividad de estas políticas, sin embargo, va más allá del diseño, implementación y seguimiento de la política industrial, requiere, además de un marco institucional para su

⁶⁶ Rodrick, D. (2012), *op. cit.*, p. 157

⁶⁷ Moreno-Brid, J.C.(2015), *op. cit.*, p. 199

⁶⁸ Rodrick, D. (2012), *op. cit.*, p. 159

⁶⁹ Casar, J. (2008), *op. cit.*, p. 503

⁷⁰ Moreno-Brid, J.C. (2015), *op. cit.*, p. 198

aplicación adecuado a sus objetivos y necesidades, así como de la reacción de la inversión privada a estos incentivos y reglas; del acceso a recursos financieros, la conducción de la política macroeconómica y la incidencia o no de perturbaciones externas en los términos de intercambio o en mercados clave. En este aspecto, el contexto histórico y sociopolítico es importante. Hacer caso omiso a estos factores en el diseño de la política industrial es una fórmula propicia para que surjan complicaciones y, tal vez, para que su implementación sea irrelevante o nociva.⁷¹

Diseño de la política industrial

Una vez definido el concepto y aclarada la importancia de la política industrial para el desarrollo de los países atrasados o emergentes, surge la pregunta de ¿cómo diseñar una política industrial que contribuya al crecimiento económico?

El gobierno en coordinación con el sector privado debe ser capaz de detectar oportunidades de innovación que no se aprovecharían en condiciones normales (en ausencia de políticas deliberadas) debido a la presencia de externalidades, incertidumbre o dificultad para captar rentas extraordinarias que compensen el riesgo. Los objetivos de la política industrial deben concentrarse entonces en detectar y aprovechar las oportunidades para innovar y detonar el establecimiento de nuevas actividades. Estas actividades deben contribuir a aumentar, directa o indirectamente, por medio de sus efectos en otras actividades (externalidades positivas) la productividad o el ritmo de crecimiento de la productividad de la economía.⁷²

Nótese que el tipo de innovación en el contexto de países atrasados o en desarrollo difiere de la concepción más difundida referida a avances tecnológicos producto de la investigación y el desarrollo. A lo que se alude aquí es a *introducir* una actividad, proceso o producto nuevos en el país pero bien establecido en los países desarrollados. Como señala Rodrick:

Lo que esto implica no es generar nuevos productos o procesos sino “descubrir” que un cierto bien, que ya esté bien establecido en los mercados mundiales puede producirse en casa a un bajo costo. Esto podría conllevar algunos ajustes para adaptar la tecnología extranjera a las

⁷¹ *Ibid.*, p. 199

⁷² Casar, J. (2008), *op. cit.*, p.507-508

condiciones locales, pero estos ajustes rara vez son patentables y, por ende, tampoco son monopolizables. [...] Los regímenes de políticas en países en vías de desarrollo no tienen comparación con el sistema de patentes que protege la innovación en los países avanzados.⁷³

Dada la dificultad de garantizar la apropiación de este tipo de tecnologías o productos a una empresa particular, el sector privado no encuentra incentivos suficientes para desarrollarlas, por ello es importante que la política industrial garantice la obtención de rentas extraordinarias por un periodo de tiempo determinado, esto puede ser a través de subsidios, protección al comercio o la provisión de capital de riesgo. Es importante destacar que la provisión de rentas debe otorgarse solo al inversionista inicial no a los imitadores. Asimismo, se debe tener cuidado en no mantener estas rentas o incentivos por demasiado tiempo. Los incentivos de la política industrial se deben diseñar con el fin de eliminarse progresivamente, garantizando que no sean permanentes, poco claros ni contradictorios, es decir, propiciar un comportamiento similar al de un régimen de competencia. Una forma de hacerlo es combinar elementos de fomento, como la protección o préstamos a tasas preferenciales, con medidas como plazos de vigencia, la fijación de metas de exportación o crecimiento de la productividad.

En ocasiones, el establecimiento de actividades o sectores nuevos requiere de inversiones a gran escala para poder ser redituables, mismas que no están al alcance de los empresarios privados. Esto es lo que se conoce como *fallas de coordinación*, debido a las cuales el desarrollo de nuevas industrias no se da a menos que se fomenten simultáneamente inversiones hacia arriba y hacia debajo de la cadena productiva.⁷⁴ Las fallas de coordinación suponen la incapacidad del mercado para garantizar la acción conjunta de las empresas privadas en situaciones en las que no sería rentable actuar en forma aislada, por ejemplo, en la inversión, pero sí sería enormemente rentable invertir de manera coordinada.⁷⁵

Un aspecto interesante de las fallas de coordinación es que éstas no hacen necesarios los subsidios y superarlas no tiene que ser costoso para el presupuesto gubernamental, no requieren de ningún subsidio. La lógica de estas fallas es que una vez que se hacen las inversiones simultáneas, todas ellas resultan ser lucrativas. Por lo tanto, ninguno de los

⁷³ Rodrick, D. (2012), *op. cit.*, p. 160

⁷⁴ *Ibid.*, p. 163

⁷⁵ Moreno-Brid, J.C. (2015), *op. cit.*, p. 202

inversionistas necesita que se le otorguen subsidios *ex post*, a menos que haya otra razón. El chiste es hacer que estas inversiones se hagan en primer lugar. Esto puede lograrse ya sea mediante la verdadera coordinación o a través de subsidios *ex ante* que no deban pagarse *ex post*, por ejemplo el rescate implícito, o garantía de inversión.⁷⁶

De este modo, las actividades que necesitan apoyo y en las que, en consecuencia, debería enfocarse la política industrial son aquellas que resultan nuevas para la economía, no aquellas que ya están establecidas, más que preocuparse por incrementar la competitividad y eficiencia de sectores existentes, el énfasis debe estar en crear nuevos sectores.

En suma, la elaboración de la política industrial debe verse como un proceso en el que participan de manera conjunta el sector público como coordinador y el sector privado como actor de las inversiones y proyectos, para avanzar hacia una transformación estructural de la economía para el desarrollo. Tal como se expresó en líneas anteriores una política industrial con objetivos e instrumentos claros no es suficiente, es indispensable contar, además, con un marco institucional adecuado cuyos elementos básicos serían, el liderazgo político de la más alta jerarquía, establecimiento de consejos de deliberación y coordinación para el intercambio de información, y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.:

Apoyo político de la más alta jerarquía.

La política industrial requiere de un defensor político –que puede ser un ministro de gabinete, el vicepresidente o incluso el mismo presidente– capaz de relacionarse al mismo nivel con los demás miembros del gabinete económico. Así como las ‘finanzas sanas’ o la estabilidad monetaria cuentan, por lo común, con un defensor de primer orden en el ministro de finanzas o el director del banco central, la política industrial requiere un abogado político con acceso al Presidente o Primer Ministro, que pueda interactuar con el resto del gabinete en pie de igualdad.⁷⁷ Con ello, se incrementa el perfil de la política y se genera y difunde la idea de que la diversificación productiva es un objetivo prioritario, a la vez que cuenta con un responsable de la coordinación de las dependencias que participan en la aplicación de la política.⁷⁸

⁷⁶ Rodrick, D. (2012), *op. cit.*, p. 163-164

⁷⁷ *Ibid.*, p. 171

⁷⁸ Casar, J. (2008), *op. cit.*, pp. 510-511

Consejos de deliberación y coordinación.

Dado que la política industrial ha de basarse en un proceso conjunto de detección de oportunidades es importante contar con consejos de coordinación y deliberación dentro de los cuales se lleven a cabo el intercambio de información el aprendizaje social. Ahí se gestarían los proyectos por apoyar, se establecerían las condicionalidades y se crearían las condiciones para la coordinación de las inversiones.⁷⁹ Sería el entorno en el cual los intereses del sector privado podrían transmitirle sus peticiones de ayuda al gobierno y este último instigaría al primero para que hicieran nuevos esfuerzos de inversión.⁸⁰

Estos consejos buscarían y reunirían información (del sector privado y de otras fuentes) sobre ideas para invertir, lograrían la coordinación entre diferentes dependencias cuando fuera necesario, impulsarían cambios en la legislación y la regulación a fin de eliminar costos de transacción innecesarios u otros impedimentos, generarían subsidios y respaldo financiero para nuevas actividades cuando fuera necesario y combinarían de manera creíble estos distintos elementos de apoyo con las condicionalidades adecuadas.⁸¹ Estas funciones implican que un consejo de esta naturaleza en los hechos estaría asignando recursos públicos, por lo que sus reuniones y deliberaciones debieran ser públicas y sometidas a una evaluación permanente.

Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

De acuerdo con Moreno-Brid (2015), uno de los mitos más difundidos en torno a la política industrial es que no debería utilizarse porque existen intereses creados que la cooptarían y se generarían prácticas corruptas y rentistas. En efecto como afirma el autor los intereses creados pueden cooptar cualquier política, pero la solución no radica en dejar de recurrir a ellas, sino en implementar los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas necesarios para acompañar una aplicación eficaz y transparente. Para ello, señala, es importante que los incentivos considerados por las políticas industriales sean temporales,

⁷⁹ *Ibid.*, p. 511

⁸⁰ Rodrick, D. (2015), *op. cit.*, p. 172

⁸¹ *Idem.*

transparentes y evaluados sistemáticamente mediante criterios de desempeño medibles, definidos *a priori*.⁸²

Es importante que las políticas industriales sean concebidas por la sociedad en general como parte de una estrategia de crecimiento que busca crear mejores oportunidades para todos, y no como mecanismos de privilegio para sectores de la economía y la sociedad ya de por sí favorecidos. Por ello, es importante que las actividades de promoción se desarrollen de forma transparente y con mecanismos claros de rendición de cuentas de los recursos públicos erogados en apoyo a las nuevas actividades.⁸³

Finalmente, es importante considerar en el diseño de la política industrial la posibilidad de equivocarse. Debe tenerse claro que el éxito no está garantizado, dada la propia naturaleza de la política que plantea la búsqueda y exploración de posibilidades de éxito en el desarrollo de actividades nuevas (inexistentes) para la economía en cuestión, lo más probable es que mientras algunos proyectos saldrán adelante otros fracasaran, con el consecuente desperdicio *ex post* de recursos. Aunque esto es inevitable, es importante que la política industrial sea suficientemente flexible para reconocer los fracasos de manera temprana y retirarse a tiempo minimizando pérdidas.⁸⁴

No se trata de elegir ‘ganadores’ o perdedores, sino de inducir un proceso de experimentación y descubrimiento cuya premisa fundamental es “descartar a los perdedores”. [...] Aunque se han cometido y se cometerán algunos errores, dadas las fallas, los defectos y las ausencias del mercado, el funcionamiento general de la economía mejoraría con intervenciones políticas diseñadas correctamente.⁸⁵ El punto no es que el gobierno elija a los ganadores, sino que sepa quiénes son los perdedores.

Diez principios de diseño para la política industrial

Sin perder de vista que resulta imposible (e indeseable) establecer un modelo único de política industrial sin considerar las especificidades de cada país, así como también es insostenible especificar de manera *ex ante* los resultados de estas políticas. La eficacia y

⁸² Moreno-Brid, J.C. (2015), *op. cit.*, p. 203

⁸³ Rodrick, D. (2012), *op. cit.*, p. 172

⁸⁴ Casar, J. (2008), *op. cit.*, p. 512

⁸⁵ Moreno-Brid, J.C. (2015), *op. cit.*, p.204

eficiencia de la política industrial dependerá, como se ha dicho, no solo de su diseño sino del marco institucional sobre el que se sustente, así como de las características históricas, políticas y sociales y de las oportunidades y restricciones que cada país identifique. Atendiendo a las características descritas se considera en esta investigación que una verdadera política industrial para el desarrollo productivo debería satisfacer al menos los principios que se enuncian a continuación.⁸⁶

1. Los incentivos deben otorgarse únicamente a las actividades nuevas. El propósito principal de la política industrial es diversificar la economía y generar nuevas áreas de ventaja comparativa. Por lo tanto, los incentivos deben enfocarse en actividades económicas que sean nuevas para la economía interna. Esta “novedad” se refiere tanto a productos que sean nuevos en la economía local como a nuevas tecnologías para fabricar un producto existente. Este criterio excluye la tendencia de muchos programas de incentivos de subsidiar a las PyMES.

2. Debe haber puntos de referencia o parámetros claros para el éxito y el fracaso. La política industrial es forzosamente un proceso experimental. La naturaleza del espíritu emprendedor hace que no todas las inversiones en actividades nuevas rindan frutos, ni todos los esfuerzos de promoción tienen éxito. En el mejor de los casos, los parámetros de éxito deben depender de la productividad –tanto su tasa de incremento como su nivel absoluto– y no del empleo o la producción. El desempeño en los mercados internacionales (los niveles de exportación) también es un buen indicador, ya que sirve para medir cómo le está yendo a la industria en relación con los competidores de clase mundial.

3. Debe incorporarse una cláusula con fecha de expiración. El objetivo de esta será garantizar que los recursos (financieros y humanos) no se queden anclados durante mucho tiempo en actividades no redituables. El apoyo debe eliminarse gradualmente, para ello, los proyectos que tengan apoyo gubernamental deberán conocer con exactitud de manera *ante* los criterios de éxito y fracaso así como la fecha de expiración automática para retirar el apoyo después de transcurrido un periodo adecuado.

⁸⁶ Esta sección es una síntesis de los argumentos presentes en Rodrick, D. (2012), *op. cit.*, pp. 172-177

4. *El apoyo público debe enfocarse en actividades y no en sectores.* Esto facilita la estructuración del apoyo como un correctivo para fallas específicas del mercado en vez de como un apoyo genérico para tal o cual sector. Los programas de corte transversal de este tipo tienen la ventaja de que abarcan varios sectores a la vez y se enfocan directamente en las fallas del mercado.

5. *Las actividades subsidiadas deben tener el potencial claro de generar derramas y demostrar sus efectos.* La única razón para dar apoyo público a una actividad es que ésta tenga el potencial de atraer otras inversiones complementarias o generar derramas tecnológicas o de información. Asimismo, las actividades que reciban apoyo deberían estar estructuradas de manera que maximicen las derramas hacia los nuevos competidores y rivales subsiguientes.

6. *La autoridad para llevar a cabo políticas industriales debe otorgarse a dependencias que tengan probada capacidad.* Es preferible alojar las actividades de promoción en dependencias burocráticas preexistentes con aptitud burocrática probada, en vez de crear nuevas dependencias desde cero o usar las que ya existen y tiene antecedentes negativos. Por ejemplo, si el banco de desarrollo está en buena forma pero la administración tributaria es un desastre, tal vez sea necesario hacer la promoción a través de créditos directos y no de incentivos fiscales. La ubicación de aptitudes podría predeterminar las herramientas por emplear.

7. *Las dependencias ejecutantes deben ser monitoreadas de cerca por un dirigente con un claro interés en los resultados y que tenga autoridad política del más alto nivel.* Es esencial que un político del gabinete implemente el estricto monitoreo (y la coordinación) de las actividades de promoción; es decir, que lo lleve a cabo un “dirigente” que haya internalizado la agenda de la restructuración económica y que lleve a cuentas la responsabilidad de esta. Este monitoreo protege no solamente contra la conducta egoísta de las dependencias sino que también ayuda a salvaguardar las dependencias de la captura a manos de intereses privado.

8. *Las dependencias que lleven a cabo la promoción deben mantener canales de comunicación con el sector privado.* El contacto y la comunicación constantes entre burócratas y empresarios e inversionistas son importantes para darles a los funcionarios

información sobre la realidad de los negocios, para que puedan hacer una adecuada toma de decisiones.

9. *Se cometerán errores en los que se “elegirá perdedores”.* Como se indicó con anterioridad, algunas de las actividades promovidas están destinadas a fracasar, el objetivo en todo caso debe ser minimizar el costo de los errores cuando estos ocurran. Pero, también debe reconocerse que las estrategias públicas pueden llevar a elegir a los perdedores y no a los ganadores, a pesar de contar con salvaguardas para evitarlo. Una estrategia óptima de descubrimiento del potencial productivo de un país conlleva la comisión de errores. Si los gobiernos no se equivocan, es porque no se están esforzando lo suficiente.

10. *Las actividades necesitan tener la capacidad de autorrenovarse para que el ciclo de descubrimiento se vuelva continuo.* Es probable que las necesidades y circunstancias del descubrimiento productivo cambien con el tiempo, de manera que algunas de las tareas clave de la política industrial tendrán que eliminarse progresivamente, mientras se van adoptando otras nuevas. Se requiere así un marco institucional flexible para adaptarse a estos cambios.

En suma, la política industrial se trata de un proceso diseñado para encontrar áreas en las que la acción del sector público pueda intervenir para generar un cambio a favor del crecimiento económico y la mejora del bienestar de la población. El resultado de estas políticas dependerá de las circunstancias históricas, políticas, económicas y sociales de cada país.

¿Se puede hacer política industrial en un mundo globalizado?

Una idea extendida en torno a la política industrial, y a la política económica en general, es que el proceso de integración global limita la capacidad de los gobiernos nacionales para poner en práctica medidas de política económica que interfieran con el libre funcionamiento del mercado. “En particular, ha habido una tendencia a sancionar las políticas económicas nacionales mediante acuerdos multilaterales, regionales o bilaterales. Estas sanciones imponen restricciones a la capacidad de los países en vías de desarrollo de implementar

ciertos tipos de políticas industriales”,⁸⁷ en particular, han anulado el instrumental de la política comercial como una herramienta legítima de la política industrial. Los subsidios directos a la exportación y la protección del mercado interno son hoy prácticamente imposibles de utilizar.⁸⁸

Es cierto, existen varias restricciones, sobre todo las establecidas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), más intrusivas que las del viejo sistema del GATT; entre ellas el compromiso de no levantar barreras comerciales, ni establecer subsidios a las exportación, requisitos de contenido nacional, de desempeño sobre la inversión extranjera directa o restricciones cuantitativas a la importación. Asimismo, los acuerdos en materia de protección a la propiedad intelectual pueden interpretarse como restricciones al uso de la llamada ‘ingeniería en reversa’ y a la copia de tecnologías, mecanismos tradicionalmente utilizados para cerrar la brecha entre países. En la tabla 2.1., se presentan algunas de las restricciones más importantes a la política industrial, así como sus características generales.

Tabla 2.1. Restricciones impuestas por acuerdos internacionales sobre la habilidad de los países para implementar políticas industriales.

Restricción	Cómo se define la restricción	Condiciones bajo las cuales se aplica
Organización Mundial del Comercio (OMC)		
Regla de la nación más favorecida (NMF)	Un producto elaborado en un país miembro no debe ser tratado “menos favorablemente” que un producto “similar” proveniente de otro país.	Se aplica incondicionalmente, aunque se hacen excepciones en el caso de la formación de zonas de libre comercio o uniones aduaneras y del trato preferencial para países en vías de desarrollo
Trato nacional	Una vez que hayan cumplido con todas las medidas aplicables en la frontera, a los bienes extranjeros no se les debe dar un trato menos favorable, en cuanto a tributación interna, que a los bienes similares o que compitan directamente con los bienes producidos en el país.	La obligación se aplica independientemente de si se pactó o no un compromiso arancelario específico e incluye los impuestos y otras políticas que deben aplicarse de manera no discriminatoria a los bienes similares nacionales y extranjeros.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 213

⁸⁸ Casar, J. (2008), *op. cit.*, p. 513

Restricción	Cómo se define la restricción	Condiciones bajo las cuales se aplica
Acuerdo <i>antidumping</i>	Imponer disciplina en el uso que los países hacen de las medidas <i>antidumping</i> ; uno de los principales instrumentos de salvaguarda que emplean los países desarrollados.	Contiene disposiciones encaminadas a reducir la tasa en que se pueden emplear medidas <i>antidumping</i> en contra de los países en vías de desarrollo que están intentando desarrollar sus exportaciones.
Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias (Acuerdo SMC)	Prohíbe que los países con ingresos per cápita de más de USD 1000 otorguen subsidios a las exportaciones y establece las reglas sobre el uso de medidas compensatorias para contrarrestar los perjuicios a las industrias nacionales ocasionados por los subsidios a la producción extranjera.	Disposición en cuanto a los países en vías de desarrollo: si el subsidio es de menos de 2% del valor unitario del producto exportado, los países en vías de desarrollo están exentos de las medidas compensatorias (aunque esta cifra es de 1% cuando un producto proveniente de un país industrializado se encuentra bajo investigación).
Acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (TRIM)	Prohíbe el uso de medidas relacionadas con el rendimiento de las inversiones que afecten al comercio: requisitos de contenido local y nivelación comercial.	El acuerdo requiere la notificación obligatoria de todas las TRIM no conformes y su eliminación dentro de un plazo de dos años en el caso de los países desarrollados, dentro de cinco años en el caso de los países en vías de desarrollo y dentro de siete años en el caso de los países menos desarrollados.
Acuerdo sobre los Áreas De Propiedad Intelectual Cubiertas (ADPIC)	Las áreas de propiedad intelectual cubiertas son las patentes y la protección de las variedades de plantas; los derechos de autor y derechos relacionados, información no divulgada, marcas, indicaciones geográficas, diseños industriales y los esquemas de diseños de circuitos integrados. En general, la propiedad intelectual concede derechos exclusivos a los creadores sobre el uso de sus creaciones durante un plazo fijo. Sin embargo, en algunos casos los derechos de propiedad intelectual (DPI) son válidos por tiempo indefinido.	El fortalecimiento de la protección de los DPI que se requiere tiene implicaciones para la política industrial. En el caso de las empresas nacionales esto implica tanto una necesidad como un mayor incentivo de innovar y competir dinámicamente, la ingeniería inversa y las limitaciones se hacen menos viables. Para las empresas extranjeras significa que el acceso al mercado a través de una presencia comercial puede hacerse más atractivo conforme se mejore la protección de los DPI. El artículo 66.2 del acuerdo sobre los ADPIC requiere que los países industriales apoyen la transferencia de tecnología a los países menos desarrollados.

Restricción	Cómo se define la restricción	Condiciones bajo las cuales se aplica
Códigos y estándares financieros internacionales		
<i>Principios básicos de Basilea para una supervisión bancaria eficaz</i>		
Crédito dirigido y crédito a prestatarios relacionados con los bancos.	Quienes se encargan de la supervisión de los bancos deben fijar límites prudenciales para restringir la exposición de los bancos a prestatarios individuales o a grupos de prestatarios relacionados; deben contar con requisitos que especifiquen que los bancos les presten a empresas relacionadas y a individuos en condiciones de igualdad, que las extensiones de crédito de este tipo sean monitoreadas eficazmente y que se tomen otras medidas pertinentes para controlar o mitigar los riesgos.	Estos principios son voluntarios, pero con frecuencia se confirma su cumplimiento en el contexto de programas del Banco Mundial o del FMI.
<i>Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras</i>		
Transparencia de las prácticas financieras en apoyo a las políticas del gobierno.	Requiere transparencia en la conducta de las operaciones financieras y del banco central, <i>inter alia</i> , cuando esas operaciones se llevan a cabo en apoyo a las políticas económicas del gobierno.	Estos principios son voluntarios, pero con frecuencia se confirma su cumplimiento en el contexto de programas del Banco Mundial o del FMI.
<i>Código de buenas prácticas de transparencia fiscal</i>		
No discriminación en la regulación gubernamental	La intervención del gobierno en el sector privado (por ejemplo, mediante la regulación y las participaciones de capital) debería ejercerse de manera abierta y pública y de acuerdo a reglas y procedimientos claros que se apliquen de forma no discriminatoria.	Estos principios son voluntarios, pero con frecuencia se confirma su cumplimiento en el contexto de programas del Banco Mundial o del FMI.
Acuerdos de comercio regional		
<i>Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)</i>		
Eliminación de aranceles	Salvo que se disponga lo contrario en el acuerdo, ninguna de las partes podrá incrementar ningún derecho aduanal existente, ni aprobar ningún derecho aduanal, a los bienes originarios.	Cada una de las partes podrá adoptar o mantener las medidas de importación para distribuir las cuotas de importaciones, siempre que tales medidas no tengan efectos restrictivos comerciales en las importaciones adicionales a aquellos causados por la imposición de cuotas arancelarias.

Restricción	Cómo se define la restricción	Condiciones bajo las cuales se aplica
Restricción de programas de <i>drawback</i> y de diferimiento de aranceles	<p>1) Ninguna de las partes podrá reembolsar el monto de los derechos aduanales pagados, ni condonar o reducir el monto de los derechos aduanales adeudados por un bien importado en su territorio.</p> <p>2) Ninguna de las partes, en condición de exportar, podrá reembolsar; condonar o reducir los impuestos compensadores que se apliquen de conformidad con la ley interna de una de las partes.</p>	Este artículo no se aplica a: a) un bien que entró bajo fianza de <i>transportación</i> y exportación al territorio de otra de las partes; b) un bien exportado al territorio de otra de las partes que se encuentra en la misma condición que cuando se importó al territorio de la parte de la que se exportó el bien (procesos como pruebas, limpiezas, reembalaje o inspección de un bien, o la preservación en las mismas condiciones, no se considerarán un cambio en las condiciones del bien), y c) la devolución, por una de las partes, de los derechos aduanales sobre un bien particular que se importó a su territorio y subsecuentemente se exportó al territorio de otra de las partes.
Exención de derechos aduanales	Ninguna de las partes podrá adoptar ninguna exención de derechos aduanales nueva, no expandir respecto de receptores existentes ni extender a ningún nuevo receptor la aplicación de una exención de derechos aduanales existente, en la que la exención se condicione, explícita o implícitamente, al cumplimiento de un requerimiento de desempeño.	Este artículo no se aplica a las medidas sujetas al artículo 303 (restricción de programas de <i>drawback</i> y de diferimiento de aranceles aduanales).

Restricción	Cómo se define la restricción	Condiciones bajo las cuales se aplica
Inversión: requisitos de desempeño	Ninguna de las partes podrá imponerle o hacerle cumplir ninguno de los siguientes requisitos a una inversión o a un inversionista que pertenezca a una de las partes o que no pertenezca a una de las partes en su territorio: a) exportar una cierta cantidad o porcentaje de bienes o servicios; b) obtener una cierta cantidad o porcentaje de insumos nacionales; c) comprar; usar u otorgarle preferencia a bienes producidos o a servicios proporcionados en su territorio; d) relacionar en alguna forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o el valor de las exportaciones o con la cantidad de entradas de divisas asociadas con dicha inversión; y e) restringir, en su territorio, la venta de bienes o servicios que produce o proporciona dicha inversión al relacionar de cualquier forma tales ventas con el volumen o el valor de sus exportaciones o las ganancias de divisas.	Siempre que tales medidas no se apliquen de forma arbitraria o injustificable, o no constituya una restricción encubierta al comercio internacional o a la inversión, la restricción no evita que cualquiera de las partes adopte o mantenga medidas, incluyendo medidas ambientales: a) necesarias para asegurar la conformidad con las leyes y normas que son coherentes con las disposiciones del acuerdo; b) necesarias para proteger la vida y la salud humana, animal o vegetal, o c) necesarias para la conservación de los recursos naturales no renovables vivos o no vivos.
Restricciones a la importación y a la exportación	Salvo que se disponga lo contrario en el acuerdo, ninguna de las partes podrá adoptar ni mantener ninguna prohibición o restricción en cuanto a la importación de cualquier bien de otra de las partes o a la exportación o venta para exportación de cualquier bien destinado al territorio de la otra parte.	Se aplica bajo todas las condiciones salvo conforme al artículo XI del GATT, y sus notas interpretativas, y para ello se incorporan al acuerdo y forman parte del mismo el artículo XI del GATT y sus notas interpretativas, así como todas las disposiciones equivalentes de un acuerdo sucesor que hayan suscrito todas las partes.

Restricción	Cómo se define la restricción	Condiciones bajo las cuales se aplica
<i>Unión Europea</i>		
Libre movimiento de bienes	Procede de la abolición –en el comercio intra-Comunidad– de los derechos e impuestos aduanales de efecto equivalente además de las restricciones cuantitativas al comercio y las medidas de efecto equivalente. En ambos casos, el desmantelamiento de las barreras se basa en el concepto de paralización, según el cual los Estados miembros no están autorizados para restaurar dichos instrumentos entre ellos.	Se aplica incondicionalmente.
Libre movimiento de los servicios	El concepto de la libertad para prestar servicios está estrechamente relacionado con el derecho de establecimiento. En ambos casos, a la empresa extranjera o perteneciente a la Comunidad en cuestión se le debe dar trato nacional, es decir, las condiciones que se le apliquen no deben ser diferentes a las que se aplican a los ciudadanos del país o a las empresas nacionales.	El tratado ha establecido ciertos límites que excluyen los servicios vinculados con la administración pública y que estipulan que las restricciones a la libertad para prestar los servicios pueden justificarse con base en la política pública, la seguridad pública y la salud pública. Asimismo, ciertos sectores, por ejemplo los de transporte, la banca y los seguros, también cuentan con sus propios sistemas. Normalmente, estos sectores han estado sujetos a un nivel significativo de regulación en los Estados miembros y la aplicación del libre movimiento de los servicios no podría lograrse con facilidad simplemente a través del reconocimiento mutuo de los estándares.

Restricción	Cómo se define la restricción	Condiciones bajo las cuales se aplica
Libre movimiento del capital.	En relación con el libre movimiento del capital, el tratado prohíbe todas las restricciones a los movimientos de capitales (inversiones) y todas las restricciones sobre los pagos (pagos de bienes y servicios).	Los Estados miembros están autorizados para tomar cualquier medida que se justifique con el deseo de prevenir la violación de su propia legislación, específicamente en lo referente a las disposiciones fiscales o a la supervisión prudencial de las instituciones financieras. Además, los Estados miembros pueden establecer procedimientos para la declaración de movimientos de capitales para fines administrativos o de datos estadísticos, además de medidas asociadas con la política pública o la seguridad pública. Sin embargo, estas medidas y procedimientos no deben ser una forma de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta al libre movimiento de capitales y pagos.
Fondo Monetario Internacional (condicionalidad estructural)		
Política comercial (general)	Igualación total de los impuestos sobre el consumo de todos los bienes importados nacionales y la eliminación de los precios de referencia para todas las importaciones y de los controles cambiarios.	

Fuente: Tomado de Rodrik, D. (2011), *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 188-2010.

Todas estas restricciones suponen, por lo general, que la política industrial debe limitarse al uso de políticas horizontales en materia financiera, de capacitación, apoyo al desarrollo tecnológico y apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas. No obstante, existe un amplio margen de acción para que la política industrial mediante incentivos financieros y fiscales influya en la transformación estructural de la economía impulsando actividades y sectores específicos.⁸⁹ Algunos ejemplos de medidas de política industrial viables son: programas de integración de cadenas de valor, impulso a la investigación y desarrollo,

⁸⁹ Moreno Brid, J.C. (2015), *op. cit.*, p. 205

compras del sector público, asignación de contratos, provisión de infraestructura y estímulos fiscales y crediticios.

Fortalecer clústeres industriales está permitido, igual que la promoción de servicios y prácticamente todo lo que colabore para llegar con mayor rapidez hacia una menor emisión de carbono y una economía ecológica. La clave no reside en el acotado espacio para la política industrial dentro de los límites establecidos por nuestros compromisos internacionales, sino en que exista la voluntad política y la fortaleza financiera-fiscal necesaria para implementar una política industrial, y sobra decir, las políticas que la deben acompañar.⁹⁰

Si entendemos la política industrial, como se ha definido en este capítulo, no solo resulta perfectamente viable en el mundo de hoy, sino que encontramos evidencia de que se hace cotidianamente tanto en los países avanzados como en los que no lo son, aunque sin duda las condiciones son menos favorables y mucho más restrictivas que en el pasado sobre todo por las modificaciones hechas en el sistema de comercio mundial. Sin embargo, la clave reside en contar con la voluntad política para establecer instituciones capaces de detectar los obstáculos y oportunidades de innovación en colaboración con el sector privado, contar con un sector público con objetivos claros y comprometido con la transformación productiva haría evidente que los instrumentos disponibles son suficientes para superar los primeros y aprovechar las segundas. “Lo que restringe en realidad la aplicación de la política industrial es la disposición a aceptarla, no la capacidad de hacerlo. Los gobiernos que tienen un sentido estratégico de sus prioridades económicas por lo general pueden hacer buen uso de los acuerdos internacionales y transformar restricciones potenciales en oportunidades”.⁹¹

En otras palabras, sí es posible articular en el contexto mundial actual y dadas las restricciones de política económica –comercial en particular–, una política industrial para el crecimiento centrada en la detección y aprovechamiento de oportunidades para innovar y diversificar la estructura productiva de los países en desarrollo, lo que se necesita sobre todo lo demás es la voluntad política del Estado para hacerlo, y la confianza de los agentes privados en las instituciones y mecanismos encargados de instrumentarla, así como la

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ Rodrick, D. (2012), *op. cit.*, p. 215

certeza de la sociedad en general de que se trata de una estrategia legítima de crecimiento que busca crear mejores oportunidades para todos.

CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se presentó el marco general de análisis que dará sustento a los capítulos subsecuentes. En él se planteó el debate actual sobre el papel del Estado en la economía y su relación con el mercado. Asimismo, se plantearon aspectos relevantes sobre la política industrial al considerarla un instrumento clave y expresión principal de la acción estatal en la actividad económica.

Del análisis anterior se deduce que en la actualidad existe mayor consenso sobre la complementariedad que hay entre el Estado y el mercado. En ese sentido, se acepta que los mercados pueden fallar cuando el Estado interfiere demasiado en la economía, pero de igual manera se asume que cuando el Estado no interviene o lo hace poco los mercados tienden a fallar. Esto ha dado lugar a replantearse el papel del Estado e implementar estrategias de política económica más equilibradas. En el marco de esta estrategia la política industrial adquiere un papel destacado como instrumento para transformar la estructura productiva de los países, en especial los subdesarrollados, diversificarla y contribuir al crecimiento económico y el bienestar social.

La política industrial entendida como un conjunto de mecanismos que buscan fomentar actividades específicas en un intento por transformar la estructura productiva de la economía de modo que sea más propicia para el desarrollo de largo plazo. Para ello es indispensable la cooperación entre los sectores público y privado que permita detectar las oportunidades y obstáculos al desarrollo de nuevas actividades (sin limitarse al sector industrial aunque con particular énfasis en él dado que reúne la mayoría de sectores capaces de difundir progreso técnico)

Una vez que se identifican los mercados, sectores o actividades clave que no existen o tienen fallas significativas la adecuada instrumentación de la política industrial puede aumentar los beneficios de la sociedad en su conjunto. Es importante tener presente que la efectividad de la política industrial va más allá de su diseño, implementación y seguimiento. Además requiere un marco institucional cierto y creíble, adecuado a sus objetivos y

necesidades, cuyos elementos básicos serían el liderazgo político de la más alta jerarquía, mecanismos de colaboración dentro del propio sector privado, la defensa y promoción de la competencia, y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, es necesario estar concientes de que la implementación de la política industrial no garantiza el éxito en la transformación de la estructura productiva. Sin embargo, una política industrial activa, en la que la inversión pública desempeñe un papel importante, es condición necesaria para elevar el ritmo de crecimiento de largo plazo de la economía.

Una vez definido el marco teórico que da soporte al análisis de esta investigación, se da paso al análisis detallado de las características históricas, económicas, políticas y sociales de las distintas fases establecidas en el capítulo 1. Para ello se combina el enfoque estadístico sobre las trayectorias de las principales variables macroeconómicas con las distintas articulaciones específicas entre la economía y la política, y las relaciones entre las distintas clases y grupos que forman las sociedades brasileña y mexicana. Asimismo, se dedica especial atención a las características e instrumentos de política industrial utilizados por Brasil y México en cada una de estas etapas.

CAPÍTULO 3

LAS ETAPAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN BRASIL Y MÉXICO: CRISIS, TRANSICIÓN Y RECONSTRUCCIÓN, 1930-1945

INTRODUCCIÓN

Una vez que se han establecido las fases comunes al desempeño económico de Brasil y México, y descrito las trayectorias de largo plazo de sus variables macroeconómicas fundamentales (capítulo 1), así como descrito el marco teórico que da soporte al análisis de esta investigación (capítulo 2), se da paso en este y los siguientes capítulos, al estudio comparado de las características distintivas de Brasil y México en cada una de las fases establecidas, enfatizando en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, la duración y profundidad de las fluctuaciones de corto plazo, las articulaciones específicas entre la economía y la política, y las relaciones entre el Estado y los diferentes grupos que forman las sociedades brasileña y mexicana.

En particular, este capítulo tiene como propósito señalar los factores que impulsaron el abandono del modelo primario-exportador y favorecieron la formación de un Estado desarrollista en Brasil y México, se analizan las coincidencias y rasgos distintivos de las estrategias utilizadas por estos países para hacer frente a los choques externos e impulsar sus procesos de industrialización. El capítulo inicia con el análisis del efecto que la Gran Depresión tuvo sobre las economías brasileña y mexicana; el papel de los Estados y los instrumentos de política económica que permitieron superar esta crisis. Seguido por el estudio de lo que he denominado como *'la primera transición'*, la década de los años treinta del siglo XX; los principales cambios institucionales en términos políticos, económicos y sociales, la transición hacia los Estados desarrollistas o intervencionistas, hacia una nueva concepción del crecimiento económico y los instrumentos para alcanzarlo. Finalmente se revisa el impacto de la Segunda Guerra Mundial y su influencia en la consolidación del proteccionismo como instrumento de desarrollo del mercado interno y la industrialización como ejes del crecimiento económico.

LA GRAN DEPRESIÓN

La Gran Depresión iniciada en Estados Unidos en 1929, representó el golpe fatal a la primera globalización.⁹² La crisis se difundió por el mundo, y por los diferentes sectores económicos, con distintos ritmos e intensidades.⁹³ Desordenó el comercio mundial, profundizó las tendencias proteccionistas y generó una dramática caída de la actividad económica mundial. Como era de esperar golpeó con mayor fuerza a los Estados Unidos, donde el PIB acumuló una caída de 29.5% entre 1930 y 1933. Algunos países europeos también resultaron afectados, como Francia y Alemania, donde el PIB descendió, en promedio, 15%; o Reino Unido donde la caída promedió 5 por ciento.

La Gran Depresión no sólo fue intensa, sino también larga, pues duró unos 10 años (tiempo promedio que tardaron los países afectados en recuperar su nivel de producción previo a 1929). A la caída de la producción se sumó la disminución de los precios casi en la misma proporción, y el aumento del desempleo que en 1932 alcanzó el 36% en EUA, 43% en Alemania y 22% en Reino Unido y Suecia.

Para hacer frente a la crisis las economías industrializadas, en un primer momento, instrumentaron políticas *ortodoxas* tanto en materia fiscal como monetaria prevaleciendo así el dogma del equilibrio presupuestario y el patrón oro como mecanismo de estabilización del sistema financiero internacional. No obstante, la incapacidad de estas políticas para superar la crisis llevó a que, a partir de 1931, algunos países abandonaran el patrón oro, devaluaran sus divisas, redujeran sus tasas de interés y, en mayor o menor grado, abandonaran el liberalismo y aplicaran políticas comerciales proteccionistas mediante incrementos de las tarifas arancelarias, restricciones cuantitativas a las importaciones, control de cambios, acuerdos comerciales bilaterales y la creación de bloques económicos.

⁹² Los historiadores económicos han denominado el periodo 1870-1914 como la primera globalización, debido a que durante esos años se conformó un mercado mundial de productos y factores, así como un proceso de especialización y fuertes corrientes comerciales sobre la base de las ventajas comparativas, determinadas en gran medida por la dotación relativa de factores. Véase por ejemplo Comín, F. (2011), op. cit., y Hobsbawm, E. (2010), op. cit.

⁹³ Para los casos de México y otros países latinoamericanos véase Thorp, R. (ed) (1984), *Latin America in the 1930s. The Role in the Periphery in World Crisis*, London, Mac-Millan; Díaz Alejandro, C. F (1985), "América Latina en la Gran Depresión, 1929-1939", en Gersovitz *et. al.* (comps.), *Teoría y experiencia del desarrollo económico, ensayos en honor de Sir W. Arthur Lewis*, FCE, México; y Drinot, P. y A. Knight (coord.) (2015), *La Gran Depresión en América Latina*, FCE, México. Respecto a Estados Unidos, véase Brunner, K. (ed) (1981), *The Great Depression Revisited*, Rochester Studies in Economics and Policy Issues, vol. 2, Martinus Nijhoff Publishing, Boston, EE.UU.

Medidas que llevaron a la desintegración de la economía internacional y al final, como se dijo, de la primera globalización.

Para América Latina –existe consenso entre los historiadores, aunque con diversos matices–, la Gran Depresión significó un punto de quiebre en su patrón de desarrollo de largo plazo. Como advierte Díaz Alejandro:

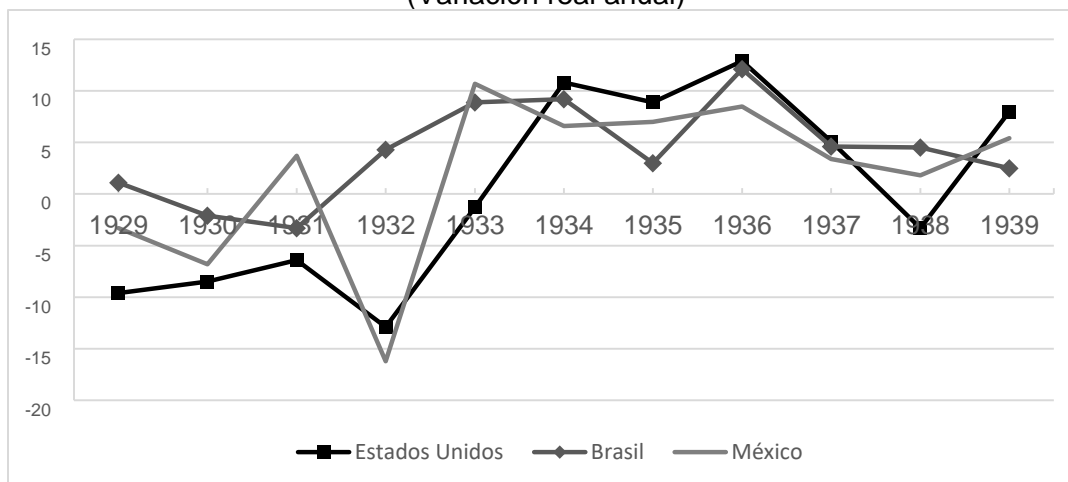
Los años treinta [...]: marcan la aceleración de la industrialización por sustitución de importaciones y el inicio de la política pública claramente comprometida con el crecimiento económico y otros objetivos sociales. A menudo se exagera entre ‘antes y después de 1929’, pero no hay duda de que los acontecimientos de los años treinta han influido profundamente sobre las actitudes de la región.⁹⁴

En estos países –exportadores de materias primas– la crisis se transmitió, principalmente, a través de la reducción del comercio mundial y el deterioro de los términos de intercambio. Se trató, por tanto, de un fenómeno externo (importado) que afectó su actividad económica y se manifestó especialmente en una disminución del volumen de importaciones, aunque la magnitud de la crisis fue diferente en cada país de la región, dependiendo en gran medida de sus relaciones comerciales con Estados Unidos y Europa. Por ejemplo, México, cuyas exportaciones se dirigían en 75% a Estados Unidos (epicentro de la Gran Depresión), resintió con mayor profundidad los efectos de la crisis internacional.⁹⁵ El producto interno bruto (PIB) sumó una caída de 22.6% entre 1929 y 1932, este último año el país acusó el mayor desplome en su historia (-16.2%). La recuperación, sin embargo, fue rápida, en 1933 el producto mexicano creció 10.7%, dando inicio a una trayectoria de crecimiento positiva que se mantendría hasta 1981. Cabe aclarar, que fue hasta 1935 cuando el valor de su producción alcanzó, y superó, la producción de 1929.

⁹⁴ Díaz, C. F (1985), “América Latina en la Gran Depresión, 1929-1939”, en Gersovitz *et. al.* (comps.), *Teoría y experiencia del desarrollo económico, ensayos en honor de Sir W. Arthur Lewis*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 402

⁹⁵ La contracción de la actividad fue más profunda y prolongada en Estados Unidos que en Europa, Japón y Australia, asimismo, la disminución de las importaciones de Estados Unidos fue superior a la de su PIB. [...] La mayor contracción del comercio mundial frente a la producción se vio reforzada por un creciente proteccionismo. Díaz, D. (1994), *Crisis y cambios estructurales en América Latina. Argentina, Brasil y México durante el periodo de entreguerras*, FCE, México, pp. 50 y 52

Gráfica 3.1. PIB de Brasil, Estados Unidos y México, 1929-1939
(Variación real anual)



Fuente: elaboración propia con información para Brasil del IPEADATA, para Estados Unidos del Bureau of Economic Analysis (BEA) y para México del Banco de Información Económica del INEGI.

Por otro lado, Brasil, que destinaba 45% de sus ventas externas al mercado estadounidense, registró una caída del PIB de 5.4% entre 1930-1931 (la recesión llegó con un año de retraso respecto a México y Estados Unidos), y comenzó su recuperación en 1932. En 1933, cuando México iniciaba su recuperación y Estados Unidos tocaba fondo, el PIB brasileño había superado su nivel de 1929.

Producción y estructura económica

La magnitud del efecto que la crisis de 1929 tuvo sobre las economías brasileña y mexicana, así como el tiempo que le tomó a cada país la recuperación puede explicarse si se analiza el comportamiento sectorial, así como las tendencias del comercio exterior. ¿Existieron pautas diferenciadas de crecimiento entre sectores?, ¿se dio un cambio en la composición sectorial del PIB?⁹⁶

⁹⁶ Es importante enfatizar sobre las limitaciones estadísticas para el estudio de esta época señaladas por diversos autores, mismas que persisten a pesar de los enormes esfuerzos que se han realizado en épocas recientes y los avances logrados. Refiriéndose a las dificultades estadísticas de esa época, Díaz, C.F. (1985), *op. cit.*, p.416 sostuvo: "El decenio de 1930 pertenece a la época anterior a las cuentas nacionales". En el mismo sentido, Seers, D. (1962), "Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina" en *Boletín Económico de América Latina*, vol. 7, núm. 1, p.32, atribuyó esta carencia a la inexperiencia de los gobiernos en la formulación de políticas: "no se exigían estadísticas porque no se sentía la necesidad de ellas y por tanto faltaban casi por completo: los dirigentes políticos se habían acostumbrado a pensar que el desarrollo económico escapaba en general a su control y que no les incumbía".

En el caso brasileño el sector industrial –particularmente las manufacturas–, resintieron con mayor intensidad los efectos de la crisis. Entre 1929 y 1930 el PIB del sector agropecuario creció a una tasa acumulada de 1.5%, el industrial se redujo 8.9%, las manufacturas -9.5%, igual que los servicios. En 1931 la industria y las manufacturas retomaron el crecimiento, 1.2 y 1.4% respectivamente, pero el sector agropecuario se contrajo 6.3%, mientras los servicios registraron su tercer caída consecutiva (-5.0%), lo que se tradujo en una caída del PIB de -3.3% en ese año. El PIB per cápita brasileño disminuyó 8.1% entre 1929 y 1931, 2.7% promedio anual.

En México, la caída de 1929 se explica mayoritariamente por la contracción del sector agropecuario, -15.3%, en tanto, la industria y las manufacturas mostraron un comportamiento dinámico al crecer 4.7 y 5.6% respectivamente, por su parte los servicios se contrajeron 1.5%, lo que se tradujo en una caída de -3.3% del PIB y -5.4% en el producto per cápita. En 1930, todos los sectores registraron tasas negativas de crecimiento, siendo, una vez más, la del sector agrícola la más alta, -11.3%. En 1931 la economía mexicana experimentó una ligera recuperación al crecer 3.7%; impulsada por el crecimiento del sector agropecuario, 22.1%, y en menor medida los servicios, 2.9%, aunque la industria y las manufacturas mantuvieron su tendencia a la baja, -8.9 y -5.0% respectivamente. En 1932, el PIB registró una caída histórica de -16.2%, con contracciones importantes en todos los sectores económicos, en particular la industria y las manufacturas: el producto agrícola cayó 8.1%, la industria -25.9%, las manufacturas -26.7% y los servicios -15.7%. En términos per cápita la caída fue de -16.4%, acumulando una contracción de -28% entre 1929 y 1932.

De acuerdo con la aportación de cada sector a la variación del PIB, se puede observar que en ambos países la agricultura contribuyó al crecimiento global hasta 1928. A partir de ese año la aportación agrícola al PIB se estancó en Brasil y declinó en México. Posteriormente, la agricultura desempeñó un papel impulsor de la recuperación, en el caso brasileño desde 1932, o compensador para evitar que se agravara la depresión en México tras 1931.⁹⁷

⁹⁷ Díaz, D. (1994), *op. cit.*, p. 72

Tabla 3.1. Brasil y México: PIB total y sectorial, 1930-1939
(Variación real anual)

BRASIL						
Año	Total	Agropecuario	Industrial	Manufacturas	Servicios	Per Cápita
1920	12.5	19.0	5.2	5.2	11.2	10.2
1925	0.0	-3.2	1.1	0.2	2.3	-1.4
1929	1.1	0.3	-2.2	-2.4	-0.9	-0.2
1930	-2.1	1.2	-6.7	-7.1	-8.6	-3.4
1931	-3.3	-6.3	1.2	1.4	-5.0	-4.5
1932	4.3	6.0	1.4	1.4	1.4	2.9
1933	8.9	12.0	11.7	11.9	15.2	7.4
1934	9.2	6.2	11.1	11.3	9.2	7.7
1935	3.0	-2.5	11.9	11.9	5.9	1.5
1936	12.1	9.5	17.2	17.8	13.1	10.4
1937	4.6	0.1	5.4	5.0	5.7	3.0
1938	4.5	4.2	3.7	3.2	2.0	2.8
1939	2.5	-2.3	9.3	9.8	4.0	0.8
MÉXICO						
Año	Total	Agropecuario	Industrial	Manufacturas	Servicios	Per Cápita
1920*	0.7	-0.1	1.3	-0.9	0.8	1.2
1925	6.2	-0.1	12.2	28.9	6.6	4.5
1929	-3.3	-15.3	4.7	5.6	-1.5	-5.4
1930	-6.8	-11.3	-4.0	-0.5	-6.3	-7.7
1931	3.7	22.1	-8.9	-5.0	2.9	1.5
1932	-16.2	-8.1	-25.9	-26.7	-15.7	-16.4
1933	10.7	6.9	21.3	32.9	8.8	9.4
1934	6.6	-3.2	12.5	8.6	8.7	4.9
1935	7.0	5.4	11.2	16.2	5.9	5.6
1936	8.5	7.7	9.2	13.3	8.6	6.1
1937	3.4	-1.5	6.6	2.6	4.0	1.6
1938	1.8	1.5	2.6	4.3	1.6	-0.1
1939	3.6	3.1	-	5.6	-	3.6

*Para México se consideró el año 1921

Fuente: elaboración propia con información del IBGE e INEGI

Como se aprecia en la tabla 3.1, los efectos de la crisis en el sector industrial fueron más severos en México que en Brasil. En este último, la recesión industrial inició en 1929, con una caída del producto de -2.2% continuó en 1930, -6.7%, pero tuvo una rápida recuperación, en 1931 creció 1.2% y para 1933 había alcanzado el nivel de producción de 1929. Mientras que en México, la caída del sector industrial comenzó un año después que en Brasil y su recuperación se presentó con una diferencia también de un año. Entre 1930 y 1932 el PIB industrial mexicano acumuló una caída de -38.8%, 12.9% promedio anual. En

1933 el sector retomó el crecimiento a una tasa de 21.3%, pero dada la magnitud de la caída fue hasta 1935 cuando alcanzó y superó el nivel de producción de 1929.

A pesar de las tendencias anteriores, en Brasil como en México, el subsector más afectado por la Gran Depresión fue el manufacturero, pero también fue el más dinámico en la recuperación posterior a 1932-1933. En este caso la crisis tocó primero a Brasil, donde el sector manufacturero se contrajo 2.4% en 1929 y 7.1% en 1930, recuperándose en 1931 con una tasa de crecimiento de 1.4%, igual a la del siguiente año. En 1930 las ramas de la industria manufacturera brasileña que se vieron más afectadas fueron: ropa y calzado, -29.2%; perfumes, jabones, velas, -22.1%; productos de papel, -19.7%; productos de metal, -18.1%; bebidas, -16.5; tabaco, -13.3%; minerales no metálicos, -12.2%; y textiles, -2.8 por ciento.

Tabla 3.2. Brasil: Producción industrial, 1930-1939
(Variación real anual)

Concepto	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
Total	-4.8	8.3	0.3	14.7	12.9	14.2	14.4	7.0	6.6	12.6
Minería	-8.9	-5.8	-4.1	4.7	-1.4	13.3	8.5	22.8	9.2	-1.7
Manufacturas	-6.7	10.9	0.4	14.8	13.2	14.1	14.5	6.7	6.5	12.9
Minerales no Metálicos	-12.2	72.2	-3.8	43.7	35.2	17.5	28.5	16.9	12.0	11.0
Productos metálicos	-18.1	-12.2	25.5	44.7	19.0	10.9	17.3	11.5	21.7	45.1
Productos de papel	-19.7	50.3	-15.3	133.7	21.8	45.8	8.4	22.9	0.3	38.0
Productos de cuero	21.0	-1.9	-9.2	27.3	6.5	18.3	-11.6	14.7	-8.7	0.6
Productos químicos, farmacéuticos	0.3	-33.8	10.5	12.7	-4.2	32.6	7.8	18.0	3.5	9.3
Perfumes, jabones, Velas	-22.1	-1.2	24.2	12.8	42.6	2.1	82.1	-22.7	15.8	1.3
Textiles	-2.8	29.2	1.4	2.8	11.2	13.5	18.4	6.0	5.9	12.4
Ropa, calzado	-29.2	5.9	-10.3	5.8	4.8	26.9	17.1	9.1	-6.0	9.7
Productos Alimenticios	7.9	-5.2	-2.9	12.4	4.7	10.0	3.0	-8.7	3.8	-0.5
Bebidas	-16.5	-15.8	8.5	4.6	2.4	19.1	10.7	2.5	0.1	17.3
Tabaco	-13.3	1.2	-2.5	3.5	53.1	-24.7	18.8	18.3	3.5	-18.9

Fuente: elaboración propia con base en la tabla 3.3 de Baer, W. (2008), *The Brazilian Economy Grow and Development*, 6ª edición, Lynne Rienner Publishers, EE. UU., p.30

En México, el sector manufacturero creció hasta 1929 cuando registró una tasa de 5.6%, un año después comenzó su desaceleración con una caída de 0.5%, y ésta continuó en 1931 y 1932 con tasas de crecimiento de -5.0 y -26.7%, respectivamente. La producción manufacturera mexicana se recuperó dos años después que la brasileña, en 1933, aunque a un ritmo mucho más espectacular, al crecer a una tasa de 32.9 por ciento.

En 1930 las industrias manufactureras que más resintieron los efectos de la Gran Depresión fueron: jabón, -45.2%; comestibles, bebidas y tabaco, -11.3% y alcohol, -1.5%; mientras las dos primeras tuvieron una breve recuperación en 1931 para volver a caer en 1932, la primera y en 1933 la segunda; el resto de industrias sintieron el efecto de la crisis en 1931; acero y hierro, -30.2%; papel, -32.7%; textiles, -10.1% y alcohol, -19.5%. En 1932 sólo las industrias del papel (12%) y el alcohol (15.4%) tuvieron comportamientos positivos, el resto mantuvo tasas negativas de crecimiento.

Tabla 3.3. México: Valor agregado de las principales industrias, 1930-1939
(Variación real anual)

Industria	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
Acero y hierro	2.2	-30.2	-21.4	32.8	76.2	17.8	-3.6	43.0	-41.6	21.7
Papel	4.5	-32.7	12.0	20.5	-3.7	25.8	-19.9	34.1	0.3	21.2
Jabón	-45.2	21.2	-14.9	33.3	45.9	-1.1	11.2	-19.3	9.1	-2.4
Textiles	3.2	-10.1	-6.3	11.4	30.3	-2.7	15.5	4.5	4.4	4.1
Calzado	167.0	6.1	-1.5	15.6	51.8	-26.5	1.8	-8.0	-26.7	-18.2
Comestibles, bebidas y tabaco	-11.3	10.8	-15.7	-4.1	36.8	0.7	28.1	2.2	2.2	10.4
Alcohol	-1.5	-19.5	15.4	3.1	15.3	18.1	6.0	-12.7	1.0	-25.0

Fuente: elaboración propia con datos de Cárdenas, E. (1987), *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, El Colegio de México, México, p. 201.

Comercio exterior

Insertos en el mercado mundial como exportadores de materias primas, el desempeño económico de Brasil y México, al inicio de la Gran Depresión, seguía dependiendo en gran medida del sector exportador,⁹⁸ mismo que mostraba un alto grado de concentración. Por entonces las exportaciones estaban constituidas por unos pocos productos primarios, y eran el principal estímulo del crecimiento económico. Brasil era básicamente, un monoexportador de café, producto que representaba entre 60 y 75% de sus exportaciones. El caucho, su segundo producto de exportación, aportaba 5%, y otros cinco productos (cueros, algodón, yerba mate, cacao y tabaco) significaban en promedio 12% de las ventas al exterior.⁹⁹ Por su parte, México era, fundamentalmente, un exportador minero, cerca de

⁹⁸ Aunque, contaba ya con una significativa estructura industrial, desarrollada desde los años ochenta del siglo XIX, dominada por industrias ligeras como los textiles, ropa, zapatos y la industria alimentaria.

⁹⁹ Resulta evidente que la economía brasileña mantenía una elevada especialización en el café, de hecho, entre 1880 y 1930, la participación brasileña en la producción mundial de café fue casi de 67% en promedio, lo que le permitía intervenir en su precio, no obstante sería hasta 1924 cuando aplicaría una política deliberada para mantener elevados los precios internacionales a través de la compra y almacenamiento interno del producto, como se explica más adelante.

20% de sus ventas al exterior eran de oro y plata, 17% lo aportaban las exportaciones de cobre, plomo y zinc; además 8% eran exportaciones de productos agrícolas de clima tropical (henequén y café).

Ambos países, por tanto, eran altamente dependientes del mercado mundial de productos primarios, de suerte que las dificultades experimentadas por los sectores vinculados a las exportaciones generaron tensiones en la balanza de pagos.¹⁰⁰ El menor valor de las exportaciones, dada la caída en los términos de intercambio, se tradujo en un nivel más bajo de ingresos fiscales, los que a su vez significaron, dada la política ortodoxa de presupuesto balanceado, un nivel reducido de gasto gubernamental y de demanda agregada. A la disminución de los ingresos por exportación se sumó la fuga de capitales y la imposibilidad de acceder al financiamiento externo.

La importancia de las exportaciones para los países especializados en unos cuantos productos primarios está asociada a su vulnerabilidad debido a que utilizan sus exportaciones para financiar las importaciones de bienes para el consumo y la producción interna. En efecto, entre 1925 y 1929, la relación entre importaciones y bienes disponibles era de 34% en México y 46% en Brasil. Esta proporción disminuyó con la crisis de los treinta y en 1939 era sólo de 20% en México y 29% en Brasil.¹⁰¹

La apertura comercial medida como la relación entre exportaciones y el PIB en términos corrientes, es un indicador adicional de la demanda de estos países, ya que cuando aumentaban los ingresos de exportación se podían adquirir mayores volúmenes de importaciones. En 1929 el coeficiente de exportación de Brasil era 12.9% y el de México 12.2% (muy similares), en 1939 había disminuido a 11.4 y 6.8%, respectivamente. La menor apertura al exterior se debió principalmente a disminuciones de los precios de los bienes exportados.¹⁰² En cuanto a las importaciones, el coeficiente pasó de 10.3% del PIB para Brasil y 7.9% para México en 1929 a 8.3 y 8.5% en 1939, respectivamente.

¹⁰⁰ Díaz, D. (1994), *op. cit.*, p.74

¹⁰¹ Durante algunos años de la década de 1930, los bienes importados en el total de disponibles fue incluso menor que en 1939. Ésta es otra de las razones por las que el periodo iniciado con la Gran Depresión ha sido conocido como de sustitución de importaciones. *Ibid.*, pp. 90-91

¹⁰² *Ibid.*, p. 97

La crisis significó el final de las estrategias de crecimiento impulsadas por las exportaciones de los países latinoamericanos, incluidos Brasil y México, aunque con marcadas diferencias en cuanto a la política económica instrumentada, como se verá a continuación.

Brasil: el intervencionismo cafetalero

Como se indicó con anterioridad, hacia 1930 la economía brasileña seguía dependiendo, básicamente, de la agricultura de exportación especializada en la producción de café. Los recursos de dicho sector permitieron la expansión económica global, ya que generaban las divisas indispensables para el consumo, la inversión y los servicios de la deuda externa, e incluso, proveían la mayor proporción de los ingresos gubernamentales.¹⁰³

Aun cuando la preponderancia de Brasil sobre el mercado mundial del café le permitía intervenir en su precio, el país no aplicó una política deliberada para mantener los precios altos hasta 1924, mediante la “*Política de Defensa Permanente*” cuya intención era evitar la caída de los precios internos y mantener altos los precios internacionales. Esto sería posible dada la posición de Brasil como formador de precios ya que poseía más del 65% del mercado mundial del producto.

Esta política impulsó no sólo al sector sino a la economía en general ya que al mantenerse elevados los términos de intercambio internos y al no existir restricciones para la obtención de recursos externos, se establecieron condiciones favorables para el crecimiento de otros sectores que encontraban oportunidades ante la expansión del mercado interno. La política de defensa de la economía cafetalera funcionó con relativa eficiencia durante la década de los veinte, ya que la adquisición y el almacenamiento gubernamental del grano permitieron mantener elevados los precios en el mercado internacional.¹⁰⁴

Pero la prosperidad del periodo 1924-1928 escondía cierta endeblez. La compra y el almacenamiento interno del producto permitieron mantener elevados los precios en el mercado internacional, pero estimularon la sobreproducción, presagiando la caída de precios desde 1926. “Ante los estímulos artificiales, la producción de café había crecido

¹⁰³ *Ibid.*, p.147

¹⁰⁴ *Ibid.*, p.149

considerablemente mientras el volumen exportado se mantenía constante”.¹⁰⁵ La Gran Depresión fue el golpe de gracia. La fuerte caída de la demanda mundial de café ocasionada por la depresión se presentó en un momento en que la producción estaba en aumento, acelerando y acentuando una situación de sobreproducción que resultaba insostenible.

Con la crisis del sector exportador de café, Brasil sufrió, entre 1929 y 1933, una baja superior a 60%, acompañada además de una reducción en el volumen de exportaciones, el precio interno del café descendió 36.3% de 1928 a 1930. En opinión de Furtado (1959) “la caída de precios se debió al exceso de oferta, ya que la demanda mundial apenas se redujo con la crisis”.¹⁰⁶ En el mismo sentido Cardoso (1979), estimó que la disminución de la renta contrajo la producción manufacturera y, en mayor medida, las importaciones.¹⁰⁷ El superávit comercial de 1930 fue contrarrestado por la fuga de capitales lo que llevó al gobierno a devaluar el tipo de cambio para evitar desequilibrios en la balanza de pagos. Así, Brasil se convirtió en el primer país de Latinoamérica en introducir medidas no ortodoxas de política económica.

Como resultado de la política del café, la producción manufacturera se recuperó a partir de 1931, la menor capacidad para importar impulsó la producción interna de distintos bienes de consumo final. En mayo de ese año se creó el *Consejo Nacional del Café (CNC)*, que se encargaría de comprar la producción del sector y destruir los excedentes que no lograran venderse o almacenarse. “El financiamiento de las compras del CNC se realizó por medio de impuestos a la exportación de café y de recursos obtenidos del Tesoro por intermedio del Banco de Brasil”.¹⁰⁸

La protección gubernamental al café incluía además ayuda a los productores agrícolas endeudados.¹⁰⁹ De acuerdo con Baer (2008):

¹⁰⁵ *Idem.*

¹⁰⁶ Furtado, C. (1959), *El crecimiento económico de Brasil*, FCE, México, p.179

¹⁰⁷ Cardoso, E.A. (1979), “Celso Furtado revisitado: a década e 30” en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 33, núm. 3, Brasil, pp, 373-398

¹⁰⁸ Entre mayo de 1931 y febrero de 1933, 65% de las adquisiciones gubernamentales de café fueron cubiertas con impuestos sobre la exportación del mismo producto, y el resto a través de créditos del Banco de Brasil y del Tesoro. Las compras gubernamentales representaron 30% de las exportaciones cafetaleras de 1931 y 1932. Díaz, D. (1994), *op. cit.*, p. 152

¹⁰⁹ Baer, W. (2008), *The Brazilian Economy. Grow and Development*, 6ª edición, Lynne Rienner Publishers, EE.UU., p.38

Esta política actuó como una medida anticíclica de impulso a la economía en general, permitió que el nivel de empleo en el sector del café se mantuviera constante, y, aunque de forma indirecta, también en los sectores industriales dirigidos al mercado interno, evitando que la depresión económica afectara a la economía en su conjunto.¹¹⁰

La reducción de las importaciones y la continua demanda doméstica resultado del ingreso generado por el programa de apoyo al café causó escases de bienes manufacturados y consecuentes aumentos en sus precios relativos. Esto actuó como un catalizador para una ráfaga de producción industrial doméstica. El resultado fue positivo, el producto brasileño creció de nuevo en 1933, y, en particular, la producción industrial también creció.¹¹¹

Celso Furtado (1962) fue el primer economista que interpretó la política de apoyo al café como un programa anticíclico de corte keynesiano debido a que fue financiado por la expansión de crédito:

Estábamos, en verdad, construyendo las famosas pirámides que años después preconizaría Keynes. En esa forma, la política de defensa en el sector cafetalero en los años de la Gran Depresión se concreta en un verdadero programa de fomento del ingreso nacional. Se practicó en el Brasil, inconscientemente, una política anticíclica de mayor amplitud que la que se hubiese siquiera preconizado en cualquiera de los países industrializados.¹¹²

¹¹⁰ *Idem.*, p. 38

¹¹¹ Las medidas adoptadas para enfrentar la amenaza de colapso en el sector económico dominante lograron preservar el sistema global de las repercusiones que iba a sufrir a causa de las bruscas contracciones pero a costo de profundos cambios en el plano de las relaciones económicas con el exterior. Con las exportaciones en decadencia y la moneda devaluada, no se podía sustentar un intenso flujo de importaciones [...]; pero internamente existían las bases sociales y económicas para controlar dinámicamente esa situación. El sector industrial ya existente había sido preservado del peor impacto de la crisis, la cual había alcanzado mucho más directamente al sector importador. Con esto se ponían las bases para el desarrollo de un proceso sostenido de sustitución de importaciones, a través del aprovechamiento, por la industria interna, de las oportunidades ofrecidas por la conjugación entre los altos precios de los productos importados (en virtud de la devaluación de la moneda) y la escases global de recursos para mantener el flujo de compras en el exterior. El mantenimiento de ese estado de cosas se iba a revelar extraordinariamente benéfico al sector industrial, que se extendió notablemente en los años siguientes a la crisis: entre 1929 y 1937, mientras que las importaciones caían un 23%, la producción industrial iba a hacer que esa tasa de cambio se mantuviera baja hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial. Cohn, G. (1971), "La industrialización en Brasil: proceso y perspectivas" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 33, núm. 3, UNAM, México, julio-septiembre, p.498.

¹¹² Furtado, C. (1962), *Formación Económica del Brasil*, FCE, México, p. 196.

El dinero inyectado en la economía para adquirir, y particularmente destruir los excedentes de café, y la resultante creación de ingreso, ejercieron un contrapeso a la caída del gasto de inversión:

...el mantenimiento del ingreso doméstico y el poder de compra, la caída de las importaciones, y el consecuente incremento de los precios relativos industriales causó que el mercado interno se convirtiera en el sector dinámico de la economía. Con exceso de capacidad en el sector industrial y una pequeña industria de bienes de capital, la creciente demanda interna estimuló una mayor producción industrial doméstica, que, posteriormente, también contribuyó primero a mantener y después a incrementar el ingreso nacional.¹¹³

Para Cardoso (1979) al garantizarse precios mínimos se mantuvo el nivel de empleo de la economía exportadora e, indirectamente, de los sectores vinculados al mercado interno.¹¹⁴ Sin duda esta política de estímulo, aunque destinada al sector cafetalero, contribuyó de manera indirecta al fortalecimiento del mercado interno y al desarrollo y/o consolidación de diversas industrias, particularmente de bienes de consumo.

TRANSICIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA

Brasil: la revolución de 1930 y el “Estado Nuevo”

Al iniciar la década de los años treinta del siglo pasado, Brasil no sólo enfrentó los efectos de la Gran Depresión, sino que al interior del país se produjo un suceso que resultó determinante para el modelo de crecimiento de largo plazo: la revolución o golpe de Estado de 1930¹¹⁵ que derrocó a la antigua república oligárquica, con Washington Luis al frente del gobierno; y permitió el ascenso de nuevas clases sociales a la esfera de las decisiones políticas, bajo la conducción de Getúlio Vargas quien adoptó medidas económicas e introdujo innovaciones institucionales que modificaron las funciones y estructura del Estado brasileño y sus relaciones con la economía.

¹¹³ Citado en Baer, W. (2008), *op. cit.*, pp. 39-40

¹¹⁴ Cardoso, (1979), *op. cit.*, p. 391

¹¹⁵ Véanse Skidmore, T. (1982), *Politics in Brasil 1930-1964, An Experiment in Democracy*, Oxford University Press, Londres, para un análisis del contexto histórico, y Mahar, D., y F. A. Rezende (1975), “The Growth and Patern of Public Expenditure in Brazil: 1920-1969” en *Public Finance Quarterly*, vol. 3, pp. 384-385, para una perspectiva de la orientación del gasto público.

Las interpretaciones sobre el alcance de las medidas de política económica de la etapa iniciada en 1930 son bastante contradictorias. Algunos autores conjeturaron que Getúlio Vargas, cuando asumió la presidencia en 1930, era partidario de mantener las políticas económicas anteriores y fue solo años después cuando cambió de postura. Para Dean (1969):

En 1930, Vargas era decididamente hostil a los industriales, cuyos intereses estaban subordinados, y aun sacrificados, a la esperanza de que el mundo de 1913 encontrara un punto de retorno. Las medidas adoptadas por Vargas habrían sido desesperadas, en resguardo del orden establecido más que de impulso a uno nuevo. Si bien, una vez establecida la dictadura en 1937, cambió de postura, abandonó el liberalismo y se adhirió a los intereses industriales.¹¹⁶

En el mismo sentido, Wirth (1970) consideró que con el inicio de la segunda guerra mundial Vargas cambió de posición porque “tuvo una alternativa a la doctrina de las ventajas comparativas”.¹¹⁷ Estas opiniones podrían considerarse como parte de una interpretación general de otros analistas de la actividad gubernamental, quienes estimaron que a principios de los treinta no hubo políticas de largo alcance o estrategias de desarrollo industrial, sino medidas de corto plazo para superar la crisis.¹¹⁸

La excepción la ha constituido Hilton (1975), quien calificó todas las interpretaciones anteriores como “tesis antiindustrialistas” considerando que, desde 1930, las ideas y políticas de Vargas “no se correspondían con el mantenimiento de la división del trabajo prevaleciente antes de la primera guerra mundial”, mientras “a partir de 1937 no hubo quiebres de posturas sino condiciones políticas y administrativas para plasmar las políticas”.¹¹⁹ Para Hilton, la política económica brasileña estaba subordinada a las relaciones exteriores: la industrialización fue siempre condición *sine qua non* para alcanzar los objetivos de hegemonía sobre el continente sudamericano.

¹¹⁶ Dean, W. (1969), *The Industrialization of São Paulo, 1880-1945*, University of Texas Press, Austin, p. 206

¹¹⁷ Wirth, J. D. (1970), *The Politics of Brazilian Development, 1930-1954*, Stanford University Press, Stanford, pp. 56-67.

¹¹⁸ Díaz, D. (1994), *op. cit.*, p.151

¹¹⁹ Hilton, S. E. (1975), “Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945: A Reappraisal of his Attitude Toward Industrialization and Planning” en *Journal of Economic History*, vol. 25, núm. 4, p. 756.

En mi opinión, tomando en cuenta lo expresado por Vargas en 1931, parece que en realidad, desde que asume el gobierno por primera vez tiene planeado construir un nuevo rumbo económico para el país:

Examinando detenidamente el factor de mayor preponderancia en la evolución social, creo estar en lo cierto al afirmar que la causa principal del fracaso de todos los sistemas económicos ensayados para establecer el equilibrio de las fuerzas productivas radica en la libertad con que se permitió actuar a las energías naturales, es decir, en la falta de organización del capital y del trabajo, elementos dinámicos preponderantes en el fenómeno de la producción, cuya actividad corresponde, ante todo, regular y disciplinar.¹²⁰

A pesar del lenguaje en que está formulado se observa la condena explícita del liberalismo económico, así como el reconocimiento de que la situación vigente a comienzos del decenio de 1930 exigía la reorganización y regulación de los mercados de capital y de trabajo para superar los inconvenientes de la política económica liberal. Entendida como una mayor presencia del Estado en la economía.

Mientras tanto, las luchas políticas continuaron con bastante intensidad (y a veces con violencia) después de la toma del poder por las fuerzas políticas y militares conducidas por Getúlio Vargas, Osvaldo Aranha, Flôres sa Cunha, Juarez Távora y otros. Los siguientes son algunos de los hechos políticos importantes de los años posteriores a la victoria de la revolución: fundación de la Acción Integralista Brasileña en 1932, como partido de derecha, de connotación fascista; fundación de la Alianza Nacional Libertadora, en 1934, como movimiento político de izquierda, de tendencia socialista; la revolución paulista de 1932, que intentó recuperar la hegemonía en el orden nacional; la nueva Constitución nacional de 1934; el levantamiento comunista de 1935, y el levantamiento integralista, en 1938. Este es el contexto político en el que el grupo reunido alrededor de Getúlio Vargas dio el golpe de Estado el 10 de noviembre de 1937 e instauró la dictadura, con la denominación de *Estado Nuevo* (*Estado Nôvo*).¹²¹

En los años posteriores a la Revolución de 1930, las instituciones brasileñas experimentaron una importante transformación. El gobierno federal estableció comisiones,

¹²⁰ Vargas, G., citado por Ianni, O. (1971), *Estado y planificación económica en Brasil (1930-1970)*, Amorrortu editores, Argentina, p. 23.

¹²¹ *Ibid.*, p. 24

consejos, departamentos, institutos, compañías y fundaciones y formuló leyes y decretos con el propósito de estudiar, coordinar, proteger, disciplinar, reorientar y fomentar las actividades productivas en general. Este cambio incluyó la reformulación de las relaciones internas de producción, así como las relaciones entre la economía brasileña y la economía internacional.¹²²

Entre los principales problemas a los cuales debía hacer frente la nueva república se encontraban, entre otros, la democratización del sistema político; el proteccionismo aduanero; la defensa de la incipiente industria brasileña; la formalización de las relaciones laborales y de las actividades sindicales; así como, las funciones del poder público en la protección y el fomento de las actividades económicas.

Como se indicó en el apartado anterior, en esos años la economía brasileña era todavía altamente dependiente de su sector exportador, particularmente de la exportación de café, y éste (el café) era muy vulnerable a los vaivenes de la economía internacional por lo que el gobierno protegía y fomentaba las actividades productivas ligadas al sector externo, esencial para mantener el sistema político-económico entonces vigente. Adviértase además, que el sector era controlado por empresas comerciales y financieras europeas y norteamericanas que presionaban la instrumentación de una política externa de tipo liberal, lo que suponía una explotación masiva y sistemática del excedente económico nacional, ya sea mediante la comercialización del café, controlada por los centros dominantes; o por medio de la importación de manufacturas y artículos de consumo para la clase dominante (oligárquica) del país. No obstante, bajo este escenario también se formaron nuevos grupos sociales con intereses distintos a los de la burguesía nacional e internacional vinculada al cultivo del café. La insuficiente, pero ya presente, industrialización, así como la creciente urbanización del país favorecieron el surgimiento de núcleos proletarios, una burguesía industrial y una importante expansión de la clase media.

¹²² Cabe mencionar, que las reformas económicas, financieras, políticas y administrativas que instrumentó el nuevo gobierno no fueron resultado de un plan preestablecido, ni consecuencia de un estudio serio y detallado de la situación prevaleciente en el Brasil de esos años. Más bien, se trató de decisiones que fueron respondiendo a los problemas conforme estos iban apareciendo, las más de las veces como producto de la acción de intereses y presiones de grupos políticos, económicos, sociales o militares, nacionales y/o extranjeros. *Ibid.*, pp.19 y 27-28.

En este contexto, la Gran Depresión jugó un papel determinante, no sólo por los efectos que tuvo para el cultivo del café, sino porque evidenció varios de los problemas de Brasil. A raíz de la crisis, los diferentes grupos sociales, incluyendo la burguesía vinculada con el cultivo del café, tomaron conciencia de las limitaciones económicas y financieras de una economía orientada mayoritariamente al sector externo. A partir de ese momento, el grupo político en el poder comenzó a modificar los órganos gubernamentales y a introducir innovaciones en la esfera de la política económica. “Poco a poco, las clases sociales de mentalidad e intereses fundamentalmente urbanos se impusieron sobre la mentalidad y los intereses enraizados en la economía primaria exportadora”.¹²³

Así, entre 1930 y 1945 el gobierno federal estableció comisiones, consejos, departamentos, institutos, compañías y fundaciones, y formuló leyes y decretos, con el propósito de “estudiar, coordinar, proteger, disciplinar, reorientar y fomentar las actividades productivas en general, es decir, de formalizar en un nuevo nivel las condiciones de intercambio y funcionamiento de las fuerzas productivas en el mercado brasileño. Asimismo, se quería establecer pautas y valores nuevos, o reafirmar aquellos que eran específicos de las relaciones y las instituciones de tipo capitalista y desaparecer las, aún vigentes, instituciones surgidas en la sociedad esclavista y de tipo oligárquico”.¹²⁴

Entre las instituciones establecidas destaca la creación en 1934 del *Consejo Federal de Comercio Exterior*, que funcionó hasta 1949, a través del cual el gobierno brasileño construyó una nueva política de inserción internacional, propiciando la creación de muchas

¹²³ *Ibid.*, p.25

¹²⁴ Los principales organismos y empresas creados por el gobierno federal entre 1930 y 1945 fueron: 1930: Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio; 1931: Consejo Nacional del Café e Instituto del Cacao de Bahía; 1932: Ministerio de Educación y Salud Pública; 1933: Departamento Nacional del Café, e Instituto del Azúcar y el Alcohol; 1934: Consejo Federal de Comercio Exterior, Instituto Nacional de Estadística, Código de Minas, Código de Aguas, Plan General del Sistema Nacional de Transportes e Instituto de Biología Animal; 1937: Consejo Brasileño de Geografía, Consejo Técnico de Economía y Finanzas; 1938: Consejo Nacional del Petróleo, Departamento Administrativo de Organismos Públicos (DASP), Instituto Nacional de la Yerba Mate, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE); 1939: Plan de Obras Públicas y Equipamiento de Defensa; 1940: Comisión de Defensa de la Economía Nacional, Instituto Nacional de la Sal, Fábrica Nacional de Motores; 1941: Compañía Siderúrgica Nacional, Instituto Nacional del Pino; 1942: Misión Cooke, Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI); 1943: Coordinación de la Movilización Económica, Compañía Nacional de Alcalis; Fundación Brasil Central, Planta Siderúrgica de Volta Redonda, Consolidación de la Legislación Laboral (CLT), Servicio Social de la Industria (SESI), Plan de Obras y Equipamiento, Primer Congreso Brasileño de Economía; 1944: Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial, Servicio de Expansión del Cultivo del Trigo; 1945: Conferencia de Teresópolis, Superintendencia de Moneda y Crédito (SUMOC), decreto de ley 7.666, sobre actos contrarios al orden moral y económico. *Ibid.*, pp.26-28

empresas industriales nuevas. La creación de este organismo es importante porque refleja una característica clave del periodo, la intención del gobierno de participar de manera más activa en la economía, creando las condiciones para su expansión y diversificación.

Otra manifestación de esta nueva relación entre el Estado y la economía se encuentra en la industria siderúrgica que funcionaba hasta ese momento como un enclave. Con la revolución de 1930 se reabrió el debate en torno a la creación de la industria siderúrgica en Brasil. La discusión en los medios gubernamentales, empresariales y militares se planteó en torno al tamaño de las plantas siderúrgicas, la participación o no del capital extranjero, si la industria debía ser estatal, privada o mixta, etc.¹²⁵ Finalmente, en 1940 el gobierno brasileño estableció la Comisión Ejecutiva del Plan Siderúrgico Nacional para preparar el programa de construcción de una planta siderúrgica de grandes dimensiones, y en 1941 se creó la Compañía Siderúrgica Nacional.

La revolución de 1930 y posteriormente la instauración del *Estado Nuevo*, también produjeron cambios significativos en la relación de los obreros con los empresarios y del Estado con los obreros. El Estado se erigió como orientador y organizador de las relaciones entre las clases patronales y obreras, en palabras de Getúlio Vargas:

En un país sin espíritu asociativo en el que los proyectos de legislación no avanzaban en las Cámaras y en el que apenas podían aplicarse algunas leyes de asistencia, la organización del trabajo imponía como deber elemental del Estado el orientar y promover la coordinación de las clases patronales y obreras en órganos permanentes, legalmente constituidos y destinados a la defensa de sus propios intereses y a la solución concertada de los desacuerdos entre las clases.

El Estado no comprende ni permite los antagonismos de clase y las explosiones violentas de luchas; para ese fin, creó organismos reguladores que no solo coordinan las relaciones sino que también dirimen divergencias y conflictos entre las diferentes clases sociales.¹²⁶

Bajo este razonamiento el gobierno de Vargas adoptó una legislación laboral encaminada a establecer la armonía entre trabajadores y empresarios. En noviembre de 1930 se creó

¹²⁵ *Ibid.*, p. 33.

¹²⁶ Vargas, G., citado por *Ibid.*, pp. 37-38

el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio; en febrero de 1931 se creó el Departamento Nacional del Trabajo con el propósito de promover medidas de previsión social y mejorar las condiciones generales de trabajo y en marzo de ese mismo año se emitió un decreto con el objetivo explícito de regular la sindicalización de las clases patronales y obreras. Este decreto (el 19.770) señalaba que el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio tendría representación (delegados) en los sindicatos, federaciones y confederaciones, así como la obligación de examinar la situación financiera de estas organizaciones.

De este modo la organización y actividad sindical se realizaba de conformidad con los objetivos del Estado y mediante métodos que escapaban del control de los obreros, el sindicato se volvió entonces un elemento esencial del sistema político-administrativo estatal. "...en general hubo representantes obreros que participaban en las comisiones que elaboraban propuestas o anteproyectos de decretos y leyes laborales, pero esas comisiones siempre se constituían según convenía a la doctrina de "paz social" o de "orden y trabajo", destinada primordialmente a favorecer la expansión de la empresa privada".¹²⁷

Por supuesto, los decretos, leyes y disposiciones laborales satisfacían varias de las reivindicaciones económicas y políticas de los sectores obreros, se establecieron o reformularon derechos como: salario mínimo; jornada máxima de ocho horas; igualdad de remuneración sin distinción de edad, sexo, nacionalidad o estado civil; descanso semanal remunerado; prohibición del trabajo de menores de 14 años; asistencia médica al trabajador y a la mujer embarazada; entre otros.

En 1943 la legislación fue sistematizada en la Consolidación de la Legislación Laboral, a partir de entonces el Ministerio del Trabajo, Industria y Comercio se encargó de todos los aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de los sindicatos. El Ministerio legalizaba la existencia y el funcionamiento del sindicato, fiscalizaba las elecciones y hacia entrega de los cargos a los dirigentes electos. De esta manera, la política obrera adoptada por el gobierno de Vargas implicó una vinculación progresiva y sistemática del sistema sindical en el "mecanismo rector del Estado".¹²⁸

¹²⁷ *Ibid.*, p.39

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 40-41

Naturalmente, el cambio en la relación Estado-economía se produjo de manera paulatina. Durante los años que siguieron a la revolución hubo luchas ideológicas y prácticas entre gobierno y empresarios. El entorno político y económico nacional e internacional condujo al sector público a incrementar su participación de forma cada vez más amplia y sistemática en la economía del país. Este cambio en la relación Estado-economía se observa también en las Constituciones brasileñas de 1934 y 1937.

La Constitución de 1934, adoptó explícitamente principios nacionalistas e intervencionistas, contraponiéndose a la orientación liberal contenida en sus antecesoras (Constituciones de 1891 y 1926). La Constitución de 1937, aprobada bajo la dictadura del general Getulio Vargas conservó las características nacionalistas e intervencionistas de su antecesora e incluso fue aún más explícita al enunciar la posibilidad de actuación del poder público en cualquier esfera de la economía:¹²⁹

La intervención del Estado en el dominio económico sólo es legítima cuando se trata de suplir las deficiencias de la iniciativa privada individual y de coordinar los factores de producción, para evitar o resolver sus conflictos y hacer participar, en el juego de la competencia individual, los intereses de la Nación, representados por el Estado. La intervención en el dominio económico podrá ser mediata e inmediata y revestirá la forma de control, estímulo o gestión directa.¹³⁰

El texto constitucional deja ver que en 1937 el Estado estaba dispuesto a asumir funciones económicas más activas. Los intereses nacionales, representados a través del Estado, se imponían sobre los conflictos entre el capital (empresarios) y el trabajo. En el marco de la misma Constitución de 1937 se creó el Consejo de Economía Nacional (CEN), organismo destinado a reunir datos, realizar estudios, emitir opiniones sobre proyectos de acción oficial y presentar recomendaciones con respecto a la política agrícola, industrial, comercial, de transporte, financiera, administrativa, laboral y educacional.¹³¹ Compuesto por representantes de los distintos sectores de la producción (empleadores y empleados), el CEN tenía como atribuciones:

¹²⁹ *Ibid.*, p. 47

¹³⁰ Constitución de 1937, artículo 135.

¹³¹ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p.48

Organizar, por iniciativa propia o a propuesta del gobierno, el estudio de las condiciones del trabajo, la agricultura, la industria, el comercio, los transportes y el crédito, con el fin de incrementar, coordinar y perfeccionar la producción nacional.¹³²

Bajo esta nueva concepción y en línea con lo que ocurría en el mercado internacional, Brasil impuso controles de importación, que se constituyeron en el instrumento más importante de la política industrial, elevó los aranceles, eliminó los impuestos al comercio intraestatal y fortaleció el poder del Estado en la economía.¹³³

Apoyado en la nueva legislación, el gobierno del general Getúlio Vargas impulsó la modernización e industrialización del país, estimulando activamente la economía. El gobierno y los grupos dominantes de la época estaban empeñados en crear la infraestructura e instituciones necesarias para el desarrollo económico en general (industrial en particular).

México: la construcción del Estado desarrollista

Como en Brasil, la década de los treinta del siglo XX fue testigo en México del surgimiento de instituciones e instrumentos de política económica “revolucionarios” que serían la base para el crecimiento económico de los años siguientes. Fue en esta década cuando surgieron leyes, instituciones financieras, infraestructura agrícola y derechos de propiedad claramente definidos, que fueron los prerrequisitos para el desarrollo económico subsecuente.¹³⁴

El cambio más significativo se dio con la llegada a la presidencia del país del general Lázaro Cárdenas, quien, como Vargas, realizó modificaciones profundas en la relación Estado-economía. El gobierno de Cárdenas reconoció la necesidad de institucionalizar la Revolución de 1910 a fin de garantizar el desarrollo de la nación. Bajo su mandato, que va de 1934 a 1940, “se consolida una estructura de poder con la institución presidencial como centro rector y aglutinador. Se realizan cambios de fondo en la dinámica del crecimiento a través de una política económica que no se conforma con el sólo manejo de los recursos

¹³² Constitución de 1937, artículo 61

¹³³ Los detalles de esta política industrial se presentan en el siguiente capítulo.

¹³⁴ Cárdenas, E. (1987), *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, El Colegio de México, México, p. 8.

financieros y monetarios sino que busca modificaciones en la estructura productiva y, sobre todo, en el modelo de acumulación primario exportador”.¹³⁵

Para lograrlo, el presidente Cárdenas decidió: romper con el monopolio de la tierra acelerando el reparto agrario; promover la organización de los trabajadores; estimular al capital privado; fomentar el desarrollo de los energéticos y orientar su desarrollo en beneficio de la nación; y poner en práctica una activa e intensa participación del Estado en la economía y en la promoción del desarrollo nacional a través de un mayor gasto público en fomento económico y desarrollo social, así como del fortalecimiento del sistema financiero, multiplicando y desarrollando las instituciones nacionales de crédito agrícola, industrial y de servicios públicos.¹³⁶

La nueva relación Estado-economía se expresa con claridad en el Plan Sexenal fundamentado en los preceptos constitucionales de 1917:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución [...] Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado [...] El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.¹³⁷

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.¹³⁸

¹³⁵ Ayala, J. (2001), *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, Facultad de Economía-UNAM, México, p.139

¹³⁶ Nacional Financiera, Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Banco de Crédito Agrícola, Banco de Crédito Ejidal, Banco de Comercio Exterior.

¹³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, artículo 25

¹³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, artículo 26.

Por primera vez, el gobierno presentó un plan de acciones explícito para los siguientes seis años y se comprometió a políticas de desarrollo activas que implicaban inversiones sin precedentes en agricultura, industria e infraestructura, como también en desarrollo social.¹³⁹

Los objetivos prioritarios del Plan fueron: el reparto agrario; el otorgamiento de seguridad jurídica y el apoyo a la organización campesina; promover la organización de los trabajadores; la construcción de un sistema económico propio, capaz de lograr mayor independencia del país con respecto al exterior; el crecimiento de la producción para satisfacer las necesidades de la población; otorgar mayores recursos a la educación y al mejoramiento de las condiciones de salubridad y atención médica sobre todo a la población rural; el uso racional de los recursos naturales, hacer efectiva la nacionalización del subsuelo y ampliar las zonas nacionales de reserva petrolera y minera.¹⁴⁰

Esa política se desplegó en cuatro principales áreas: la reforma agraria, la política de expropiaciones, la creación de instituciones financieras y bancarias y el uso del gasto público como instrumento para la formación de capital.

La reforma agraria se puso en marcha en escala masiva abarcando todo el territorio nacional. Durante el gobierno de Cárdenas se distribuyeron 18.8 millones de hectáreas beneficiando a más de 700 000 agricultores, es decir, más del 60% de las tierras distribuidas hasta entonces. Consciente de que el reparto agrario no era suficiente para estimular el crecimiento del sector, el gobierno puso en marcha distintos programas de apoyo a la producción agropecuaria a través del crédito y asistencia técnica a ejidatarios y pequeños empresarios que empezaron a recibir fertilizantes y semillas mejoradas. Asimismo, se invirtió en infraestructura, obras de irrigación y escuelas de agricultura.

Las obras, el reparto agrario, la organización, los créditos y la estabilidad crearon en el campo una importante dinámica que amplió e hizo posible el mercado interno que la economía requería. Gracias a estas acciones el sector agropecuario pudo adoptar el papel que la teoría del desarrollo le confiere en los procesos de industrialización: liberó mano de obra transfiriéndola a las zonas urbanas, generó la oferta de alimentos y materias primas

¹³⁹ Moreno-Brid, J.C. y J. Ros (2010a), *Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana: una perspectiva histórica*, FCE, México, p.123

¹⁴⁰ Tello, C. (2008), op. cit., p. 156.

necesarias y baratas que los procesos de urbanización e industrialización requerían; fortaleció el mercado interno proporcionando mayores ingresos a los campesinos; e incluso apoyó la generación de divisas, a través de excedentes exportables, para cubrir la importación de bienes de capital que la industria necesitaba. Finalmente, la reforma agraria fue determinante para la estabilidad política del país.

En este periodo se recuperan para la nación actividades económicas estratégicas. En junio de 1937 se promulgó el decreto de expropiación de intereses de los Ferrocarriles Nacionales de México, pertenecientes a capitalistas extranjeros, pasando al completo control gubernamental. El 18 de marzo de 1938 la industria petrolera fue nacionalizada después de sucesivas confrontaciones entre el gobierno y las compañías extranjeras en cuanto a la distribución de la renta petrolera, así como intensas disputas laborales. Ese mismo año se creó por decreto presidencial Petróleos Mexicanos y Distribuidora de Petróleos Mexicanos, que en 1940 se fundieron en uno solo: Petróleos Mexicanos (PEMEX). Aunque el Plan consideraba también a la industria eléctrica como un factor clave en la industrialización del país, esta continuó en manos de extranjeros (hasta la década de los sesenta cuando fueron nacionalizadas bajo el programa de *mexicanización*), las únicas modificaciones del régimen fueron la promulgación de la Ley de la Industria Eléctrica en 1938 y el decreto de creación de la Comisión Federal de Electricidad en 1937.

En opinión de Ayala (2001):

Las nacionalizaciones y expropiaciones de tierras, ferrocarriles y empresas petroleras, además de los acuerdos sobre las formas y los montos de indemnizaciones a los propietarios de bienes expropiados, significaron una especie de reformulación del principio de propiedad privada. [...] El capital privado pasó a ser aceptado y estimulado en las áreas y condiciones establecidas por el nuevo Estado nacional.¹⁴¹

El proceso de consolidación del poder político después de la Revolución fue acompañado por la creación de nuevas instituciones y una expansión de los instrumentos de política del gobierno. En 1926 se creó el Banco Agrícola de Crédito Público, un año antes se había creado el Banco de México. En 1933, la Secretaría de Finanzas creó la Entidad Nacional Financiera, que pronto se convertiría en Nacional Financiera (NAFINSA), el primer banco

¹⁴¹ Ayala, J. (2001), *op. cit.*, p. 183

plenamente de desarrollo y el pivote financiero para inversiones industriales y de largo plazo.¹⁴²

Durante el sexenio cardenista la creación de instituciones estatales fue considerablemente intensa. Se crearon el Banco Nacional de Crédito Ejidal para apoyar al ejido, quedando el Banco Nacional Agrícola para atender a los pequeños y medianos propietarios; los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., cuya función consistía en almacenar la producción agrícola, conceder créditos con base en las reservas y ayudar a los productores a conseguir mejores precios para su producción; el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, fundado en 1933; el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, establecido en 1936 con la finalidad de otorgar créditos al movimiento cooperativo en las distintas ramas de la industria; el Banco Nacional de Comercio Exterior, creado en 1937 para financiar la producción de bienes exportables, así como la importación de bienes necesarios para el desarrollo del país, en septiembre de ese mismo año fue creada la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA).¹⁴³ El sistema de banca privada también avanzó considerablemente, de manera que al final de la década existían en el país siete instituciones financieras públicas (creadas entre 1925 y 1937) y 114 bancos privados. Asimismo, se crearon 19 empresas estatales.

Como sucedió en Brasil, el Estado mexicano se volvió nacionalista e intervencionista y tuvo que sumar a las diversas fuerzas políticas del país. El Partido Nacional Revolucionario (PNR) creado en 1929¹⁴⁴ abarcó todas las fuerzas sociales relevantes de la revolución mexicana, convirtiéndose en un vehículo funcional para el control político, integrando a obreros, campesinos, funcionarios, empleados y militares en la disciplina y los intereses del poder nacional; y en la única arena legítima en donde arreglar diferencias políticas. (...) El partido oficial –que cambió su nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y luego a Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946– fue el instrumento central de control corporativista a través de una mezcla de cooptación, negociación y represión.¹⁴⁵

¹⁴² Moreno-Brid, J. C., y J. Ros (2010a), *op. cit.*, p123

¹⁴³ Ayala, J. (2001), *op. cit.*, p. 197

¹⁴⁴ Para información más detallada sobre la creación del PNR y su papel en la estabilidad política a largo plazo, véanse Córdova, A. (1972) *La formación del poder político en México*, Ed. Era, Serie Popular, México; Córdova, A. (1985), *La política de masas del cardenismo*, Ed. Era, 2ª edición, Serie Popular, México; Ayala, J. (2001), *op. cit.*, y Tello, C. (2008), *op. cit.*

¹⁴⁵ Moreno-Brid, J.C., y J. Ros (2010a), *op. cit.*, p. 104

A los ojos del gobierno cardenista, como sucedió con Vargas en Brasil, era imperativo establecer una nueva relación entre el Estado y los trabajadores, ya que necesitaba su apoyo para llevar a cabo exitosamente el Plan Sexenal. Fue la coincidencia de intereses entre el gobierno y el movimiento obrero lo que produjo la colaboración y la unidad permanente entre el Estado y las clases trabajadoras. Entre 1933 y 1936 se institucionalizó la política de la revolución mexicana, reivindicando los derechos laborales de los trabajadores, impulsando y apoyando la formación de cooperativas y administraciones obreras.

En febrero de 1936 se fundó la Confederación de Trabajadores de México (CTM) a la cual ingresaron numerosos sindicatos, entre ellos los mineros, petroleros, ferrocarrileros, obreros de la industria eléctrica, etc., y tuvieron representación grupos de maestros, burócratas, trabajadores libres, entre otros. En su declaración de principios la CTM señalaba su adhesión al régimen nacionalista de Cárdenas.

La CTM constituyó la organización que Cárdenas deseaba: un organismo cuya fuerza y número de afiliados se acrecentó extraordinariamente bajo la dirección de Vicente Lombardo Toledano. [...] Si la organización de los trabajadores y su poderío crecieron durante el periodo, también se puede afirmar que el apoyo recibido del Estado fue elemento determinante. Dentro de las líneas que respaldaban el movimiento obrero, la industrialización era una de las que tenía mayor fuerza. [...] Ante la incapacidad de un liderazgo empresarial para la industrialización, la CTM impulsó la tesis de una mayor intervención estatal que, en forma adicional, resultaría en un mayor número de obreros, de sindicatos y, por tanto, de poder de la organización obrera.¹⁴⁶

Como instrumento de defensa y medio de participación política de los campesinos se creó, en 1938, la Confederación Nacional Campesina (CNC). La organización de los campesinos, a través del ejido y el sistema de crédito ejidal, fue la base más segura para su conversión en una fuerza al servicio del Estado. Para 1940 el partido del gobierno ya había formado alianzas sólidas con las fuerzas laborales a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), y controlaba las organizaciones campesinas a través de la CNC.

¹⁴⁶ Ayala, J. (2001), *op. cit.*, pp.159-160

Los empresarios quedaron fuera del Partido pero no de la política contenida en el Plan, una de las preocupaciones del régimen cardenista fue modificar el papel del empresariado nacional y proyectarlo con una visión de largo aliento. El programa de Cárdenas buscaba conciliar intereses incorporando al capital y al trabajo en un proyecto de desarrollo nacional bajo la dirección del Estado.¹⁴⁷

Para normar la relación del Estado con el sector privado, en agosto de 1936 se expidió la *Ley de Cámaras de Comercio e Industrias*, que las define en su artículo primero como “instituciones autónomas de carácter público y con personalidad jurídica, integradas por comerciantes e industriales residentes en la República” y que fueron declaradas (artículo 4º) “órgano de colaboración del Estado para la satisfacción de las necesidades relacionadas con la industria y el comercio nacionales”.¹⁴⁸ Se constituyó también la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio e Industria (CONCANACOMIN) incorporando a la pequeña y mediana industria en esa estructura. Se formaron y consolidaron varias cámaras y organizaciones tales como la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Cámara Nacional de Industrias de la Transformación (CANACINTRA) de las industrias manufactureras, y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) del sector mercantil.¹⁴⁹

Tomando en cuenta la situación heterogénea, el diferente grado de desarrollo e incluso los intereses particulares prevalecientes entre comerciantes e industriales, se otorgó a la Secretaría de Economía Nacional la facultad discrecional de autorizar el funcionamiento de cámaras de comercio e industria en pequeño y de las “especializadas” en algún ramo importante de la industria; asimismo, y en previsión del desarrollo creciente de la industria, la Secretaría podría autorizar la organización y funcionamiento de la Confederación de Cámaras Industriales.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Tello, C. (2008), *op. cit.*, p. 219

¹⁴⁸ Citado por *Ibid.*, p.220

¹⁴⁹ Moreno-Brid, J.C., y J. Ros (2010a), *op. cit.*, pp.104-105

¹⁵⁰ El secretario de Economía también tenía la facultad para constituir, determinar jurisdicción o disolver cualquier cámara y para designar sus representantes en el seno de éstas cuando se considera conveniente. Las cámaras de comercio e industrias extranjeras fueron excluidas de esta reglamentación y se estableció que sólo funcionarían como organizaciones de carácter privado. Ayala, J. (2001), *op. cit.*, p. 166

Bajo este esquema formal se reglamentaron las relaciones con el sector privado en un nuevo nivel de concertación, que a través de la Ley de Cámaras daba cabida a las distintas expectativas de industriales, comerciantes y Estado, con el cual colaborarían en la satisfacción de necesidades comerciales e industriales del país.

La nueva concertación, adecuada a los requerimientos del momento y ya con importante liderazgo industrial, constituyó un instrumento de injerencia estatal en los asuntos comerciales e industriales del sector privado.¹⁵¹

El Estado estableció así canales institucionales para intercambiar información con los empresarios, cuestión fundamental para impulsar la política económica del régimen, sin embargo, la relación no estuvo exenta de obstáculos, particularmente porque no fue fácil para los empresarios entender la necesidad de la intervención estatal. Finalmente, en los años cuarenta las fuerzas militares se habían profesionalizado y dejaron de tener un papel político. La era de continuos levantamientos y revueltas había terminado y comenzaba la muy particular era del México de control autoritario institucionalizado.

En suma, tanto en Brasil como en México en la década de los años treinta del siglo XX, bajo los gobiernos de los generales Getúlio Vargas y Lázaro Cárdenas, respectivamente; inició la transición social, política y económica, hacia un nuevo modelo de desarrollo. En estos años ambos países consolidaron la paz social, crearon leyes e instituciones, instrumentaron políticas y establecieron acuerdos para una expansión económica de largo plazo. En ambos casos el poder ejecutivo –dictatorial en Brasil, presidencial en México–, adquirió preponderancia sobre el resto, y el Estado adquirió bajo estas figuras una vocación nacionalista e intervencionista sobre la actividad económica.

Para industrializar había que reformar

Para hacer frente a la Gran Depresión los gobiernos de Brasil y México, al igual que las economías industrializadas, instrumentaron en principio políticas ortodoxas manteniendo el dogma del equilibrio presupuestario y el patrón oro. Sin embargo, ante la poca efectividad de las mismas, relajaron sus políticas y comenzaron a instrumentar medidas de carácter

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 166-167

heterodoxo las cuales permitieron que ambos países retomaran el crecimiento económico y avanzaran hacia sus respectivos procesos de industrialización.

Reformas en materia monetaria y cambiaria

En Brasil, la política monetaria de los primeros años de la crisis fue restrictiva. Las reservas del Banco de Brasil cayeron 36.4% entre 1929 y 1931, al pasar de 690,000 a 279,000 cruzeiros, respectivamente. El Banco de Brasil respondió a esta salida de capitales con un incremento en las tasas de interés y una contracción de 20% en la oferta monetaria primaria. Tras 1931, se advierte un cambio en la política monetaria, la oferta monetaria se incrementó en términos reales, en principio como resultado de una mayor emisión de billetes que permitió a los bancos aumentar sus depósitos y disminuir sus encajes.¹⁵²

Respecto a la política cambiaria, entre 1926 y 1930 se mantuvo un tipo de cambio fijo, garantizado por la *Caixa de Estabilização*,¹⁵³ que creaba letras (papel moneda) contra reservas de 100% de oro, sin embargo la pérdida de reservas ocasionada por la crisis condujo a una devaluación en 1930 y la clausura de la Caixa. En 1931, debido a la escasez de divisas se introdujo un control de cambios a través del monopolio del Banco de Brasil, que duró hasta 1933 cuando el banco central flexibilizó la política cambiaria, delegando poderes a los bancos comerciales para realizar operaciones de cambio por su cuenta. A partir de 1934 aumentó la libertad cambiaria. Con la recesión externa de 1937 volverían los controles cambiarios y las restricciones de divisas.¹⁵⁴

De igual forma, la política monetaria de México sufrió modificaciones importantes en este periodo, “desde mediados de los años veinte hasta marzo de 1932, el gobierno siguió una política monetaria y cambiaria muy ortodoxa, al tratar de mantener estable el tipo de cambio del peso plata mediante la contracción de la oferta monetaria al tiempo que se mantenía

¹⁵² Díaz, D. (1994), *op. cit.*, p. 155

¹⁵³ La Caixa de Estabilização, se creó en 1926 cuando se estableció la “Nueva Reforma Monetaria”, que implicó el retorno al patrón oro. En esa ocasión la Caixa fijó el tipo de cambio en aproximadamente 40 cruzeiros por libra esterlina.

¹⁵⁴ Las políticas de tipos de cambio “duales” tenían consecuencias sobre los niveles de precios y de actividad internos. La devaluación elevaba el precio de los bienes finales importados y estimulaba su producción; mientras, los controles cambiarios racionaban las divisas para la importación de bienes intermedios y de capital. La demanda de bienes manufacturados fue estimulada por la política de precios mínimos de café y, por otra parte, por la devaluación monetaria que sustituyó la demanda de bienes importados finales por intermedios. *Ibid.*, p.162

oficialmente bajo el patrón oro".¹⁵⁵ En 1930 se fundó la Comisión Reguladora de Cambios, relevando al banco central de la responsabilidad de mantener la paridad cambiaria. La Comisión trató de implantar un control de cambios pero fracasó. En junio de 1931 el nivel de reservas internacionales había descendido a 11.5 millones de dólares, tan sólo unas semanas después, las reservas de divisas y oro llegaron a solo 6.1 millones de dólares, aumentaron las expectativas de devaluación y el sistema bancario sufrió un retiro de fondos. El 25 de junio se aprobó la Ley Monetaria de 1931, que estipulaba la desmonetización del oro, sin embargo, las autoridades permanecieron renuentes a abandonar el patrón oro, de tal forma que en la nueva ley se estableció que la unidad del sistema monetario continuaba siendo el peso oro, con la misma equivalencia anterior.

Después de la fase inicial de la depresión, México se convirtió en un país *reactivo*, abandonando la ortodoxia en las políticas macroeconómicas, comercial y de deuda. La política monetaria se volvió expansiva; bajo la acción del gobierno la oferta de dinero aumentó 31% en 1932 y 15% en 1933.¹⁵⁶ La Ley Monetaria de julio de 1931 fue reformada, en la nueva Ley, de marzo 1932, las autoridades monetarias decidieron contrarrestar la tendencia descendente de la economía, implantando políticas monetarias expansionistas y permitiendo la libre flotación del peso, el objetivo de crecimiento económico se convirtió así en la prioridad de esta política. Eventualmente el gobierno dejó que el peso flotara *vis-á-vis* el dólar estadounidense, llevando a una devaluación del peso de 2.67 a 3.60 pesos por dólar a finales de 1933 cuando el tipo de cambio volvió a quedar fijo.¹⁵⁷ La devaluación del peso cambió los precios relativos y alentó la sustitución de importaciones ya que la demanda de bienes importados se desplazó hacia los bienes locales.¹⁵⁸ "En abril de 1932, se reformó la Ley Constitutiva del Banco de México para redefinir sus funciones. Se eliminó la de banco comercial que venía desempeñando y lo convirtió en banco central de duración

¹⁵⁵ Moreno-Brid, J.C., y J. Ros (2010a), *op. cit.*, pp. 118-119

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 119

¹⁵⁷ *Idem.*

¹⁵⁸ La nueva etapa de la gestión de la moneda correspondió con cambios fundamentales en los sistemas monetarios del mundo. La década de los treinta fue un periodo de monedas gestionadas por los Estados nacionales. La fase prebélica y posterior a la crisis se caracterizó, en los países centrales, por una guerra de devaluaciones, proteccionismo, restricciones bancarias, fuertes fluctuaciones en las reservas y creación de bloques monetarios. La situación que vivió la economía del mundo reflejó las mutaciones en el sistema mundial de poder. Inglaterra dejaba de ser el centro hegemónico y aún no había quien lo suplantara. El sistema monetario creado a su alrededor se volvía cada vez más difícil e inoperante. En esos años de entreguerra no llegó a consolidarse un sistema monetario que substituyera plenamente al patrón oro. Hasta 1944-45 no existió un sistema monetario mundial que cumpliera plenamente la función básica de facilitar el comercio y el movimiento internacional de capitales. Ayala, J. (2001), *op. cit.*, p. 198.

indefinida. [...] Este cambio, junto con la ampliación del redescuento y la disminución de su tasa (de 7 a 5%) provocó una disminución de la tasa de interés de los bancos comerciales de 12 a 8%”.¹⁵⁹

En los años de 1934 y 1935 las autoridades siguieron una política monetaria acomodaticia y mantuvieron el tipo de cambio fijo. En agosto de 1936 se aprobaron la nueva Ley Monetaria y la nueva Ley Orgánica del Banco de México, las cuales ayudaron a consolidar al banco como uno de los agentes gubernamentales más importantes para promover el crecimiento económico. Estas modificaciones legislativas provocaron un cambio en la dirección y el control de las políticas de crédito y monetaria de las exportaciones de oro y plata y de regulación del tipo de cambio. El Banco de México asumió verdaderamente su papel de institución central.

Salvo en 1937, hubo relativa estabilidad de los precios internos, y de 1934 hasta el 18 de marzo de 1938, se mantuvo la paridad fija de 3.60 pesos por dólar. El peso se devaluó de 3.60 a 4.50 unidades por dólar en 1938 y 5.20 en 1939; consecuencia de la crisis de balanza de pagos de 1938 ocasionada por la recesión estadounidense de 1937 y la fuga de capitales en 1938, año de la nacionalización del petróleo. En el área financiera fue importante la creación del sistema oficial de fomento bancario: el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional Agrícola, los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.; el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, y el Banco Nacional de Comercio Exterior. Las instituciones financieras especializadas en fomento daban cuenta del nuevo espíritu para impulsar sectores específicos, más allá de lo que podía hacer la banca privada.¹⁶⁰

La política monetaria y crediticia fue una expresión más de la intervención estatal en la economía al concebirla como un instrumento de apoyo al crecimiento económico y la acumulación de capital, más que como una simple gestión de la moneda.

¹⁵⁹ Tello, C. (2008), *op. cit.*, p.145.

¹⁶⁰ Ayala, J.(2001), *op. cit.*, p. 197

Reformas en materia fiscal

En Brasil, como consecuencia de la depresión mundial y de la dependencia fiscal del país hacia el comercio exterior,¹⁶¹ en 1930 los ingresos tributarios resultaron 30% inferiores a los presupuestados; para disminuir el déficit, en 1931 se redujeron los gastos y se incrementaron los impuestos al consumo. Asimismo, el gobierno trató de disminuir la dependencia fiscal del comercio exterior aplicando una reforma tributaria que incluyó la creación del impuesto sobre la renta. Esta reforma, redujo la participación de los impuestos sobre las importaciones en el total de ingresos y consecuentemente incrementó la de otros: de 1930 a 1940 los impuestos sobre consumos “internos” específicos (p. ej. sobre alcohol y tabaco) aumentaron su participación en la carga tributaria de 27.6 a 37.3%. El impuesto sobre la renta pasó de representar 4.1% del total de impuestos en 1930 a 13.5% en 1940. Mientras que en los mismos años los impuestos sobre las importaciones perdieron participación, de 52.2 a 34.6 por ciento. El cambio de la composición tributaria, también fue resultado de las modificaciones estructurales de la economía brasileña: en primer lugar por la menor apertura comercial que redujo la proporción de los impuestos sobre las importaciones y, en segundo término por el crecimiento impulsado por la industrialización dirigida por el Estado, que aumentó la participación de otros impuestos.

Más aún, entre 1932 y 1940 la política fiscal cambió su orientación abandonando el objetivo de equilibrio presupuestal, de manera que “los déficit presupuestarios aumentaron hasta 1937 como resultado de aumentos discrecionales del gasto más que por una sobreestimación de los ingresos. Los déficits fueron financiados principalmente con expansión monetaria a través de la banca comercial, que aumentaron los medios de pago. Entre 1927 y 1932 el gasto gubernamental incrementó su participación en el PIB de 7.6 a 11.5%, aunque hasta 1939 la inversión pública representó menos de 6% del gasto federal total”.¹⁶²

La acumulación de deuda pública externa generó presiones importantes sobre el gasto gubernamental una vez iniciada la crisis. Ésta dificultó el uso de los instrumentos tradicionales para cubrir el pago de intereses de la deuda (superávit en la cuenta corriente, emisión de deuda nueva o entrada de capital externo). Ante ello, Brasil decidió suspender

¹⁶¹ Más de la mitad de los impuestos correspondían a los que se aplicaban a las importaciones.

¹⁶² Díaz, D. (1994), *op. cit.*, p. 195

los servicios de deuda en el periodo 1931-1932. En 1934 estableció unilateralmente un aplazamiento de los pagos y a fines de 1937 suspendió completamente las remisiones de deuda externa.

En México como en Brasil la política fiscal fue, en principio, prudente, de corte ortodoxo, privilegiando el equilibrio fiscal. Ante los desequilibrios presupuestarios, las principales medidas que se adoptaron hasta 1932 consistieron, por el lado del gasto, en el despido de empleados públicos o el retraso y la reducción de sus sueldos, y por el lado de los ingresos, en aumentar la carga impositiva sobre las actividades internas. Las medidas tributarias más importantes fueron la nueva tarifa a las importaciones en 1930 y un impuesto extraordinario de 1% a las actividades agrícolas, manufactureras y comerciales en 1931.¹⁶³

De 1932 a 1936 se pone en práctica una política anticíclica para salir de la depresión, los déficits presupuestales fueron implementados para estimular las inversiones productivas. El gobierno, con aumentos considerables en la inversión pública, buscó consolidar objetivos agrícolas, industriales, financieros y sociales, así como muchos otros de naturaleza política. A partir de ese momento, la política fiscal no se usó para estabilizar sino para el crecimiento, los déficits presupuestales fueron aceptados en aras del crecimiento económico y la redistribución del ingreso, de forma que el gobierno se volvió más bien heterodoxo, pero nunca provocó un déficit de más de 1% del PIB. La composición del gasto también cambió, por primera vez, los recursos destinados al desarrollo económico y social superaron los canalizados a la administración y la defensa. “El gasto económico pasó a representar 39.2%; el social 16.5% y el administrativo se redujo de manera significativa a 44.3%”.¹⁶⁴ La inversión pública aumentó su participación, y dentro de ella, el gasto correspondiente a fomento agrícola y obras en caminos, lo cual evidencia la orientación hacia el desarrollo y la consolidación del mercado interno.

La inversión pública en relación con el PIB pasó de 2.5 en 1934 a 3.7% en 1940, lo cual constituye un crecimiento de 48%; en Brasil en el mismo periodo la inversión pública pasó de 0.3 a 1.9% del PIB, en términos de crecimiento éste fue notablemente mayor al multiplicarse por 5, pero su importancia en el PIB continuó siendo pequeña. La inversión pública se destinó principalmente al rubro de comunicaciones y transportes, a cubrir las

¹⁶³ Ayala, J. (2001), *op. cit.*, p.171

¹⁶⁴ *Ibid.*, p.188

necesidades de refacciones, maquinaria y equipo de la recién nacionalizada industria petrolera e impulsar la electrificación del país. También se destinaron recursos al beneficio social, en su mayoría ampliación de servicios públicos y urbanos.

La política de gasto que Cárdenas puso en práctica tuvo como otro saldo la reducción de los gastos para fines administrativos y un aumento de los gastos sociales y de fomento económico. En esta perspectiva, el gasto público fue una de las herramientas que modificó la calidad de la intervención estatal. Así el Estado se involucró completamente en la dirección del proceso económico. El gasto público, además de crear importantes bases de acumulación con las obras de infraestructura, hospitales, escuelas, etc., asignó una nueva dinámica y dirección al proceso económico, haciéndolo más endógeno, más dependiente de las inversiones públicas y privadas nacionales y así, cada vez menos dependiente, en la dinámica de crecimiento, respecto de las fluctuaciones de la economía mundial. Así dos fueron los aportes de esa nueva calidad de la intervención: un proceso de acumulación dirigido y comandado por el Estado y el hecho de que se constituyera en motor de la dinámica del crecimiento interno.¹⁶⁵

La política fiscal se manejó también bajo la idea de fortalecer la industrialización del país y promover la creación de nuevas industrias nacionales. En este sentido, fueron promulgadas diversas leyes de orden fiscal. Se aplicó un arancel a la importación que, sin embargo, no impidió la importación de materiales y equipos para mantener funcionando la planta industrial. Estas acciones beneficiaron a la industria textil, eléctrica y la importación de aparatos científicos; se dejó exentas de impuestos a aquellas empresas que se organizaran para actividades nuevas.

Desempeño económico en Brasil y México

Una vez superados los efectos de la Gran Depresión las economías brasileña y mexicana retomaron el crecimiento, y lo hicieron a un ritmo de 6.4 y 6.2% promedio anual, respectivamente, entre 1933 y 1939. Alcanzando un crecimiento máximo de 12.1% y 8.5% en 1936. En términos per cápita, entre 1933 y 1939, el producto brasileño registró un crecimiento de 4.8% promedio anual, y el mexicano de 4.4%. En este mismo periodo la economía estadounidense creció a un ritmo de 5.9% promedio anual, similar al de las economías latinoamericanas bajo estudio.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p.192

La brecha en términos del producto per cápita entre Brasil y México respecto a Estados Unidos se redujo ligeramente al pasar de 16.9 y 26.0% en 1930 a 19.2 y 28.3% en 1939, respectivamente, es decir, hubo un proceso de convergencia hacia el mundo desarrollado. La mejor trayectoria económica se tradujo en un mayor bienestar social en Brasil y México, de modo que en esta etapa la mortalidad infantil se redujo, las ciudades crecieron rápidamente por la migración campo-ciudad, demandando más inversión en salud, educación y servicios urbanos.

Tanto en Brasil como en México fue el sector industrial quien presentó el mayor dinamismo del periodo. Entre 1933 y 1939, el PIB del sector creció en promedio 10% en Brasil y 10.6% en México, impulsado, por el comportamiento de las manufacturas que en el mismo lapso crecieron, 10.1 y 13.0% en promedio, respectivamente, manifestando una breve desaceleración en 1937 y 1938 como resultado de una nueva recesión en la economía estadounidense. El sector servicios también mostró un comportamiento dinámico en el periodo al crecer, en promedio anual, 7.9% en Brasil y 6.2% en México. En el sector agropecuario se observa un ritmo de crecimiento mucho menor al del resto de la economía, lo que sugiere un mayor ritmo de industrialización en ambos países. Destaca la similitud en los ritmos y trayectorias del producto total y sectorial para ambas economías.

Respecto a la industria manufacturera, en 1933, en Brasil, todas las ramas mostraron tasas de crecimiento positivas, y solo seis de ellas registraron alguna caída entre 1934 y 1939. En promedio, entre 1933 y 1939 las ramas manufactureras más dinámicas fueron: productos de papel, 38.7%; productos metálicos, 24.3%; minerales no metálicos, 23.5% y, perfumes, jabones y velas, 19.1%. Seguidas de químicos y farmacéuticos, 11.4%; textiles, 10%; vestido y calzado, 9.6%; bebidas, 8.1%; tabaco, 7.7%; productos del cuero, 6.7% y productos alimenticios 3.5 por ciento.

Entre 1933 y 1939 las industrias mexicanas que más crecieron fueron: acero y hierro, 20.9%, papel, 11.2%, jabón, 10.9%; comestibles, bebidas y tabaco, 10.9%; y textiles 9.6%, promedio anual; en tanto la industria del alcohol creció en promedio 0.9% al año y la industria del calzado promedio una tasa anual negativa de -1.5 por ciento.

Tabla 3.4. Brasil y México: PIB total y sectorial, 1929-1939
(Tasa media de crecimiento)

Brasil						
Periodo	Total	Agropecuario	Industrial	Servicios	Manufacturas	Per cápita
1929-1932	0.0	0.3	0.4	-3.3	0.5	-1.3
1933-1939	6.4	3.9	11.8	7.9	11.8	4.8
México						
Periodo	Total	Agropecuario	Industrial	Servicios	Manufacturas	Per cápita
1929-1932	-5.7	-3.1	-8.5	-5.2	-6.6	-7.0
1933-1939	6.2	2.8	10.6	6.2	13.0	4.4

Fuente: elaboración propia con información para Brasil del IPEADATA y Díaz, D. (1994), *op. cit.*, p.70, y para México del Banco de Información Económica del INEGI.

Distintos autores consideran que dada la favorable evolución del sector manufacturero a partir de 1932 la industria se convirtió en el nuevo motor de crecimiento económico para Brasil y México.¹⁶⁶ Sí asumimos como válida esta afirmación cabría suponer que ambas economías experimentaron un cambio en su estructura productiva a favor de las manufacturas, tal como señala Díaz Fuentes:

El sector manufacturero experimentó cambios significativos con la crisis de los treinta. La recuperación industrial, acompañada de la disminución del coeficiente de importaciones respecto del PIB, llevó a denominar a los treinta como una fase de “industrialización por sustitución de importaciones”. El cambio estructural no se limitó a la relación existente entre los distintos sectores, ya que la propia actividad manufacturera notó cambios de composición. En Brasil, donde la sustitución de bienes de consumo se encontraba avanzada, se inició la de producción de bienes intermedios y de capital. En México también se advirtió un impulso industrial, aunque ciertas ramas como la siderúrgica, la textil y la de papel estaban establecidas desde principios de siglo y volvieron a funcionar tras la Revolución.¹⁶⁷

Considerando los datos de la tabla 3.5, se observa que en Brasil el sector industrial ganó preponderancia en la economía, incrementando su participación en el PIB de 16.5% en 1930 a 20.8% en 1940, como contraparte el sector agropecuario perdió participación en el total al disminuir de 30.6 a 25.0%, en esos años. Sin embargo, en México los sectores agropecuario e industrial mantuvieron su participación en el producto total de 19.7 y 25.4%

¹⁶⁶ Véase Díaz, C.F. (1985) *op. cit.*, pp. 419-423.

¹⁶⁷ Díaz, D. (1994), *op. cit.*, p.73

en 1930, a 19.4 y 25.1% en 1940, respectivamente, aunque la del segundo ya era alta en 1930 comparado con Brasil.

Tabla 3.5. Brasil y México: Estructura sectorial, 1920-1940
(Participación porcentual en el PIB)

Brasil				
Periodo	Total	Agropecuario	Industrial	Servicios
1920	100	31.9	17.1	50.9
1930	100	30.6	16.5	52.9
1940	100	25.0	20.8	54.2
México				
Periodo	Total	Agropecuario	Industrial	Servicios
1920	100.0	25.3	21.5	53.2
1930	100.0	19.7	25.4	54.9
1940	100.0	19.4	25.1	55.5

Fuente: elaboración propia con información para Brasil del IPEADATA y para México del Banco de Información Económica del INEGI.

Si se observan los datos de la tabla 3.6, se advierte que la minería mantuvo su participación en Brasil, aunque esta fue poco significativa. Mientras que en México, la participación minera se redujo considerablemente. Asimismo se aprecia una participación similar de las manufacturas en el producto brasileño y mexicano hasta el periodo 1930-1934. Entre 1935 y 1939, ésta aumenta en ambos casos, aunque ligeramente más en la economía mexicana. Sin embargo, tanto en Brasil como en México, la participación de las manufacturas es menor a la del sector agrícola durante todo el periodo. Este último sector experimentó dificultades incluso antes de la Gran Depresión y disminuyó su importancia en el PIB durante las fases de crecimiento, 1925-1929 y 1936-1939. Durante la crisis, el sector agrícola brasileño y el mexicano fueron un amortiguador de la contracción de la actividad, principalmente porque la población activa de este sector representaba casi 70% del total.¹⁶⁸

¹⁶⁸ *Ibid.*, p.79

Tabla 3.6. Brasil y México: Estructura sectorial del PIB, 1920-1939
(Porcentajes del PIB)

	1920-1924	1925-1929	1930-1934	1935-1939	1939
Brasil					
Agrícola	22.4	21.9	23.8	22.8	22.2
Minería	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
Manufacturas	12.7	12.7	12.1	13.9	14.5
No comerciables	64.4	64.9	63.7	62.9	62.8
México					
Agrícola	23.3	21.5	21.8	20.3	20.2
Minería	11.5	9.0	7.1	6.6	6.1
Manufacturas	9.8	12.1	12.9	15.4	16.0
No comerciables	55.3	57.4	58.2	57.7	57.7

Fuente: Díaz, D. (1994), *op. cit.*, p.75.

Sólo en 1937 una nueva recesión económica en Estados Unidos, de menor duración a la ocurrida en 1929¹⁶⁹ ocasionó una disminución en el ritmo de crecimiento del PIB brasileño y mexicano de 12.1 y 8.5%, en 1936 a 4.6 y 3.4%, en 1937 y a 4.5 y 1.8% en 1938, respectivamente. La recuperación de la economía brasileña fue más tardía en esta ocasión. En 1939 el ritmo de crecimiento disminuyó a 2.5% y en 1940 tuvo una caída de 1.0%. Por el contrario, la economía mexicana creció 3.6% en 1939 y 5.4% en 1940.¹⁷⁰

Industrialización, sustitución de importaciones y comercio exterior

Existe coincidencia entre los historiadores económicos de que en los años treinta del siglo XX Brasil inició un proceso de “industrialización por sustitución de importaciones” que tomaría fuerza y profundidad al término de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, durante esos años, se produjo un proceso de sustitución de importaciones que impulsó el desarrollo industrial de Brasil, con efecto, principalmente, sobre la producción de los bienes-salario tradicionales como textiles, vestido y procesamiento de alimentos, años más tarde alcanzó otros bienes de consumo, bienes intermedios y, tras una larga maduración, bienes de consumo duradero y de capital.

¹⁶⁹ El PIB estadounidense redujo su tasa de crecimiento de 12.9% en 1936 a 5.1% en 1937, tornándose negativa en 1938, -3.3%, recuperándose un año después cuando la economía creció 8.0%.

¹⁷⁰ El éxito de la economía mexicana para enfrentar la crisis de 1937 radica en el cambio de rumbo experimentado por la política económica. A pesar de la reducción del comercio y los ingresos fiscales el gobierno continuó con el aumento del gasto, incurriendo, entre 1937 y 1938, deliberadamente en déficit presupuestario; con ello se logró expandir la actividad.

Como se muestra en la tabla 3.7, entre 1919 y 1939 la participación de bienes de consumo en el valor agregado industrial total descendió de 80.2 a 69.7%. Los textiles representaron 22% en el valor agregado industrial de 1939, frente a 24.4% en 1919. Los alimentos también disminuyeron su participación de 32.9 a 23.6%, mientras el vestido lo hizo de 7.3 a 4.8%. La producción de bienes intermedios incrementó su participación al pasar de 16.5 en 1919 a 22.9 en 1939. Aunque en menor grado, la participación de los bienes de capital también aumentó de 1.5 a 4.9 por ciento.¹⁷¹

El crecimiento del producto industrial en la primera mitad de la década de los 30, se basó en una mayor utilización de la capacidad existente, mucha de la cual había estado subutilizada y una gran proporción había sido construida en la década previa. Para la segunda mitad de la década, el crecimiento de la producción industrial estuvo acompañado por la expansión de la capacidad.

Tabla 3.7. Brasil: Composición del valor agregado industrial, 1919-1939
(Porcentajes)

Concepto	1919	1939	Variación (%) 1919-1939
Bienes de Consumo No Duradero	80.2	69.7	-10.5
Textiles	24.4	22.0	-2.4
Vestuario	7.3	4.8	-2.5
Alimentos	32.9	23.6	-9.3
Otros	15.6	19.3	3.7
Bienes de Consumo Duradero	1.8	2.5	1.8
Bienes Intermedios	16.5	22.9	6.4
Metalurgia	3.8	7.6	3.8
Minerales no-metálicos	2.8	4.3	1.5
Químicos	0.8	4.2	3.4
Madera	5.7	3.2	-2.5
Otros	3.4	3.6	0.2
Bienes de Capital	1.5	4.9	3.4
Mecánica	0.1	1.3	1.2
Eléctricos	0.0	0.3	0.3
Equipos de transporte	1.4	3.3	1.9

Fuente: Abreu, M.P., A.S. Bevilaqua y D.M. Pinho (2003), "Situación de importaciones y crecimiento en Brasil (1890-1970)", en Cárdenas, E., J.A. Ocampo y R. Thorp (comps.), *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, FCE, México, cuadro 4, p. 223.

¹⁷¹ Abreu, M.P., A.S. Bevilaqua y D.M. Pinho (2003), "Sustitución de importaciones y crecimiento en Brasil (1890-1979)", en Cárdenas, E., J.A. Ocampo y R. Thorp (coords.), *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, FCE, México, p.222.

La capacidad del acero, por ejemplo, creció con la aparición de numerosas empresas nuevas y especialmente con la apertura de la nueva planta de *Belgo-Minera* en *Monlevade*. Similarmente, aparecieron nuevas empresas de cemento, y se expandió la capacidad para la producción de papel a una tasa muy rápida.¹⁷²

El mantenimiento del ingreso doméstico y el poder de compra, la caída de las importaciones, y el consecuente incremento de los precios relativos industriales causó que el mercado interno se convirtiera en el sector dinámico de la economía. Con exceso de capacidad en el sector industrial y una pequeña industria de bienes de capital, la creciente demanda interna estimuló una mayor producción industrial doméstica, que, posteriormente, también contribuyó primero a mantener y después a incrementar el ingreso nacional.¹⁷³

La importancia del mercado interno como fuente del crecimiento en los años treinta en efecto resulta mayor que las exportaciones e incluso la sustitución de importaciones. Como se aprecia en la tabla 3.8, la contribución de la demanda interna al crecimiento económico fue de 58% en el periodo 1929-1939, en tanto la sustitución de importaciones contribuyó con 29% y las exportaciones con solo 13 por ciento.

Tabla 3.8. Brasil y México: Fuentes del crecimiento económico, 1929-1939
(Porcentajes)

País	Demanda interna	Exportaciones	Sustitución de importaciones	Total
Brasil	58	13	29	100
México	65	-60	35	100
América Latina	76	-14	38	100

Fuente: elaboración propia con base en Bértola, L. y Ocampo, J.A., *Desarrollo, vaivenes y desigualdad*, op. cit, p.164, cuadro 4.3.

Contrario al caso brasileño, sobre la economía mexicana existe discrepancia entre los historiadores acerca de la existencia o no de un proceso de sustitución de importaciones en los años treinta. En trabajos como los de Solís (1970),¹⁷⁴ Reynolds (1970) y Villarreal (2010), se sugiere que el proceso de sustitución de importaciones durante la década de los treinta fue insignificante y que realmente se inició como respuesta a las limitaciones para importar impuestas por la Segunda Guerra Mundial. En opinión de Reynolds (1970):

¹⁷² Baer, W. (2008), *op. cit.*, p. 39

¹⁷³ *Ibid.*, pp. 39-40

¹⁷⁴ Solís, L. (1970), *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México.

...los cambios de los treinta fueron el resultado de dos procesos: el de reforma, ante el reconocimiento del papel más activo del Estado, con un mayor compromiso redistributivo de la renta y de la riqueza –reforma agraria y expropiación petrolera–, y el de reconstrucción, puesto de manifiesto en el esfuerzo de restauración de las condiciones de infraestructura económica prerrevolucionaria, al mismo tiempo que se establecían las bases del crecimiento de las décadas siguientes mediante instituciones financieras, leyes y derechos de propiedad.¹⁷⁵

Mientras que para Villareal (2010):

...la Gran Depresión significó en el caso de México más que un estímulo efectivo a la industrialización y sustitución de importaciones, el poner en evidencia las contradicciones y limitaciones de una economía de enclave. Esto es, mientras que la economía sea primaria exportadora, estará sujeta a los ciclos de prosperidad y depresión de la economía capitalista mundial.¹⁷⁶

Sin embargo, de acuerdo con los datos de la tabla 3.8, el mercado interno fue, igual que en Brasil, la principal fuente de crecimiento de la década, aportando el 65% del mismo, la sustitución de importaciones, contribuyó con el restante 35%, en tanto las exportaciones tuvieron un efecto negativo.

Con base en los resultados anteriores, en mi opinión, es posible afirmar que en México como en Brasil, sí se dio un proceso de sustitución de importaciones durante los años treinta del siglo XX, aunque, como se verá más adelante, este proceso se formalizó e intensificó – en ambos casos– en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial. De modo que, como afirma Cárdenas (1987):

...la fuerza principal detrás del fuerte proceso de crecimiento industrial durante la década de los treinta fue la sustitución de importaciones. De hecho, la contribución de la sustitución de importaciones al crecimiento industrial es comparable a la de Brasil, en donde se considera que fue muy alta durante los años treinta.

¹⁷⁵ Reynolds, C. (1970), *The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth*, Yale University Press, New Haven, EE.UU., pp. 207-212.

¹⁷⁶ Villareal, R. (2010), *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010)*, 5ª edición, FCE, México, p.44

Tomando al sector industrial como un todo, 37% del crecimiento en la industria durante el periodo de 1929-1939 se explica por la sustitución de importaciones. Esta última cifra está parcialmente subestimada, ya que algo del crecimiento atribuido a la demanda interna se debe realmente a la sustitución de importaciones. La razón es que la producción interna de un bien final que antes era importado requiere de insumos que fueron de hecho, importados.¹⁷⁷

En el mismo sentido, Moreno-Brid y Ros (2010) señalan que:

De 1929 a 1939, la sustitución de importaciones (estimulada por los cambios en los precios relativos ocasionados por las devaluaciones y concentrada en bienes de consumo e intermedios) contribuyó con casi 37% al crecimiento industrial, y la demanda interna que lo hizo con 56 por ciento.¹⁷⁸

Esperanza Fujigaki (2013) va más allá al precisar que:

...si enfatizamos en el largo plazo, el proceso industrial, como tal, arranca mucho antes, en el siglo XIX, y sus bases y algunas de sus características principales, se empiezan a definir desde fines de ese siglo y principios del XX. También, si empleamos la idea de sustitución de importaciones en un sentido lato, ésta empezaría en el Porfiriato. Mientras que los cambios que provoca la Revolución, una nueva Constitución y el surgimiento de instituciones más modernas crean condiciones que apoyan el avance de la industria, sobre todo a partir de la década de los veinte.¹⁷⁹

En efecto, diversos autores incluidos Cárdenas, Moreno-Brid y Ros, coinciden en que durante el Porfiriato existió un importante proceso de sustitución de importaciones, y al igual que en Brasil al final del siglo XIX e inicios del XX se desarrolló un importante número de industrias.

Sin embargo, para los propósitos de esta investigación considero que se puede partir de 1930 como el inicio de la industrialización tanto en Brasil como en México, ya que en estos años se presenta en ambos países un importante cambio en las relaciones Estado-

¹⁷⁷ Cárdenas, E. (1987), *op. cit.*, pp.111-112

¹⁷⁸ Moreno-Brid, J.C., y J. Ros (2010a), *op. cit.*, p. 122

¹⁷⁹ Fujigaki, E. (2013), "Luces y sombras de la industria en el siglo XX mexicano (1880-1982) en Fujigaki, E. (coord.), *México en el siglo XX. Pasajes históricos*, Facultad de Economía-UNAM, p.65

economía: el impulso consiente de las relaciones capitalistas entre los factores de producción, y un importante proceso de sustitución de importaciones con el propósito *explícito* de inducir y apoyar la industrialización.

Una forma adicional de medir la importancia de la sustitución de importaciones es observando la proporción de importaciones en la oferta total de productos industriales. El coeficiente de importaciones, definido de esta forma, disminuirá en tanto que los bienes producidos internamente sustituyen importaciones.

En el caso mexicano, el coeficiente de importación promedio decreció de 39.5 a 31.2% en el periodo 1929-1939. En particular, los bienes de consumo no duradero tuvieron un proceso muy fuerte de sustitución de importaciones, su coeficiente declinó de 17.7% en 1929 a 6.9% en 1939; el de los bienes de consumo duradero disminuyó de 81.8 a 56.1 en los mismos años; el coeficiente de los bienes intermedios se redujo de 64.1 en 1929 a 53.1 en 1939, en tanto las importaciones de bienes de capital aumentaron su participación en la oferta total, de 78.7 en 1929 a 84% en 1939, mostrando una regresión en el proceso de sustitución de importaciones, lo que, sin embargo, sugiere que el proceso de industrialización fue relativamente intensivo en el uso de capital.¹⁸⁰

Los datos anteriores reflejan el hecho de que el proceso de crecimiento industrial mexicano se apoyaba esencialmente en las actividades de bienes de consumo y, en un grado menor, en las industrias de bienes intermedios. Esta situación se manifiesta en las participaciones de valor agregado en cada sector y contrasta fuertemente con el caso brasileño, que experimentó una diversificación importante en su producción hacia bienes intermedios y de capital.¹⁸¹

¹⁸⁰ Véase Cárdenas, E. (1987), *op. cit.*, pp.115-116.

¹⁸¹ *Ibid.*, p.117

Tabla 3.9. México: Composición del valor agregado industrial (VA) y del coeficiente de importación (CI), 1929-1939. (Porcentajes)

Concepto	1929		1939	
	VA	CI	VA	CI
Total	100.0	39.5	100.0	31.2
Bienes de consumo	81.8	21.1	80.0	9.3
Consumo no duradero	80.8	17.7	78.8	6.9
Textiles	26.0	18.7	15.8	7.5
Vestido	5.2	20.2	2.6	9.7
Alimentos y bebidas	37.2	15.8	26.6	3.7
Tabaco	4.9	0.7	3.4	0.2
Químicos	2.7	38.7	2.8	23.6
Cuero	0.2	39.4	0.1	23.8
Imprenta y fotografía	3.8	12.8	2.0	16.8
Cerámica y vidrio	0.8	43.0	1.1	15.4
Consumo duradero	1.0	81.8	1.2	66.1
Muebles	0.1	67.4	0.1	27.0
Eléctricos	(0)	89.6	0.2	65.6
Otros	0.9	82.9	0.5	70.7
Bienes intermedios	12.5	64.1	16.6	53.1
Aceros y hierro	3.4	62.2	2.8	49.8
Materiales de construcción	2.0	24.8	2.6	9.6
Madera	3.1	45.7	1.6	15.6
Cuero	1.0	34.5	0.6	38.6
Papel	1.7	44.6	1.5	43.9
Químicos	1.4	78.0	2.4	60.8
Otros	0.0	100.0	0.0	100.0
Bienes de capital	5.7	78.7	3.3	84.0

Fuente: Cárdenas, E. (1987), *op. cit.*, p. 116

Aunque, como se detalla en el siguiente capítulo, durante esta década no existió una política proteccionista generalizada tanto en términos de tarifas como de subsidios o impuestos, el gobierno protegió y otorgó subsidios adicionales a ciertas industrias como los textiles, las industrias azucarera y del caucho. Al igual que en Brasil, aunque en grado menor, el exceso de capacidad ociosa heredada de la década anterior ayudó al crecimiento del sector industrial mexicano en los años treinta; particularmente en las industrias eléctrica, del cemento y del azúcar.¹⁸²

En suma, en Brasil y México el proceso de sustitución de importaciones en este periodo no reaccionó a una política gubernamental proteccionista explícita, sino que se emprendió esencialmente debido a fuerzas externas o exógenas. Las depreciaciones del cruzeiro y el peso, provocadas básicamente por la Gran Depresión, aumentaron el precio de las importaciones en relación con el de los bienes nacionales reorientando la demanda hacia

¹⁸² Para más información véase Cárdenas, E. (1987), *op. cit.*, p. 138-142

el interior; aun cuando, como se vio, el objetivo de los gobiernos al devaluar sus monedas no era el de promover la sustitución de importaciones.

Así, en los años treinta del siglo XX, tanto Brasil como México, sentaron las bases del modelo económico que seguirían en las décadas siguientes y que dio lugar a la modernización de ambos países y a una etapa de alto crecimiento y convergencia económica. Bajo este modelo, el sector industrial sería el actor principal, el nuevo motor de la economía. Asimismo, de manera gradual, pero continua, el crecimiento y desarrollo de ambos países dependería más del mercado interno, al tiempo que el sector externo perdería la importancia que tradicionalmente había tenido como sector líder de la economía.

OTRA VEZ LOS CHOQUES EXTERNOS: LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL, 1940-1945

Como había sucedido con la primera, la Segunda Guerra Mundial tuvo serias consecuencias económicas sobre la humanidad y marcó la evolución posterior de la economía mundial. Además de las enormes pérdidas humanas –sesenta millones de personas murieron durante el conflicto–, las destrucciones materiales también fueron enormes, sobre todo en los países que sufrieron la ocupación alemana. La generalización de los bombardeos estratégicos sobre objetivos no militares (poblaciones civiles alejadas de los frentes) destruyeron numerosas instalaciones productivas, infraestructura y viviendas.

Uno de los costes indirectos de la guerra fue la destrucción del comercio internacional, así como el nuevo impulso que proporcionó al intervencionismo estatal en el comercio exterior y la industrialización. La interrupción del abastecimiento de algunos productos en los mercados internacionales, como resultado de los racionamientos y escaseces típicas de la guerra, generó una nueva caída en el volumen de importaciones y sirvió como justificación para la promoción de un nuevo conjunto de actividades manufactureras en los países donde el proceso de industrialización se había arraigado.

En América Latina, las repercusiones de la Segunda Guerra Mundial fueron cuantitativa y cualitativamente distintas de las perturbaciones anteriores. En primer lugar, la guerra fue mucho más devastadora para la región en términos de la desorganización de sus mercados tradicionales. En segundo lugar, el conflicto armado estalló después de casi un decenio de

creciente desilusión con el tradicional modelo latinoamericano impulsado por las exportaciones. Durante los años treinta el comercio mundial se había recuperado, pero era cada vez más “administrado”, a menudo de forma bilateral y muy distorsionado por gravámenes más altos y por numerosas barreras no arancelarias. El resultado fue un creciente nacionalismo en buen número de países latinoamericanos y un compromiso mayor con el desarrollo interno y la industrialización como modelo alternativo al tradicional crecimiento guiado por las exportaciones.¹⁸³ En su búsqueda por asegurar el apoyo latinoamericano a los países aliados Estados Unidos respaldó este cambio de estrategia, llevándolo a financiar, por medio de su Banco de Exportaciones e Importaciones, *Eximbank*, varias iniciativas de gobiernos latinoamericanos, muchas de ellas en sectores de sustitución de importaciones. De esta manera, y de un modo algo paradójico, Estados Unidos ayudó a crear el Estado intervencionista latinoamericano.

El impacto de la guerra sobre las exportaciones latinoamericanas fue diverso. La dificultad para acceder con productos a Europa e incluso a Estados Unidos durante la campaña submarina alemana en el Caribe durante 1942 y el primer semestre de 1943 afectó adversamente las exportaciones de muchos países. Pero la escasez generada por la guerra terminó siendo benéfica para la región cuyas capacidades productivas permanecieron intactas en medio de la destrucción generada por el conflicto bélico, y dio lugar a una expansión exportadora importante en los últimos años de la guerra. Los países latinoamericanos se encontraron con una protección exterior natural causada por la situación extraordinaria de la guerra, por ello sus importaciones de productos industriales cayeron drásticamente. Como al mismo tiempo los gobiernos latinoamericanos intervinieron en la economía para promover la industrialización, el crecimiento industrial sobrepasó al agrario en casi todos los países latinoamericanos entre 1939 y 1945. El resultado de la combinación de un crecimiento modesto de las exportaciones, la continuación de la sustitución de importaciones y, sobre todo, el ambiente macroeconómico más expansivo de estos años (una de cuyas dimensiones es la expansión monetaria), fue una moderada aceleración del crecimiento en relación con el promedio de los años treinta.

Así, la Segunda Guerra Mundial señaló una nueva transición: el alejamiento del tradicional crecimiento hacia afuera, guiado por las exportaciones, y la adopción de un modelo de

¹⁸³ Bulmer-Thomas, V. (2010), *La historia económica de América Latina desde la independencia*, 2ª edición, FCE, México, p.268

crecimiento hacia adentro. Esta transición, que ni siquiera en las repúblicas más grandes habría de completarse sino hasta los años cincuenta, fue debilitando constantemente el nexo entre el sector externo y el desempeño económico agregado, conforme el cambio estructural aumentaba la importancia de los sectores no exportadores y desviaba la composición de la producción industrial hacia los bienes intermedios y de capital.

Brasil y México en la Segunda Guerra Mundial

Tanto en Brasil como en México, la Segunda Guerra Mundial ayudó a consolidar la transición a un modelo de crecimiento orientado hacia adentro,¹⁸⁴ favoreció el crecimiento económico y la industrialización. 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 brasileños y mexicanos lo que indujo una mayor entrada de capitales provocando aumentos en la oferta monetaria y las reservas internacionales. Asimismo, al restringirse las importaciones aumentó la demanda interna por mercancías producidas al interior de ambos países lo que justificó el desarrollo de nuevas actividades manufactureras y profundizó la sustitución de importaciones al tiempo que se acentuaba el crecimiento de la población y de la urbanización.

Entre 1940 y 1945 la economía brasileña creció a un ritmo de 3.4% promedio anual, y la mexicana lo hizo casi al doble, 6.0% promedio anual. En ambos casos el sector más dinámico fue el industrial al crecer 5.8 y 5.9% promedio anual, respectivamente; impulsados por el rápido crecimiento de las manufacturas, actividad que en ambas economías superó el crecimiento del PIB, 5.7% promedio anual en Brasil y 6.8% en México.

En cuanto a la composición sectorial del producto la participación de la industria pasó de 20.8% en 1940 a 24.1% en 1945, en Brasil, y de 25.1 a 25.8% en México. A pesar de que la participación del sector en Brasil aumentó 3.3 puntos porcentuales, ésta se mantuvo en un nivel similar a la participación del sector agropecuario que en 1945 fue de 24.3%. En el caso mexicano el sector industrial sí registró una mayor participación que la del sector tradicional –agropecuario– el cual redujo su participación en el PIB de 19.4% en 1940 a 17.5% en 1945.

¹⁸⁴ En ambos países esta transición inició, como se ha dicho, en la década de los treinta.

Tabla 3.10. Brasil y México: PIB total y sectorial, 1939-1945
(Variación real anual)

Brasil						
Periodo	Total	Agropecuario	Industrial	Servicios	Manufacturas	Per Cápita
1939	2.5	-2.3	9.3	4.0	9.8	0.8
1940	-1.0	-1.8	-2.7	-3.7	-3.4	-2.8
1941	4.9	6.3	6.4	6.1	6.5	2.9
1942	-2.7	-4.4	1.4	-6.4	0.8	-4.6
1943	8.5	7.3	13.5	13.5	14.1	6.3
1944	7.6	2.4	10.7	9.8	10.9	5.3
1945	3.2	-2.2	5.5	2.9	5.5	0.9
1940-1945	3.4	1.3	5.8	3.7	5.7	1.3
México						
Periodo	Total	Agropecuario	Industrial	Servicios	Manufacturas	Per Cápita
1939	3.6	3.1	-	-	5.6	3.6
1940	5.4	-4.9	5.0	2.1	6.5	-0.3
1941	9.7	14.2	5.8	10.0	9.1	6.8
1942	5.6	9.2	6.9	3.7	7.8	2.8
1943	3.7	-4.2	5.1	6.1	5.7	0.9
1944	8.2	5.4	5.3	10.4	7.8	5.3
1945	3.1	-1.6	7.5	2.9	3.5	0.4
1940-1945	6.0	3.0	5.9	5.9	6.8	2.6

Fuente: elaboración propia con información del IBGE y el INEGI.

La industria brasileña se vio beneficiada por la guerra, dada la virtual desaparición de la competencia extranjera, particularmente por la falta total de productos que hasta entonces habían provenido exclusivamente del exterior. Además de pasar a tener el mercado interno a su entera disposición, muchas industrias nacionales ocuparon el lugar que en otros países dejaba la pérdida de contacto de estos con sus proveedores tradicionales de productos manufacturados. Especialmente dignas de mención son las tasas medias de crecimiento anual de los productos metálicos (9.1%), textiles (6.2%),¹⁸⁵ zapatos (7.8%), y bebidas y tabaco (7.6%), todos estos eran sectores cuyas importaciones se vieron drásticamente disminuidas.¹⁸⁶

¹⁸⁵ La industria textil se expandió notablemente al punto que comenzó a exportar su producción a otros países latinoamericanos e incluso a algunas naciones africanas. Véase Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p.42.

¹⁸⁶ Baer, W. (2008), *op. cit.*, p.41

Las industrias metalúrgica y de maquinarias cobraron aliento en Sao Pablo y, hacia el periodo final de la guerra, se instaló la planta siderúrgica estatal de *Volta Redonda*, que marcó el comienzo de nuevas e importantes etapas en el desarrollo industrial de Brasil.¹⁸⁷

Bajo este tenor la industria brasileña se vio favorecida por el conflicto bélico, debido a la virtual desaparición de la competencia externa y, en particular, por la escasez de productos que tradicionalmente habían sido importados del exterior. Un ejemplo de esto fueron las dificultades que la economía brasileña enfrentó para satisfacer sus importaciones de bienes de capital, por lo que el gobierno tomó la decisión de crear la industria Siderúrgica en Brasil. En 1940 se estableció la *Comisión Ejecutiva del Plan Siderúrgico Nacional* para preparar el programa de construcción de una planta siderúrgica de grandes dimensiones. Luego, en 1941, se creó la *Compañía Siderúrgica Nacional*, que más tarde instaló la planta de Volta Redonda,¹⁸⁸ una planta estatal moderna de producción de acero, que comenzó a operar en 1945. Fue la primera demostración tangible de que la intervención gubernamental podría ser efectiva en el sector industrial y marcó el comienzo de nuevas e importantes etapas en el desarrollo de Brasil.¹⁸⁹ Se trató de una empresa estatal de grandes proporciones en un sector básico para la economía, lo que evidencia la intención del gobierno de participar de forma activa en la misma.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial obligó a todos los beligerantes a concentrar sus esfuerzos en su financiamiento. Y los riesgos del transporte marítimo, así como la movilización de las flotas mercantes, casi anularon la posibilidad de importar equipo pesado de costo muy elevado. Razones de naturaleza política y militar hicieron posible entonces el financiamiento y abastecimiento de tecnología por parte de Estados Unidos, lo que permitió poner en pie el complejo siderúrgico de Vuelta Redonda.¹⁹⁰

En México, a partir de 1940 se instauró una estrategia de desarrollo de largo plazo en la que el Estado adquirió un papel protagónico. El objetivo de la política económica fue lograr

¹⁸⁷ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p. 42.

¹⁸⁸ La Compañía Siderúrgica Nacional, creada [...] por decreto de ley 3.002, del 30 de enero de 1941, por el que se aprobó el Plan Siderúrgico Nacional, se constituyó con el carácter de sociedad anónima, con un capital inicial de 500 millones de cruzeiros, totalmente brasileño, distribuido en acciones ordinarias y preferenciales; las primeras fueron suscritas por el Tesoro Nacional y por más de 22,000 brasileños, y las segundas por algunos institutos de pensiones y jubilaciones y por las cajas federales de ahorro de Río y San Pablo. *Ibid.*, p.34

¹⁸⁹ Abreu, M. P, A.S. Bevilaqua y D.M. Pinho (2003), *op. cit.*, p.224

¹⁹⁰ Avelãs, A.J. (1990), *Industrialización y desarrollo. La economía política del "modelo brasileño de desarrollo"*, FCE, México, p. 179.

un crecimiento alto y sostenido por medio de la industrialización del país. Se suponía que un sector industrial moderno y dinámico actuaría como motor de arrastre hacia el resto de la economía. Para lograr su objetivo, el Estado desarrolló una política de masas con mayor control de las organizaciones obreras, campesinas y de las capas medias, al tiempo que garantizó el apoyo de los grupos empresariales, en especial de los grupos más proclives a la industrialización.¹⁹¹

En este tenor, el crecimiento industrial fue reforzado por la situación de la Segunda Guerra Mundial que favoreció el incremento de demanda interna de manufacturas producidas en el país. 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. Se puede decir que el incremento productivo fue posible gracias a un mayor uso intensivo del equipo instalado, más que a nuevas inversiones.

Durante la guerra (1940-1945) se logró un rápido aumento de la producción industrial sin hacer fuertes inversiones, con sólo aprovechar la capacidad excedente y recargar el servicio de los ferrocarriles, de las plantas de energía y de otras instalaciones similares. La expansión industrial y un gran incremento de la inversión privada que hubo a fines de la guerra hicieron posible que el comercio y los servicios privados crecieran de modo considerable. En cambio las insuficientes inversiones que se hicieron en la industria petrolera y en la de energía eléctrica limitaron la producción de estos sectores.¹⁹²

En opinión de Cárdenas (2005):

El aparato productivo reaccionó a las fluctuaciones del mercado [...] con el resultado final de una fuerte expansión económica [...], esencialmente debido a la situación geográfica de México que no le impidió el abastecimiento de materias primas y de bienes de capital de

¹⁹¹ Para mayor detalle véase Ayala, J. (2001), *op. cit.*

¹⁹² Nacional Financiera-Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (1952), "El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior" en *El Mercado de Valores*, año XII, núm. 47, Nafinsa, México, lunes 24 de noviembre, p. 3.

Estados Unidos, ni exportar bienes y personas que temporalmente requirió el esfuerzo bélico en ese país.¹⁹³

La guerra también favoreció el fin del conflicto económico de México con Estados Unidos y otros países acreedores, que databa desde los años de la Revolución. En noviembre de 1941 se logró (y en 1943 se concretó) un acuerdo para fijar el monto de indemnización a las compañías petroleras norteamericanas que habían sido expropiadas. En 1942 y 1946 se alcanzaron acuerdos en relación con la deuda pública directa y la deuda ferrocarrilera, respectivamente. Con estas acciones se logró reabrir el acceso al crédito externo.

Comercio exterior

Además de incentivar la expansión industrial, las exigencias de la economía de guerra crearon nuevos estímulos para la obtención y exportación de productos minerales y extractivos, y hacia el final de la guerra también de manufacturas. Durante la guerra, las exportaciones brasileñas crecieron 14.8% promedio anual, entre 1940-1945; los textiles llegaron a representar 20% del total exportado. Las importaciones crecieron a un ritmo menor 11.5% promedio anual. Hubo, además, una mejora considerable en los términos de intercambio (de 59.0 a 83.3%). Sin embargo, la tasa de inflación también se incrementó de forma importante al pasar de un nivel de 6.7% en 1940 a 14.9% en 1945, alcanzando un nivel máximo de 20.6 en 1944, lo que agravó la situación económica y social de los asalariados urbanos, en especial del proletariado.¹⁹⁴

El comercio exterior mexicano también creció a un ritmo acelerado. Las exportaciones de mercancías se incrementaron a una tasa promedio anual de 23.5% entre 1940 y 1945, las importaciones presentaron un comportamiento similar al crecer, en promedio, 23% al año. La composición de las exportaciones cambió: las de productos agropecuarios y las manufacturas crecieron rápidamente y superaron las tradicionales exportaciones mineras.

¹⁹³ Cárdenas, E. (2005), *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, 2ª reimpresión, FCE-Colmex-FHA, México, p. 90

¹⁹⁴ Esta inflación se vio favorecida por el aumento de los gastos públicos y por la acumulación de divisas procedentes de la exportación de abastecimientos de guerra para Estados Unidos e Inglaterra. Vigente el régimen de control de cambios (en una época en que la importación no compensaba la exportación), el gobierno brasileño se vio obligado a transferir grandes montos de moneda nacional a los exportadores. En consecuencia, crecía desproporcionadamente la demanda en el mercado interno. Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p. 49.

México exportó plata, oro, plomo, cobre, zinc, petróleo, algodón, hilados y tejidos, café, ganado y otros productos agrícolas. A partir del cese de hostilidades, las exportaciones manufactureras se redujeron rápidamente. Por el lado de las importaciones aumentaron las de bienes de capital y se redujo la importación de bienes de consumo, materias primas y bienes semielaborados.

Tabla 3.11. Brasil y México: Fuentes del crecimiento económico, 1939-1945
(Porcentajes)

País	Demanda interna	Exportaciones	Sustitución de importaciones	Total
Brasil	3.8	-0.2	0.3	4.0
México	6.0	0.1	-0.9	5.2
América Latina	2.9	0.2	0.3	3.4

Fuente: Bértola, L. y Ocampo, J.A. (2010), op. cit, p.164, cuadro 4.3.

En suma, la Segunda Guerra Mundial favoreció la expansión de la industria manufacturera tanto en Brasil como en México al reorientar la producción de los países industriales hacia la actividad bélica, creando la necesidad de sustituir las importaciones que antes ayudaban a abastecer el mercado interno. Sin embargo, contrario a lo generalmente aceptado no fue la sustitución de importaciones la principal fuente de crecimiento de esa época. Como había ocurrido en la década previa, durante los años de guerra el mercado interno fue la principal fuente del crecimiento. De acuerdo con los datos de la tabla 3.12, en el periodo 1939-1945, la contribución de la demanda interna en Brasil fue de 3.8 puntos porcentuales de un total de 4 puntos de crecimiento. Mientras que en México, la demanda interna contribuyó con 6 puntos de 5.2 de crecimiento, la diferencia se explica por el comportamiento de la sustitución de importaciones 0.3 puntos en Brasil y -0.9 puntos en México. Finalmente, las exportaciones tuvieron una contribución negativa en Brasil, -0.2 y apenas de 0.1 puntos en México.

CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se revisaron los factores que permitieron la transición de Brasil y México de economías primario-exportadoras, a economías orientadas al desarrollo del mercado interno y la industrialización. Así como el proceso de construcción del Estado desarrollista que dio impulso a esta transformación, el efecto de la Gran Depresión de 1929 fue el detonante del cambio en la organización económica de ambos países. La crisis significó el colapso del sistema económico internacional como lo conocían, interrumpiendo el comercio

internacional y conduciendo a las economías industrializadas a adoptar cada vez con mayor intensidad el proteccionismo. Además, los términos de intercambio se deterioraron sensiblemente. Esta situación urgió la búsqueda e instrumentación de medidas de política económica alternativas que les permitieran a Brasil y México retomar el crecimiento y superar sus obstáculos al desarrollo.

En 1929, Brasil y México eran altamente dependientes del mercado mundial de productos primarios, de suerte que las dificultades experimentadas por los sectores vinculados a las exportaciones generaron tensiones en la balanza de pagos y contracciones significativas de la actividad económica. Para hacer frente a esta situación, ambos países debieron instrumentar políticas de corte heterodoxo, como medidas monetarias y fiscales restrictivas, hacer uso de la política cambiaria para contrarrestar los desequilibrios en la balanza de pagos y lo más importante, incentivar el desarrollo del sector industrial, reducir la dependencia del sector agrícola exportador y fortalecer el mercado interno. La política económica se convirtió en una expresión de la intervención estatal en la economía al ser concebida como un instrumento de apoyo al crecimiento económico y la acumulación de capital, más que como una simple garante de la estabilidad y los equilibrios. La crisis significó, por tanto, para Brasil y México el final de la estrategia de crecimiento impulsada por las exportaciones.

En ambos países, la década de treinta del siglo XX, constituyó el inicio de la transición política, económica y social hacia un nuevo modelo de desarrollo. Los gobiernos de los generales Getúlio Vargas en Brasil y Lázaro Cárdenas en México, consolidaron la paz social, crearon leyes e instituciones para el fomento económico, instrumentaron políticas y establecieron acuerdos para una expansión económica de largo plazo. En ambos casos el poder ejecutivo –dictatorial en Brasil, presidencial en México–, adquirió preponderancia sobre el resto y el Estado adquirió, bajo estas figuras, una vocación nacionalista e intervencionista sobre la actividad económica.

En Brasil como en México, el Estado tomó conciencia de las limitaciones económicas y financieras de una economía orientada mayoritariamente al sector externo. A partir de ese momento, comenzaron a introducir innovaciones en la esfera de la política económica y a modificar las relaciones con los distintos grupos sociales. En Brasil, el gobierno federal estableció comisiones, consejos, departamentos, institutos, compañías y fundaciones y

formuló leyes y decretos con el propósito de estudiar, coordinar, proteger, disciplinar, reorientar y fomentar las actividades productivas en general. También se realizaron cambios en la relación de los obreros con los empresarios y del Estado con los obreros, erigiéndose el Estado como orientador y organizador de las relaciones entre las clases patronales y obreras. Con este nuevo poder de organización y regulación y apoyado en una nueva legislación y la creación de nuevas instituciones, el gobierno de Vargas impulsó la modernización e industrialización del país, estimulando activamente la economía.

En México, el presidente Cárdenas realizó también, modificaciones profundas en la relación Estado-economía. Instrumentó cambios de fondo en la política económica con el propósito de generar modificaciones en la estructura productiva a favor de la industrialización. Para lograrlo efectuó reformas estructurales profundas como el reparto agrario, promovió la organización de los trabajadores, fomentó el desarrollo de los energéticos a través de la expropiación petrolera y puso en práctica una activa e intensa participación del Estado en la economía y en la promoción del desarrollo nacional, fortaleciendo el sistema financiero, multiplicando y desarrollando las instituciones nacionales de crédito agrícola, industrial y de servicios públicos.

Como sucedió en Brasil, en México el Estado estableció una nueva relación con los trabajadores, reivindicando los derechos laborales emanados de la Constitución, impulsando y apoyando la formación de cooperativas y administraciones obreras. También, instauró nuevas relaciones con los sectores campesino, empresarial, militar y político del país, aglomerándolos a todos en torno a una nueva estrategia económica cuyo objetivo primordial era industrializar al país para alcanzar el desarrollo. Con este propósito se crearon instituciones y diseñaron instrumentos de política económica, tales como leyes, instituciones financieras, infraestructura agrícola y derechos de propiedad claramente definidos que serían la base para el crecimiento económico de los años siguientes.

Los resultados de esta estrategia fueron el acelerado crecimiento del sector industrial en Brasil y México; acompañado de la disminución del coeficiente de importaciones respecto al PIB, lo que lleva a caracterizar al periodo como una fase de *industrialización por sustitución de importaciones*. Sin embargo, en Brasil y México el proceso de sustitución de importaciones de este periodo no reaccionó a una política gubernamental proteccionista explícita, sino que se emprendió esencialmente debido a fuerzas externas o exógenas. Las

depreciaciones del cruzeiro y el peso, provocadas básicamente por la Gran Depresión, aumentaron el precio de las importaciones en relación con el de los bienes nacionales reorientando la demanda hacia el interior.

En este sentido, considero que podemos señalar la década de los treinta del siglo XX como el periodo de transición hacia una estrategia de industrialización en Brasil y México, bajo un importante cambio en las relaciones Estado-economía, el impulso consiente de las relaciones capitalistas entre los factores de producción, y un importante proceso de sustitución de importaciones con el propósito explícito de apoyar la industrialización. Así, en esta década, tanto Brasil como México, sentaron las bases del modelo económico que seguirían en la etapa siguiente y que dio lugar a la modernización de ambos países y a una etapa de alto crecimiento y convergencia económica.

Finalmente, el estallido de la Segunda Guerra Mundial, coincidió con un creciente nacionalismo y un compromiso mayor con el desarrollo interno y la industrialización como modelo alternativo al tradicional crecimiento guiado por las exportaciones. De hecho, en esta ocasión, contrario a lo ocurrido con la Gran Depresión, la guerra terminó siendo benéfica para Brasil y México cuyas capacidades productivas permanecieron intactas en medio de la destrucción generada por el conflicto bélico; y dio lugar a una expansión exportadora importante en los últimos años de la guerra. En ambos países, la Segunda Guerra Mundial ayudó a consolidar la transición a un modelo de crecimiento orientado hacia adentro, favoreciendo el crecimiento económico y la industrialización. 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 brasileños y mexicanos lo que indujo una mayor entrada de capitales provocando aumentos en la oferta monetaria y las reservas internacionales. Asimismo, al restringirse las importaciones aumentó la demanda interna por mercancías producidas al interior de ambos países lo que justificó el desarrollo de nuevas actividades manufactureras y profundizó la sustitución de importaciones al tiempo que se acentuaba el crecimiento de la población y de la urbanización.

Bajo esta nueva estrategia, el sector industrial se convertiría en el actor principal de la economía. Asimismo, de manera gradual, pero continua, el crecimiento y desarrollo de ambos países dependería más del mercado interno, al tiempo que el sector externo

perdería la importancia que tradicionalmente había tenido como sector líder de la economía. ¿Existió una estrategia de política industrial planificada por los gobiernos de Vargas y Cárdenas para conducir esta transición? De ser así, cuáles fueron los instrumentos empleados y las medidas aplicadas para la consecución del objetivo de industrialización. El siguiente capítulo se ocupa de analizar estas cuestiones, planteando las características, instrumentos y cambios institucionales de la política industrial de Brasil y México instrumentada en el periodo.

CAPÍTULO 4

POLÍTICA INDUSTRIAL Y DE COMERCIO EXTERIOR EN BRASIL Y MÉXICO: CRISIS, TRANSICIÓN Y RECONSTRUCCIÓN, 1930-1945

INTRODUCCIÓN

Como se estudió en el capítulo previo, los años treinta del siglo XX pueden considerarse una etapa de transición y ajuste para Brasil y México. En ambos países los gobiernos enfrentaron las difíciles tareas de hacer frente al impacto de la Gran Depresión y más tarde de la Segunda Guerra Mundial, y más importante todavía trataban de consolidar el orden social, político y económico que diera fortaleza al Estado, modernizara la economía y la insertara en una trayectoria de crecimiento alto y sostenido. Bajo estos principios los gobiernos de Getúlio Vargas en Brasil y Lázaro Cárdenas en México desarrollaron políticas más intervencionistas con el objetivo de impulsar y organizar la industrialización de sus economías, concebida como la mejor, o única, opción para dejar atrás el subdesarrollo.

El propósito de este capítulo es revisar si existió un programa o estrategia formal de fomento industrial en estos países, o como afirman la mayoría de los historiadores económicos se trató de medidas para combatir los desequilibrios externos que derivaron accidentalmente en el impulso del sector industrial. Para ello se describen las principales características e instrumentos de política comercial y cambiaria utilizados en la época, así como las funciones básicas encomendadas a las instituciones, a mi juicio más representativas, creadas en el periodo.

POLÍTICA INDUSTRIAL 'INSTINTIVA'

De acuerdo con la bibliografía sobre el tema, a pesar de la importancia creciente que el sector industrial adquirió a partir de los años treinta, no se puede hablar de que existiera un programa formal de fomento o política industrial, más bien hay coincidencia en que las medidas instrumentadas en Brasil y México para combatir los desequilibrios externos derivaron de manera 'accidental' en el impulso indirecto de su sector industrial-manufacturero.

En efecto, el crecimiento industrial de los años treinta, tanto en Brasil como en México, fue propiciado, en inicio, por la política cambiaria cuyo objetivo principal fue restablecer el equilibrio de la balanza de pagos. No obstante, en mi opinión, sí hubo algunos esfuerzos conscientes y específicos, aunque modestos y, en ocasiones, aislados, por promover la industrialización. De hecho, a medida que el Estado adquiría mayor estabilidad y control político podía implantar medidas de política económica encaminadas a este fin, aún en contra de los intereses de ciertos grupos de poder (empresarios, políticos, campesinos, etc.).

En el caso brasileño, Bitrán (1992)¹⁹⁵ define el periodo de 1930-1945 como “la *‘industrialización instintiva’*, debido a las políticas macroeconómicas y sectoriales instrumentadas con carácter fundamentalmente reactivo a choques externos”. Señala además, que “es hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando se instrumenta en el país una *‘política programada’*, es decir, la promoción deliberada e institucional del desarrollo industrial brasileño”.¹⁹⁶

En el mismo sentido Villela (1973),¹⁹⁷ apunta que “no existió en Brasil, antes de 1945, una política industrial, entendida como un conjunto coordinado de medidas capaces de incentivar el desarrollo industrial. La industrialización en esos años no fue, en realidad, un objetivo básico de la política gubernamental”. Considera, además, que “la defensa de los intereses del café y la implementación de políticas de contención frecuentemente contribuían a inhibir el desarrollo industrial de largo plazo.”

Como se vio en el capítulo anterior, en los años posteriores a la revolución de 1930 el Estado brasileño no contaba con una política económica planificada, sin embargo, poco a poco realizó un diagnóstico de la economía brasileña y fue convenciéndose de la importancia de organizar y dirigir la industrialización, aunque sin un plan preestablecido, instrumentó diversas medidas que resultaron en un importante impulso a la industria.

¹⁹⁵ Bitrán, D. (coord.) (1992), *Patrones y políticas de industrialización de Argentina, Brasil y México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, p.73.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p.74.

¹⁹⁷ Villela, A.V., y W. Suzigan (1973), *Política de governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*, IPEA-INPES, Río de Janeiro.

Igual que en Brasil, los años 30 en México, particularmente la primera mitad de la década; se pueden definir como una etapa de “*industrialización instintiva*”, medidas que buscaban principalmente contrarrestar los efectos negativos de la crisis internacional. Como en Brasil, los factores que impulsaron el establecimiento de medidas con efectos proteccionistas estaban directamente relacionados con las dificultades de pagos y de financiamiento gubernamental provocadas por la depresión de los años treinta y el resquebrajamiento del comercio mundial. Al respecto Cárdenas (1987) comenta que “no se puede hablar realmente de un esfuerzo consciente y generalizado para proteger indiscriminadamente la industria nacional en respuesta a las condiciones fluctuantes del mercado”.¹⁹⁸

No obstante, aunque no hacen una referencia explícita a la política industrial, Ayala (2001), Tello (2008) y Moreno-Brid y Ros (2010a) coinciden en que las políticas económicas instrumentadas por el gobierno de Cárdenas buscaban fortalecer la industrialización del país y promover la creación de nuevas industrias nacionales.

En mi opinión, aunque en ninguno de estos países existía un plan de política industrial o comercial que sirviera de guía para impulsar el proceso industrializador, se realizaron – como detallo a continuación–, cambios institucionales importantes que, aunque en origen tuvieron propósitos diferentes; generaron efectos positivos importantes sobre la industrialización y el crecimiento económico de la década. Más aún, si bien en Brasil no se presentó ningún programa específico, más allá de los planteamientos contenidos en la Constitución de 1937. En México, el gobierno de Cárdenas, sí planteó un programa explícito de acciones y se comprometió a políticas de desarrollo activas –aunque sin referencia manifiesta al término ‘política industrial’– en su Plan Sexenal.

Políticas comercial y cambiaria

Tanto en Brasil como en México la política comercial de los años treinta fue bastante pasiva.¹⁹⁹ Respondió esencialmente a las necesidades de recaudación en los primeros años de la década y de controlar el nivel de importaciones al final de la misma. Aunque su objetivo no era proteccionista, sino que funcionaba como un instrumento de política

¹⁹⁸ Cárdenas, E. (1987), *op. cit.*, p.102.

¹⁹⁹ Este instrumento incluye la posibilidad de imponer o modificar tarifas, impuestos y subsidios a las exportaciones con el fin de modificar los precios relativos y, en consecuencia, crear un incentivo para redistribuir los recursos.

tributaria, el hecho de que las tarifas arancelarias fueran elevadas ejerció un efecto proteccionista indirecto, aun cuando éstas incidían indiscriminadamente sobre bienes de consumo, materias primas y bienes de capital.

En México, se elevó sustancialmente el arancel y se establecieron gravámenes de importación a productos que antes estaban exentos con el fin de incrementar la recaudación y hacer frente a los choques externos.²⁰⁰ En 1930, se introdujo la *Tarifa General sobre Importaciones*, la tasa implícita aumentó de 22% en 1929 a 29.1% en 1930, aunque se mantuvo la estructura tarifaria previa de modo que los bienes de capital y las materias primas tuvieron una tarifa más baja que los bienes de consumo.

No hubo ningún cambio importante en la política comercial hasta el 1 de enero de 1938. En esa fecha se aprobó una revisión al alza de la *Tarifa General sobre Importaciones de 1930*, con el fin de disminuir el volumen de importaciones y la fuga de divisas, dicha medida fue temporal y duró menos de dos años. Además, un impuesto adicional del 12% sobre las exportaciones acompañó a la devaluación de marzo de 1938, con el fin de restringir la excesiva rentabilidad en el sector exportador.

El crecimiento industrial de los años treinta, sin embargo, fue propiciado, principalmente, por la política cambiaria. En Brasil ésta tuvo fases importantes en que representó un poderoso instrumento de protección a la producción interna. La escasez de divisas y la defensa de los intereses del café dieron origen a importantes devaluaciones cambiarias. Pero sin duda, el efecto más importante sobre la producción industrial por parte de las modificaciones en la política cambiaria fue la introducción de los controles de cambio en 1931.

Entre 1926 –año en que se estableció la Nueva Reforma Monetaria, que implicó el retorno al patrón oro– y 1930, el tipo de cambio se mantuvo fijo (0.2 gramos de oro fino por mil reis) y garantizado por la *Caixa de Estabilização*, que creaba letras (papel moneda) contra

²⁰⁰Durante el resto de la década de los treinta, la influencia persistente de los mismos factores, unida a la ampliación de los programas gubernamentales y a las repercusiones que tuvieron la reforma agraria y la expropiación del petróleo sobre la inversión extranjera y nacional, aconsejaron efectuar elevaciones en el arancel que, además de atender a varios objetivos simultáneamente, comenzaron a configurar una política de estilo proteccionista más definido, a la que vinieron a sumarse los procesos devaluatorios que llevaron la paridad cambiaria de 2.12 a 5.40 pesos por dólar. (Nacional Financiera, *op. cit.*, p.129)

reservas de 100% de oro. Las reservas de oro llegaron a 31 millones de libras esterlinas en septiembre de 1929, sin embargo, para noviembre de 1930 casi habían desaparecido, por lo que la *Caixa* fue clausurada y el tipo de cambio devaluado. Dada la escasez de divisas en 1931 se introdujo un control de cambios a través del monopolio del Banco de Brasil.²⁰¹ Bajo este esquema de controles cambiarios, los insumos industriales importados recibieron un trato de segunda prioridad en la asignación de divisas al tipo de cambio oficial, y para ello los insumos intermedios y los bienes de capital fueron calificados de ‘importaciones esenciales’.

Con los controles de cambio introducidos en septiembre de 1931, el orden de prioridad para atender las necesidades de divisas a tasa oficial fue: 1) compras del Gobierno e intereses de deuda externa, 2) importaciones esenciales y 3) otros fines, incluidas remesas de beneficios de empresas extranjeras. Villela y Suzigan (1973) encontraron que la primera de estas categorías absorbió la mitad de las reservas entre 1931 y 1933,²⁰² por lo que, como señala Hilton (1975)²⁰³ parece exagerado o erróneo hablar de las “elevadas preferencias” en tratamiento gubernamental a la industria.

La política de tipo de cambio dual tuvo consecuencias sobre los niveles de precios y de actividad internos. La devaluación elevaba el precio de los bienes finales importados estimulando su producción interna; mientras los controles cambiarios racionaban las divisas para la importación de bienes intermedios y de capital. La demanda de bienes manufacturados fue estimulada por la política de precios mínimos del café y, por otra parte, por la devaluación monetaria que sustituyó la demanda de bienes importados finales por intermedios.²⁰⁴

²⁰¹ Como consecuencia de los controles surgió un mercado paralelo de divisas, que fue tolerado hasta 1933, cuando se fijó un tipo de cambio intermedio, que duró cuatro meses, ya que el mismo año se flexibilizó la política cambiaria. Las restricciones de divisas y los controles cambiarios reaparecieron con la recesión externa de 1937. Díaz, D. (1994), *op. cit.*, p.159. En septiembre de 1931 se inició una renegociación de la deuda externa, cuyos pagos habían sido suspendidos en agosto por las dificultades cambiarias. Como no se preveía un aumento de las exportaciones, y con ello de las divisas necesarias para mantener el tipo de cambio, se discutió sobre el alcance de dos medidas extremas: “o se retiraba del mercado de cambio, o adoptaba controles cambiarios, dando preferencia a sus remesas y restringiendo en consecuencia el mercado de divisas”. Véase Souza Reis, F.T. (1934), *A depressão comercial e o funding-loan de 1931*, Lobato e Cía., Rio de Janeiro, pp.33-45.

²⁰² Villela, A.V. y W. Suzigan (1973), *op. cit.*, p.322-325

²⁰³ Hilton, S.E. (1975), “Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945: A Reappraisal of his Attitude Toward Industrialization and Planning”, en *Journal of Economic History*, vol. 25, núm. 4, EE.UU., p.761.

²⁰⁴ Díaz, D. (1994), *op. cit.*, p.162.

Otro aspecto importante referido a la política monetaria brasileña, que ha sido muy discutido en la historiografía económica del país, tiene que ver con las medidas que se instrumentaron en relación al sector cafetalero durante la Gran Depresión. La controversia se ha relacionado con un hipotético *keynesianismo avant la lettre*, que impulsó la prematura recuperación económica brasileña, en particular con la expansión monetaria para el financiamiento de la política de apoyo al sector cafetalero.²⁰⁵

La tesis primaria sobre los mecanismos de recuperación a la crisis corresponde a Furtado (1959), quien sostuvo que:

...la expansión del crédito por valor de 1,000 millones de cruzeiros en 1931, para la política del café evitó una contracción de mayores proporciones en la renta monetaria del sector exportador. Dados los efectos multiplicadores sobre la producción y el empleo general, el valor del producto que se destruyó con la política de apoyo al café habría sido inferior al monto del ingreso que se creó, por lo que se llevó a cabo una política anticíclica inconsciente.²⁰⁶

Esta tesis fue rechazada por Peláez (1971) quien consideró que:

El sector cafetalero no tenía mayores efectos de “arrastre” sobre la industria, mientras que la renta disponible del sector cafetalero habría permanecido estancada durante la Gran Depresión, debido al aumento de los impuestos sobre las exportaciones de café. Para el mismo autor, el gobierno de Vargas no estuvo en sintonía con la lógica keynesiana.²⁰⁷

Una postura intermedia ha correspondido a Fishlow (1973), quien acepta parcialmente la tesis de Furtado en relación con la expansión de la demanda interna, aunque reconoce que Peláez lleva parcialmente la razón respecto al autofinanciamiento de la política del café. Para este autor:

...los aspectos más destacables de la política cafetalera habrían sido tres. En primer lugar, el impulso paulista financiado por el capital extranjero. En segundo lugar, la contribución del gobierno federal con dinero primario por 250 millones de cruzeiros permitió que otros bancos

²⁰⁵ *Ibid.*, p.155

²⁰⁶ Furtado, C. (1959), *op. cit.*, p. 198.

²⁰⁷ Peláez, C.M. (1971), “Análise econômica do programa brasileiro de sustentação do café, 1906-1945: teoria, política e medição”, en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 25, núm. 4, p.13.

aumentaran sus depósitos; de esta forma, un tercio del financiamiento habría tenido un impacto más que proporcional sobre el gasto nacional. Finalmente, el impuesto sobre las exportaciones no habría sido un simple arreglo entre productores internos, ya que en parte fue soportado por el consumidor extranjero y, en esa medida, mantuvo la renta del sector cafetalero a niveles más altos de los que hubiesen prevalecido sin la política.²⁰⁸

Por último, Cardoso (1979) ha reformulado y defendido la tesis de Furtado, incluyendo elementos de Fishlow. Para esta autora:

Sólo una parte de los gastos gubernamentales fueron financiados por impuestos a la exportación que permitieron elevar los precios internacionales y la renta del café; así la recuperación de la renta era compatible con la mejora de la balanza comercial y la valorización del tipo de cambio. De esta forma, la transferencia de renta al sector del café provocó su recuperación y la expansión de la demanda de manufacturas.²⁰⁹

En mi opinión, esta política de estímulo, aunque destinada al sector cafetalero contribuyó de manera indirecta al fortalecimiento del mercado interno y el desarrollo y consolidación de diversas industrias. La defensa de la renta interna del sector cafetalero inyectaba en la economía el poder de compra necesario para mantener la demanda de productos manufacturados, sumada a la caída de las importaciones, se tradujo en escases de bienes manufacturados y consecuentes aumentos en sus precios relativos, incentivando la mayor producción industrial doméstica.

Por su parte en México, como en Brasil, la respuesta de política monetaria inmediata a la crisis de 1929 fue procíclica lo que acarreó pérdidas de reservas y una drástica contracción de la oferta monetaria. En junio de 1931 el gobierno se vio obligado a devaluar la moneda y abandonar el patrón oro expidiendo, el 25 de julio una nueva Ley Monetaria. Ante la escasez de reservas se dejó fluctuar el tipo de cambio hasta junio de 1932 (en marzo de ese año se promulgó una nueva Ley Monetaria), cuando se alcanzó una paridad de 3.60 pesos por dólar, misma que en 1933 las autoridades monetarias decidieron fijar hasta

²⁰⁸ Fislow, A. (1973), "Orígenes y consecuencias de la política de sustitución de importaciones en Brasil", en Di Marco, L. (comp.), *Economía internacional y desarrollo económico: ensayos en honor de Raúl Prebisch*, Depalma, Buenos Aires, p.362.

²⁰⁹ Cardoso, E.A. (1979), *op. cit.*

marzo de 1938.²¹⁰ La devaluación del peso (67% entre 1929 y 1933) cambió los precios relativos, encareciendo las importaciones, y alentó la sustitución de importaciones.

Organización institucional

Precisamente en estos años en el marco de la nueva relación Estado-economía, se crearon las primeras instituciones gubernamentales ligadas a la orientación y promoción del crecimiento industrial y de su financiamiento.

En Brasil, se creó en 1934, el *Consejo Federal de Comercio Exterior* (CFCE), que funcionó hasta 1949, integrado por funcionarios gubernamentales, empresarios y consultores especializados. Entre sus atribuciones se encontraban estudiar y proponer soluciones técnicas para asuntos como los siguientes: tratados comerciales, marina mercante, industria y comercio de carnes, promoción de las industrias nacionales, creación de departamentos e institutos para ocuparse de productos minerales y agrícolas nacionales, movilización de materias primas para la economía de guerra, etcétera.²¹¹

Durante el discurso pronunciado por el general Vargas, en el acto de creación del consejo señaló el objetivo y espíritu con que fue creado destacando:

El establecimiento del Consejo Federal de Comercio Exterior obedeció a uno de los imperativos esenciales de la administración del país. [...] Está destinado a estudiar los medios convenientes para perfeccionar y expandir nuestro comercio exterior superando dificultades y trabas y brindando amparo y protección en forma racional [...] La riqueza del Estado es resultado de las buenas normas administrativas. Así, resulta imperioso examinar posibilidades y proceder a un balance ponderado de sus reservas a fin de regular sus operaciones de compra y venta. La situación de nuestro país impone al gobierno el deber primordial de organizar la economía brasileña aumentando, dentro del territorio nacional y en el extranjero, la difusión de nuestros productos. Gradualmente, nos resultará así más fácil vencer las dificultades provocadas por la crisis mundial.²¹²

²¹⁰ Cárdenas, E. (1987), *op. cit.*, p.55

²¹¹ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p. 28

²¹² Vargas, G., discurso pronunciado el 6 de agosto de 1934 en el acto de creación del Consejo Federal de Comercio Exterior. Citado en *Ibid.*, pp.29-30

Años después, en 1939, bajo la dictadura del *Estado Nuevo* y con una posición industrializadora más clara señalaría:

No nos podemos conformar [...] con ser solo un país exportador de materias primas; esa condición es propia de países semicoloniales. Tenemos que ocuparnos de nuestras industrias de transformación, de la exportación de productos manufacturados y de su colocación en los mercados exteriores, de modo de conciliar nuestro comercio con sus exigencias y peculiaridades y con el rumbo que sigue su economía. No debemos aplicar una doctrina uniforme sino adaptarnos a las condiciones y necesidades de cada país en el plano de las relaciones comerciales.²¹³

Durante sus años de actividad el CFCE realizó estudios, investigaciones y debates y formuló sugerencias, normas y proyectos acerca de los principales problemas de la economía brasileña. A través de él, el gobierno propició la creación de muchas empresas industriales nuevas, como la producción de pulpa y papel, acero, químicos pesados, cemento; además de contribuir a la normalización de los productos de exportación y la nacionalización de los bancos comerciales y los aspectos básicos del comercio exterior.

El Consejo Federal de Comercio Exterior puede ser considerado el primer organismo brasileño de planificación estatal, en el cual se reunieron funcionarios públicos, empresarios y técnicos con el propósito de estudiar los problemas económicos del país, y proponer e instrumentar soluciones a los mismos. Con la creación del Consejo el gobierno de Vargas abandonó la política económica orientada a la defensa y protección de los sectores ya establecidos y comenzó a implementar una en la que el gobierno creaba las condiciones para la expansión y diversificación de la economía brasileña.

En 1937, se fundó la *Cartera de Crédito Agrícola e Industrial* del *Banco de Brasil*, institución que permitió el financiamiento e implantación de nuevas industrias básicas, como celulosa y papel, metalurgia de aluminio, siderurgia a base de carbón mineral, entre otras. Aunque, en un inicio fue destinada principalmente a ofrecer créditos a la agricultura en crisis, a partir de los años cuarenta pasó a desempeñar las funciones de un verdadero banco de desarrollo industrial. Sus préstamos, representaron parte sustancial de los créditos del Banco de Brasil

²¹³ Vargas, G., discurso pronunciado el 8 de mayo de 1939, cuando asumieron sus cargos los nuevos miembros del Consejo. Citado por *Ibid.*, p.30.

a la industria de la transformación, eran concedidos para compra de máquina y equipo, a plazos de 5 y después 10 años, a tasas de interés preferenciales.

Asimismo, se crearon dos entidades bancarias que dieron mayor confianza al sistema financiero, la *Caja de Movilización Bancaria* del Banco de Brasil en 1932, cuya función era evitar la insolvencia a través de préstamos de última instancia. Y una nueva reglamentación de la *Cartera de Redescuentos*, adoptada en diciembre de 1935 que facilitó el acceso al redescuento de los títulos industriales y comerciales. En 1938 se creó el Consejo Nacional del Petróleo. Finalmente, en 1939 se estableció una política de inversiones gubernamentales a través del Plan Especial de Obras Públicas y Defensa Nacional, cuyos objetivos eran la creación de industrias básicas, la ejecución de obras públicas y el desarrollo de la defensa nacional, cuyos gastos tuvieron prioridad con el inicio de la Segunda Guerra Mundial.

En el mundo en desarrollo, México de hecho fue un precursor en la creación de instituciones financieras controladas por el Estado diseñadas para fomentar el crecimiento económico. Como se apuntó en el capítulo previo, en abril de 1932 se reformó la Ley Constitutiva del Banco de México, redefiniéndose sus funciones:

Se eliminaron las actividades de depósito y descuento, procurando así acabar con la hostilidad de los bancos privados y conseguir su cooperación y se le convirtió realmente en un banco central con los siguientes objetivos: a) emitir billetes y regular la circulación monetaria, la tasa de interés y los cambios sobre el exterior, b) redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil; c) centralizar las reservas bancarias y fungir como cámara de compensación; d) encargarse del servicio de tesorería del gobierno federal, y e) efectuar las operaciones bancarias compatibles con su naturaleza de banca central.²¹⁴

La nueva Ley permitió el acceso al redescuento de todos los bancos, que junto con la eliminación de las operaciones de banca comercial mejoró sus relaciones con la banca privada; además de reforzar su eficacia como instrumento para regular el circulante y la tasa de interés. A partir de ese momento, el Banco de México se convirtió en el eje del sistema financiero del país, con capacidad para el control efectivo de la oferta monetaria, la dirección de los créditos y el control sobre el tipo de cambio.

²¹⁴ Ayala, J. (2001), *op. cit.*, p. 120.

En la reestructuración del sistema bancario se perfilaron dos vertientes: una, la de los bancos privados, que continuaron con una política de concesión de préstamos a unos pocos grupos nacionales, a los tradicionales y ricos clientes; y otra, la de los bancos nacionales de fomento que se dedicarían a las nuevas formas de crédito que requerían las condiciones económicas y sociales del país. El Banco de México asumió la coordinación de los dos sistemas bancarios.²¹⁵

Aunado a la redefinición de funciones del Banco de México se crearon poderosas instituciones de crédito²¹⁶ como el *Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas* en 1933, que operó en las mismas condiciones y con los mismos objetivos que los bancos hipotecarios privados. Además de funciones especiales como financiar obras públicas, crear y desarrollar industrias de transformación de interés nacional y fomentar las construcciones urbanas; incluyó dentro de sus diversas funciones las de garantizar el financiamiento de diferentes proyectos para el desarrollo de la industria de transformación, y principalmente facilitar el programa de obras públicas del gobierno. Sin embargo, desde 1937 dejó de financiar el desarrollo de la industria debido, principalmente, al surgimiento de otras instituciones especializadas en este tipo de créditos; concentrando su actividad en obras públicas como abastecimiento de agua y alcantarillado.

En 1934 se creó por decreto la *Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA)* con los siguientes objetivos:

Fraccionar, colonizar y vender inmuebles y cobrar los créditos hipotecarios que los bancos privados, como accionistas, quisieran aportarle; 2) planear y dirigir el fraccionamiento y la colonización de las tierras que el gobierno federal y la Comisión Monetaria incorporasen a su patrimonio; 3) construir un verdadero mercado de valores; 4) actuar como agencia financiera del gobierno, y 5) se le facultaba para organizar, transformar y administrar toda clase de empresas y participar en ellas. Durante sus primeros años se orientó principalmente a apoyar

²¹⁵ *Ibid.*, p.122.

²¹⁶ En 1926 se fundó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, para apoyar las operaciones en favor de la pequeña agricultura, incluidos los ejidatarios. El banco debía también estimular el fraccionamiento de los latifundios, desconcentrar y distribuir el crédito por conducto de las sociedades regionales y locales de crédito. En ese mismo año se creó un sistema de bancos regionales para atender a los ejidatarios y se establecieron nueve pequeños bancos agrícolas ejidales bajo la jurisdicción de la Secretaría de Agricultura los cuales fueron liquidados en 1931, transfiriéndose sus recursos al Banco Nacional de Crédito Agrícola. *Ibid.*, p.123.

la política gubernamental en materia de obras públicas y programas sociales, dejando de lado el objetivo de apoyar la industrialización, que sería asumido cabalmente hasta 1940.²¹⁷

Al inicio, el objetivo principal de NAFINSA fue proporcionar un mercado de bonos gubernamentales y financiar los programas de obras públicas y servicio social con los ahorros del público invertidos en valores federales, estatales y municipales. A partir de 1940, además de su papel como agente financiero del gobierno, su actividad se orientó a favorecer los créditos industriales de largo plazo y a fomentar la apertura y expansión de empresas industriales; poco a poco se fue convirtiendo en la principal institución financiera del país.

Una de las instituciones financieras que desempeñó un importante papel en este periodo fue el *Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial*, fundado en 1936, encargado de otorgar crédito al movimiento cooperativo en las distintas ramas de la industria. En 1939, otorgó crédito a 180 sociedades cooperativas, beneficiando a más de 25 mil trabajadores. Lamentablemente la falta de recursos hizo frenar su actividad, principalmente porque no era un organismo asociado al Banco de México, ni estaba facultado para recibir depósitos no realizar otras operaciones pasivas que le hubieran permitido aumentar sus recursos. Esta situación condujo al banco a su completa liquidación en 1941.²¹⁸

El *Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomex)* comenzó a funcionar en 1937, dedicado al financiamiento de los productos exportados por productores nacionales así como a la importación de mercancías indispensables para el desarrollo nacional; intervenía como una especie de acumulador de divisas que a su vez eran empleadas para la importación de productos industriales necesarios a la economía mexicana. En septiembre de ese mismo año se creó la *Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA)* como departamento comercial del Banco y su función central fue liberar a los productores agrícolas de toda clase de intermediarios, usureros y especuladores mediante las operaciones de compra-venta, y transporte. CEIMSA debía realizar funciones de regulación comercial y asegurar el abastecimiento de productos, principalmente básicos; así como y mantener los precios bajos.²¹⁹

²¹⁷ *Ibid.*, p.124.

²¹⁸ *Ibid.*, p.204

²¹⁹ *Ibid.*, p.203

A medida que el Estado adquiriría más importancia y control político podía implantar políticas comerciales e industriales aun en contra de los intereses de ciertos grupos. Así se integró el sistema bancario estatal del país, que apoyó prioritariamente el desarrollo de actividades económicas según los objetivos de la industrialización. Las instituciones financieras y crediticias administraron y asignaron el crédito público a la inversión en las distintas actividades que se consideraban imprescindibles. Los recursos de la banca privada fueron básicamente empleados a corto plazo y fueron destinados al comercio, al consumo o bien a la especulación con la compra y venta de bienes raíces. Los créditos de largo plazo fueron crecientemente financiados por la banca del Estado. Sin embargo, en la primera mitad de la década de los cuarenta, las condiciones de la economía y de la balanza de pagos, así como la interrupción parcial de abastecimientos competitivos hicieron innecesaria la adopción de nuevas medidas proteccionistas,²²⁰ pero la situación cambió radicalmente en los primeros años de la posguerra al invertirse rápidamente el signo de la balanza de pagos y resentir los industriales nacionales el impacto de la competencia externa.

POLÍTICA INDUSTRIAL EN UNA ECONOMÍA DE GUERRA: 1940-1945

Como se indicó en el capítulo anterior, la revolución de 1930 reabrió el debate en torno a la creación de la industria siderúrgica en Brasil. La discusión tuvo lugar en diversos organismos como: la Comisión Nacional de Siderurgia; el Congreso Nacional, El Consejo Técnico de Economía y Finanzas del Ministerio de Hacienda y el Consejo Federal de Comercio Exterior. Con base en estos debates y diversos estudios y análisis técnicos y científicos se establecieron las directrices que debería adoptar el gobierno:

La creación de un monopolio estatal para la exportación de mineral de hierro y de manganeso; la preferencia del régimen estatal para la explotación de la industria siderúrgica, como medio más eficiente de defensa económica y militar del país, mientras que el régimen paraestatal solo se permitiría con preponderancia del Estado; la condenación formal del “régimen de concesión”, ya sea para la exportación del mineral o para la explotación industrial del hierro por ser contrario a los altos intereses de la nación [...] ²²¹

²²⁰ En 1943 se intentaron elevar los aranceles y en 1944 se expidió un decreto con el propósito de establecer un sistema de licencias a la importación, pero se suspendieron, en parte debido a la oposición del gobierno norteamericano que consideró tales medidas contrarias al tratado comercial entonces vigente.

²²¹ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p.33.

En 1940 el gobierno brasileño estableció la Comisión Ejecutiva del Plan Siderúrgico Nacional para preparar el programa de construcción de una planta siderúrgica de grandes dimensiones, y en 1941 se creó la Compañía Siderúrgica Nacional, como empresa estatal con el carácter de sociedad anónima y de capital totalmente brasileño distribuido en acciones ordinarias suscritas por el Tesoro nacional y más de 22,000 brasileños; y acciones preferenciales que poseían algunos institutos de pensiones y jubilaciones así como las cajas federales de ahorro de Río y San Pablo. Adicionalmente, el Import and Export Bank, de Washington, concedió un crédito de 45 millones de dólares para la adquisición de maquinaria y equipo en Estados Unidos.

Sin duda la situación internacional propició (o precipitó) las condiciones favorables para la instalación de la gran siderurgia, Brasil supo aprovechar su condición de aliado en la lucha contra el nazismo. Al estar orientada a un sector estratégico de la economía, es válido suponer que tanto el gobierno de Vargas como los grupos dominantes de la época buscaban crear las condiciones e infraestructura necesarias para el desarrollo industrial del país.

En 1942, ante los efectos negativos de la guerra mundial se creó el *Organismo de Coordinación de la Movilidad Económica*, a través del cual el gobierno coordinaba los asuntos económicos, financieros y tecnológicos, y se organizaba la economía nacional. Este organismo absorbió buena parte de las atribuciones del CFCE. Al frente del Organismo fue nombrado João Alberto Lins de Barros, de acuerdo con el decreto de ley por el cual se instituyó el organismo, eran amplias las atribuciones con que había sido investido:

El coordinador de la Movilización Económica, como delegado del presidente de la República, tendrá en general las atribuciones de coordinación requeridas para: I) orientar la minería, la agricultura, la ganadería y la industria en general, con miras a habilitarlas para proporcionar con la máxima eficiencia los materiales y los productos más necesarios e indispensables; II) controlar, por conducto del Departamento de Exportación e Importación del Banco de Brasil, la importación y exportación de materias primas, productos semimanufacturados y manufacturados, atendiendo a las exigencias y necesidades de las Fuerzas Armadas, la administración pública y el pueblo en general; III) coordinar el transporte en el territorio nacional y para el exterior; IV) planificar, dirigir y fiscalizar el racionamiento de combustibles y energía; V) intervenir en el mercado de trabajo, determinando la utilización de la mano de

obra, en las ocasiones y lugares que correspondan; VI) investigar el costo, los precios y los márgenes de ganancia de mercaderías, materiales y servicios; VII) fijar los precios máximos, mínimos y básicos y los límites de precio con los que deben venderse mercaderías y materiales y cobrarse los servicios; VIII) prohibir la compra, venta y abastecimiento a precios distintos de los fijados; IX) determinar las condiciones de venta de mercaderías; X) exigir a productores, fabricantes y demás comerciantes y proveedores de mercaderías las licencias que se consideren necesarias; XI) fijar o limitar la cantidad de cualquier mercadería a ser vendida, suministrada o distribuida para el consumo público, y de los servicios que se prestarán; XII) reunir y coordinar datos estadísticos relativos a precios, costos y existencias de mercaderías; XIII) estudiar y proponer cualquier medida tendiente a asegurar la defensa de la economía de la Nación.²²²

El coordinador del organismo, Lins de Barros, tomó las medidas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones del OCME, entre las instituciones creadas por el organismo destaca el *Sector de Producción Industrial (SPI)* destinado a planificar el funcionamiento y la expansión el sector manufacturero.

Corresponde al SPI: a) la planificación industrial del país, de modo de satisfacer sus necesidades militares y civiles y posibilitar su colaboración en el esfuerzo de guerra de los países aliados; b) orientar, dirigir y controlar el programa de producción industrial del país, para lo cual determinará, cuando sea necesario, la instalación, movilización, transformación y adaptación de fábricas; c) estudiar y fijar prioridades para la distribución de combustible, energía eléctrica, materias primas, transportes y mano de obra; d) estudiar y organizar la producción en serie y, cuando se consideren necesarias, la simplificación y la normalización de los productos; e) efectuar las investigaciones y los estudios técnicos y económicos necesarios; f) promover la formación de técnicos especializados para la industria; g) presentar asistencia técnica a la industria y controlar su eficacia, cuando es necesario.²²³

Asimismo, en Brasil se observó una creciente organización interna del sector industrial. Entre 1943 y 1945, se llevaron a cabo importantes reuniones empresariales de ámbito nacional, destacando la *Conferencia de las Clases Productoras del Brasil*, celebrada en Teresópolis en 1945. En estas reuniones, los empresarios industriales organizaron sus intereses de acuerdo con la sociedad global y marcaron bien sus relaciones con el Estado. [...] Los programas formulados en los congresos empresariales reflejaban, así, mucho más

²²² Decreto de ley 4.750, del 28 de septiembre de 1942, art. 3º, citado por *Ibid.*, p. 50

²²³ *Ibid.*, p.51

las aspiraciones posibles que la potencialidad concreta de esa clase. Paralelamente, se suscitaban con creciente claridad los problemas de una política más coherente de industrialización, entendida en un sentido más amplio, de articulación de los diversos sectores productivos a través de la planeación.²²⁴

Durante el Primer Congreso Brasileño de Economía, celebrado en 1943 en Río de Janeiro, al cual asistieron el dictador Getúlio Vargas como presidente honorario, comerciantes, industriales, banqueros, agricultores, economistas, funcionarios públicos y profesores universitarios; se realizó un balance de las condiciones y perspectivas de la economía brasileña ante la situación internacional, particularmente la drástica reorientación del comercio exterior.

Durante el Congreso se formularon recomendaciones sobre la economía brasileña en general y sobre la industria, agricultura, comercio, salarios, bienestar social, entre otros, en particular, sobre el sector industrial la conclusión de los congresistas fue clara: era necesario y conveniente una industrialización rápida y eficiente. Para ello recomendaron:

Intensificar, mediante una política definida en la materia, la industrialización del país, ya iniciada con auspicios tan favorables [...]

Sugerir al gobierno federal la conveniencia de que, a falta de iniciativas particulares, las industrias básicas se organicen con la participación del Estado o bajo su amparo. En este caso, el Estado participará en su administración o fijará precios máximos a sus productos, mediante una fiscalización adecuada, para conciliar así los incentivos que deben darse a la producción con los intereses de los consumidores.²²⁵

Ante las perspectivas y dificultades que entrañaba la Segunda Guerra Mundial, Roberto Simonsen consideró que el sector privado no estaba preparado para responder a las nuevas exigencias en materia de capital –tecnología, conocimientos técnicos o prácticos (Know-how), capacidad de organización y liderazgo, etc–. Por ello, las nuevas posibilidades

²²⁴ De esta época son los debates en el Congreso Nacional de Política Industrial y Comercial (que era un órgano de asesoría de alto nivel, vinculado al aparato estatal) respecto de la “planificación de la economía nacional”, y la polémica subsiguiente entre el dirigente industrial Roberto Simonsen y el economista Eugenio Gudin acerca de las ventajas y desventajas del apoyo a la industrialización. *Ibid.*, p.57.

²²⁵ *Ibid.*, p. 54

de desarrollo económico, y en especial industrial, requerían la formulación y utilización de nuevos instrumentos de acción entre ellos la planificación y el pensamiento técnico y científico.²²⁶

El diagnóstico y recomendaciones fueron presentados al Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial en 1944, provocando una reacción inmediata entre los liberales. Eugênio Gudin, defendió la privatización de la economía, la libre participación del capital extranjero y la neutralidad del poder público, es decir que el Estado debería sólo “establecer las reglas del juego” y no intervenir en la actividad económica. Conforme a este razonamiento propugnó la privatización de la industria siderúrgica estatal.²²⁷ Lo que estaba en juego en Brasil era, entonces, definir una estrategia de desarrollo económico e industrialización.

En lo concerniente a México, el gobierno tuvo que reaccionar al ciclo económico externo con todos los instrumentos de que disponía; así mismo, tenía la certeza de que debía promover el desarrollo del país mediante la inversión en proyectos de infraestructura económica que sirvieran de base para el crecimiento de la economía privada.

En materia monetaria y crediticia, las autoridades hacendarias y financieras modificaron la legislación del Banco de México y de las instituciones crediticias, reformaron el encaje legal, llegaron a acuerdos voluntarios con los bancos para que éstos restringieran el crédito, vendieron oro y plata para absorber liquidez del sistema, y finalmente iniciaron el control selectivo del crédito por actividades y por zonas geográficas.²²⁸

La política comercial seguida durante esos años, más bien involuntariamente, que se caracterizó por el mantenimiento de las tarifas en niveles casi constantes, tuvo como consecuencia que la tarifa implícita a las importaciones (recaudación fiscal proveniente del cobro de los aranceles entre el valor de las importaciones) se redujera, de 17.1% en 1939 a 7.5% en 1945; ello ocurrió al no haber cambios sustanciales y generalizados en las tarifas específicas al tiempo que se daba un fuerte proceso inflacionario.²²⁹

²²⁶ *Ibid.*, p. 56

²²⁷ *Ibid.*, p.57

²²⁸ Cárdenas, E. (2005), *op. cit.*, p.104.

²²⁹ *Ibid.*, p.108

En enero de 1943 se suscribió un acuerdo comercial entre México y Estados Unidos mediante el cual se congelaban los niveles de tarifas para los principales bienes y se daban concesiones o reducciones en los aranceles en 203 fracciones, cuyo valor representaba en 1939, 29% de la importaciones mexicanas de ese país. Se decía que el acuerdo de no aumentar tarifas era una parte de la contribución mexicana al esfuerzo bélico de los aliados. En diciembre de ese año, el gobierno mexicano emitió un decreto en el que se elevaban las tarifas de unos 600 productos, en un rango de entre 10 y 50%, aunque en ocasiones llegaba al 100%. Sin embargo, este decreto nunca entró en vigor.²³⁰

En 1944, el Congreso autorizó al poder ejecutivo establecer controles cuantitativos a ciertas importaciones, aunque una lista amplia de productos sujetos a cuotas no apareció sino hasta fines de 1945.

Si bien es cierto que el establecimiento de algunas cuotas a la importación en ese año constituyó el inicio de una verdadera política proteccionista, que habría de consolidarse a partir de 1947, la política comercial explícita que se siguió, voluntaria o involuntariamente por la presión externa, fue más bien de apertura de fronteras, lo cual contribuía, por otra parte, con el propósito de aumentar la oferta doméstica de bienes que coadyuvaran a controlar la inflación, especialmente en el caso de los bienes *necesarios para la subsistencia*.²³¹

Es verdad que existía la intención política de proteger la industria nacional para estimularla; no obstante, la realidad coyuntural impidió que eso fuera posible durante la guerra. Más bien, la política de estímulo a la industria, salvo en algunas instancias particulares, fue la política fiscal a través de las leyes de fomento que aprobaron en 1941 y posteriormente en 1946, y mediante el gasto de inversión gubernamental en infraestructura.

En esencia, esas leyes de fomento se restringían a la exención prácticamente de todos los impuestos por un periodo de cinco años (Ley de Industrias de Transformación, 1941), que se amplió en 1946 (Ley de Fomento de Industrias de Transformación) hasta un periodo de diez años, dependiendo de la importancia estratégica de la industria en cuestión. Los impuestos incluidos eran los de la renta, del timbre, utilidades excedentes, e incluso de importación de maquinaria, equipo y materias primas. La Ley de 1941 autorizaba, además,

²³⁰ *Ibid.*, p.109.

²³¹ *Idem.*

la exención de impuestos a la exportación, que estaban en efecto desde la devaluación de 1938, aunque esta exención fue revocada en la nueva ley de 1946.²³²

CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se revisaron las medidas e instrumentos principales de política industrial y comercial empleados por Brasil y México durante la etapa de transición de una economía primario-exportadora a una industrializada. Con el objetivo de impulsar y organizar la industrialización de sus economías, ambos países aplicaron políticas más intervencionistas. No obstante, aún cuando el sector industrial adquirió importancia creciente a partir de los años treinta, no es posible hablar de una planificación o programa formal de fomento industrial, más bien la política industrial desarrollada en el periodo fue, la mayoría de las veces, “instintiva” o accidental, se trataba de medidas instrumentadas para combatir los desequilibrios externos que derivaban en el impulso indirecto del sector industrial-manufacturero. Sin embargo, poco a poco, a medida que el Estado adquiría mayor control político y ampliaba su participación en la economía, esta situación fue cambiando y la política industrial adquirió relevancia propia, convirtiéndose en un instrumento clave en la estrategia de industrialización de Brasil y México.

Por su parte, la política comercial de la época fue *pasiva*, respondió esencialmente a las necesidades de recaudación. Incluso el control de las importaciones y el incremento de las tarifas arancelarias fueron empleados como instrumentos de la política tributaria más que con un propósito proteccionista. En realidad, el crecimiento industrial fue propiciado por la política cambiaria que sí funcionó como un poderoso instrumento de protección a la producción interna. En el caso particular de Brasil, la política de defensa del café, aunque destinada al sector cafetalero contribuyó de manera indirecta al fortalecimiento del mercado interno y el desarrollo y consolidación de diversas industrias.

Existen, sin embargo, expresiones destacadas de que el desarrollo industrial, si bien carecía de una política industrial formal, era un objetivo presente en las estrategias de crecimiento de Brasil y México. La manifestación más evidente de que se estaba realizando

²³² *Ibid.*, p.110.

esta transformación fue la creación de las primeras instituciones gubernamentales ligadas a la orientación y promoción del crecimiento industrial y de su financiamiento.

Las instituciones financieras y crediticias creadas en este periodo tendrían un papel destacado en la etapa de posguerra mediante la administración y asignación del crédito público a la inversión en las distintas actividades consideradas imprescindibles.

Finalmente, la Segunda Guerra Mundial, aceleró el desarrollo de instrumentos e instituciones encaminadas a dirigir la nueva estrategia industrializadora. Brasil y México, se vieron favorecidos, además, por la disposición de Estados Unidos de financiar muchos de estos proyectos. Brasil y México decidieron crear las condiciones e invertir en la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial de cada país que sirviera de base para el crecimiento de la economía privada. A pesar de estos avances, como se explica en los siguientes capítulos será hasta la segunda posguerra cuando se instrumente la promoción deliberada e institucional del desarrollo industrial en ambos países.

CAPÍTULO 5

LAS ETAPAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN BRASIL Y MÉXICO: INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR EL ESTADO, 1946-1958

INTRODUCCIÓN

Continuando con el análisis comparado de las características distintivas de las fases identificadas en el capítulo 1, este y el siguiente capítulo se dedican al estudio de la etapa de mayor crecimiento económico a nivel mundial y de nuestros países en particular. La llamada '*edad de oro del capitalismo*' que, además de registrar las mayores tasas de crecimiento en la historia, ofrecía las mejores perspectivas de desarrollo social, en esta '*bella época*', el mundo experimentó alto crecimiento, estabilidad financiera, mejoras en las condiciones de salud, educación, vivienda, entre otros, y una importante reducción de la brecha en los niveles de ingreso entre países, y también entre personas.

En ese sentido las trayectorias económicas de Brasil y México, aunque con matices propios, se inscriben perfectamente en el contexto internacional. Se trata de un periodo en que la estrategia de industrialización se institucionaliza y a ella se destinan todos los instrumentos de política económica. Existen, sin embargo, diferencias importantes entre ambos países. Aunque impulsadas por regímenes autoritarios, el éxito brasileño se construye bajo la dictadura militar, en medio de convulsiones políticas y sociales importantes y tras una constante lucha para reducir la inflación. En tanto el *milagro* mexicano es conducido por un presidencialismo disfrazado de *democracia*, con un férreo control sobre las organizaciones obreras, campesinas, de las clases medias y, en buena medida, del capital.

El propósito de este capítulo es revisar los efectos que la situación de posguerra tuvo sobre las economías brasileña y mexicana, y determinar cuál fue la estrategia y medidas de política económica que instrumentaron sus gobiernos respectivos para hacerles frente, el énfasis se pone en los desequilibrios del sector externo, la lucha contra la inflación y el papel de las devaluaciones en la consecución del objetivo fundamental de ambos países: industrializarse.

POSGUERRA Y EL CICLO INFLACIÓN-DEVALUACIÓN, 1945-1954

Brasil: interludio liberal y vuelta al proteccionismo

En septiembre de 1945 la Segunda Guerra Mundial llegó a su fin. Al interior de Brasil, el 29 de octubre del mismo año diversas fuerzas políticas, civiles y militares, derrocaron al dictador Getúlio Vargas mediante un golpe de Estado. De inmediato iniciaron un programa de desmantelamiento de casi todo lo que estuviese identificado con la dictadura del *Estado Novo* y la figura de Vargas. Como parte de la decisión de los nuevos gobernantes de ‘redemocratizar’²³³ el país, se reformuló también la estructura misma del Estado.²³⁴ Surgieron entonces partidos y dirigentes de ideologías tan diversas como son: liberales, conservadores, socialistas, comunistas, entre otros.²³⁵ En 1946, una Asamblea Constituyente que contó con la representación de todos los partidos políticos, promulgó una nueva Constitución influida por las ideas del liberalismo económico, de este modo entre 1945 y 1946 se produjo una drástica reorientación de la relación entre el Estado y la economía.

Para comprender mejor esta transición en lo político y lo económico vale la pena detenernos en algunos aspectos del derrocamiento de Vargas. Ya desde 1943, empezaron a surgir diversos grupos políticos y civiles que demandaban mayor libertad e inclusión política, evidenciando la necesidad de democratizar las instituciones políticas brasileñas. En esa época, la contradicción entre la lucha contra el nazifascismo, por un lado, y el mantenimiento de la dictadura brasileña, por el otro, agudizaron el descontento político interno. Las fuerzas políticas que estaban fuera del gobierno se organizaban rápidamente con el objetivo de redemocratizar las instituciones. Se trataba principalmente de grupos políticos oligárquicos y liberales (civiles y militares) deseosos de conquistar el poder, organizados principalmente en la Unión Democrática Nacional (UDN).

²³³ El término “redemocratizar” se entiende como sustituir la dictadura por una democracia representativa.

²³⁴ Ianni, O., *op. cit.*, p.71

²³⁵ Partido Social Democrático (PSD), Unión Democrática Nacional (UDN), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Comunista de Brasil (PCB), Partido Republicano (PR), Partido Social Progresista (PSP), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Izquierda Democrática (ED) y Partido Libertador (PL). *Idem*.

Ante estos grupos, Vargas actuó rápidamente movilizando sus propios recursos políticos. Congregó a las masas urbanas y a los trabajadores en una campaña a favor de lo que denominó la “*Constituyente con Getúlio*”, también conocida como “movimiento queremista”. Con esta campaña el presidente buscaba modificar el régimen político apoyándose en las mismas fuerzas que estaban representadas en el *Estado Novo* para evitar que el poder político quedase en manos de los grupos oligárquicos que aún existían y sus aliados liberales y extranjeros. A las filas de la Constituyente se unió, tácitamente, el Partido Comunista de Brasil.

Lo que estaba en juego en este proceso de redemocratización eran los intereses de los grupos conservadores brasileños, así como los intereses económicos y políticos de grupos extranjeros, en particular, norteamericanos. El riesgo que estos grupos veían si la propuesta democratizadora del general Vargas triunfaba era el fortalecimiento de la política económica estatizante (mantener la conducción y control de la política económica en manos del sector público) y de la emancipación nacional. Recuérdese que esa era la tendencia prevaleciente en el periodo previo. Fue por eso que las fuerzas políticas adversas al nacionalismo económico, al dirigismo estatal y a la participación de las masas en el proceso político se organizaron para derrocar al dictador. El exitoso golpe de Estado de octubre de 1945 significó la victoria de estos grupos opositores. El propio Getúlio Vargas señaló, un año después al dar su versión sobre el golpe:

Fui víctima de los agentes de las finanzas internacionales, que pretenden mantener a nuestro país en una situación de simple colonia, exportadora de materias primas y compradora de bienes industriales en el exterior. [...] Los beneficiarios y los defensores de los trust y los monopolios no podían perdonarme que el gobierno hubiese arrancado de las manos de un grupo extranjero, para restituirlo sin cargo al patrimonio nacional, el Valle del Río Dulce, con el pico de Itabira, que contiene uno de los mejores yacimientos de hierro del mundo. Tampoco me perdonaron los agentes de las finanzas extranjeras la nacionalización de los demás yacimientos minerales de nuestro rico subsuelo y de las caídas de agua generadoras de energía, el uso obligatorio de carbón nacional, las fábricas de aluminio y celulosa y la construcción de Volta Redonda. *La industrialización progresiva*

*y rápida de Brasil atentaba contra los intereses de las finanzas internacionales. [Cursivas propias].*²³⁶

Tras el golpe de Estado, el general Eurico Gaspar Dutra asumió el poder. La política económica adoptada por el nuevo gobierno representó una ruptura con la orientación de los años previos. Bajo los lineamientos del liberalismo económico, el Estado desempeñó una función menos activa en la economía, de una política de desarrollo y de intervención estatal se pasó a una política de reducción de la función económica del poder público y de desentendimiento por el desarrollo.

En nombre de los principios liberales adoptados, se crearon condiciones más que favorables a la entrada (y salida) de capital extranjero, bajo el principio de que el país *necesitaba* abrirse a éste sin discriminaciones; al tiempo que se eliminaron los órganos estatales vinculados con el intervencionismo. En nombre de la ‘democracia representativa’ se abandonaron las directrices y prácticas ligadas a la política económica de orientación nacionalista. La nueva Constitución de 1946 y las normas políticas y económicas adoptadas por el nuevo gobierno consagraron la hegemonía de los principios de ‘libre iniciativa’ e ‘igualdad de oportunidades para nacionales y extranjeros’. Las fuerzas políticas desalojadas del poder junto a Vargas, serían los combatientes del nuevo rumbo de la política económica, pero para ello, debieron reorganizarse y actuar bajo las condiciones que la democracia representativa les ofrecía.²³⁷

En opinión de Ianni (1971),²³⁸ un aspecto que ejemplifica la retracción del Estado de la economía, es el hecho que el *Consejo Nacional de Economía (CNE)*, creado por la Constitución de 1946 (art. 205), sólo fue reglamentado por ley para su funcionamiento efectivo hasta 1949. Esa demora, afirma el autor, puede considerarse un síntoma del desinterés de los gobernantes por un órgano que habría sido útil para la realización de estudios y la formación de líneas directrices sobre los problemas de política económica gubernamental.

²³⁶ Vargas, G. (1946), *A política trabalhista no Brasil* en Livraria, discurso pronunciado en la concentración del Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) en Pôrto Alegre, el 29 de noviembre. Citado en *Ibid.*, p. 75

²³⁷ Como se explica más adelante, esta reorganización fue exitosa, y en 1951 retomaron el poder por la vía democrática.

²³⁸ *Ibid.*, p.78

Se produjo así una reorientación drástica en la relación Estado-economía, de una política de intervención se pasó a una en la que el Estado serviría a los intereses más inmediatos de la empresa privada –nacional y extranjera– desentendiéndose del desarrollo. Su cambio de orientación implicó, por supuesto, la de sus instrumentos y contenidos ideológicos.²³⁹ Bajo la ideología liberal y su convergencia con los intereses de la empresa privada, el nuevo gobierno decidió no aumentar el salario mínimo, a pesar de la creciente inflación, disminuyendo considerablemente el poder adquisitivo del salario de los trabajadores. Queda claro que esta política salarial actuaba a favor de la acumulación de capital y el aumento de beneficios en el sector privado y en detrimento de los trabajadores.

En términos generales, la política económica del gobierno de Dutra se orientó a crear condiciones favorables para la entrada y salida de capital extranjero, eliminó los órganos estatales vinculados con el intervencionismo y desmontó el aparato de controles directos a la importación. La respuesta del nuevo gobierno a la inflación provocada por la guerra fue abrir el país a la importación de bienes manufacturados en el exterior.²⁴⁰

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la posición de la balanza de pagos parecía muy cómoda para el país. La importante caída de las importaciones durante la guerra y el boom de las exportaciones se tradujeron en un incremento sustancial de las reservas internacionales, de 71 millones de dólares (md) en 1939 a 708 md en 1945. Aunado a lo anterior, se esperaba un incremento considerable en la demanda mundial, con un efecto positivo sobre el precio internacional del café, que aún representaba cerca del 70% de las exportaciones totales de Brasil. Las expectativas también eran optimistas respecto a la cuenta de capital.

Se creía que el apoyo político y militar brindado a los Estados Unidos durante la guerra rendiría frutos en la posguerra en términos de un ingreso significativo de capital público. Además, también se esperaba un aumento en los flujos de capital privado en respuesta a la política externa más abierta que se estaba proponiendo.²⁴¹

²³⁹ Se adoptó una política económica inspirada en las tesis del grupo dirigido y representado por el economista Eugênio Gudín, quedando relegado a segundo plano el representado por el industrial y economista Roberto C. Simonsen.

²⁴⁰ *Ibid.*, p.76

²⁴¹ Portugal, M.S. (1994), "As políticas brasileiras de comércio exterior, 1947-88", en *Ensaio FEE*, Porto Alegre, Brasil, p.235.

Ante este escenario, el foco principal de la política económica era el combate a la inflación, para lo cual, en febrero de 1946, el gobierno estableció un régimen cambiario sin restricciones, con excepción de algunas limitaciones a la salida de utilidades. Suspendió las restricciones cuantitativas a la importación, y contó con divisas disponibles para la mayoría de las transacciones de capital. A pesar de que desde 1945 el tipo de cambio se encontraba sobrevaluado se mantuvo en su nivel de pre-guerra (18.5 cruzeiros por dólar), hasta 1953; en tanto los precios internos aumentaron cerca de 285% entre 1945 y 1953.²⁴² “A los ojos del gobierno, la sobrevaluación del tipo de cambio ayudaría a combatir la inflación e incrementar la oferta doméstica de bienes. Mientras que una devaluación real del cruzeiro aumentaría las presiones inflacionarias”.²⁴³

Aunque se esperaban algunos efectos negativos sobre la balanza comercial, estos no eran una preocupación central dado el optimismo descrito con anterioridad. Sin embargo, las expectativas no se cumplieron y Brasil experimentó importantes contracciones en el comercio exterior. A pesar del aumento del precio internacional del café, el resto de las exportaciones disminuyeron, manteniendo las exportaciones totales prácticamente constantes. Además, contrario a lo esperado, el flujo de capital hacia el país no se incrementó por lo que el déficit comercial tuvo que financiarse con las reservas internacionales. Lo más grave fue que la mayor parte de estas reservas se utilizó para importar artículos de consumo superfluo o suntuario, mientras que el porcentaje de divisas empleado para la adquisición o reposición de maquinaria y equipo fue reducido.

Esta última circunstancia apunta hacia las características de los grupos detentores de la parte dominante de los réditos, en esa época: lejos de estar compuestos predominantemente por empresarios interesados en la expansión de sus negocios, estaban formados en buena medida por exportadores, importadores (enriquecidos por los lucros especiales propiciados por la situación de guerra), y también industriales aún portadores de una mentalidad de consumo, cuya preferencia iba hacia los gastos personales en detrimento de aquellos más productivos.²⁴⁴

²⁴² Baer, W. (2008), *op. cit.*, p.53

²⁴³ Portugal, M.S. (1994), *op. cit.*, p. 235

²⁴⁴ Cohn, G. (1971), *op. cit.*, p.506

Ianni (1971),²⁴⁵ llama la atención sobre el hecho de que aun cuando la *Súper Intendencia de Moneda y Crédito (SUMOC)*, creada el 2 de febrero de 1945, pudo ser un importante instrumento de política económica para controlar el volumen de reservas (debido a que contaba entre sus atribuciones con la de autorizar la compra y venta de oro y letras de cambio, y la de orientar la política cambiaria y las operaciones bancarias, además de estar en condiciones de adoptar diversas providencias en materia de cambios a fin de conocer el volumen de los capitales extranjeros invertidos en el país, controlar las remesas de beneficios, dividendos y *royalties* y reunir estadísticas esenciales para la formulación de una política cambiaria, como la de la balanza de pagos); el poder público adoptó una posición pasiva y de retraimiento. La política cambiaria del gobierno configuraba de forma bastante clara el sentido con que se había reorientado la política económica gubernamental.

La sobrevaluación de la moneda y una nueva ola de importaciones condujeron a un rápido agotamiento de las reservas. En menos de un año las reservas de divisas acumuladas en tiempos de guerra habían desaparecido. La balanza de pagos registró un déficit por 150 millones de dólares. La cantidad y valor en dólares de las importaciones se incrementaron en 40 y 80%, mientras el volumen de exportaciones se redujo y su valor sólo aumentó un 17 por ciento. En ese momento, el gobierno se vio obligado a adoptar una política de racionamiento de divisas y establecer el régimen de licencias previas.

En este punto, es importante destacar que aun cuando no existió una política estatal de desarrollo económico, la economía brasileña creció, debido básicamente a un proceso inercial que ocurrió a pesar de la acción y omisión del Estado. Como señala Baer,²⁴⁶ la industrialización de la posguerra, en principio, se dio como resultado de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis de balanza de pagos. En el mismo sentido, Carlos Lessa (1964)²⁴⁷ apunta:

No se vislumbra una preocupación definida y consciente por el desarrollo industrial. Las decisiones se tomaron reaccionando al comportamiento del sector externo y, básicamente, con la preocupación de contener el desequilibrio interno y externo. En esta etapa, la industrialización se produjo naturalmente y no fue fruto de un objetivo primordial perseguido

²⁴⁵ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p.80

²⁴⁶ Baer, W. (2008), *op. cit.*, p.55

²⁴⁷ Lessa, C. (1964), *15 años de política económica no Brasil*, Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE, Río de Janeiro, pp. 3 y 5.

intencionalmente, razón por la cual podemos calificarla de “no intencional”. Sólo de forma gradual, principalmente en los años cincuenta, estas medidas se convirtieron en instrumentos concisos para la promoción de un complejo industrial. El control de cambios fue una de las principales herramientas para promover la industrialización del país.

De este modo, en 1947, ante un entorno económico poco favorable Brasil regresó al proteccionismo. En junio de ese año se reintrodujo el control de cambios que se mantendría en operación hasta enero de 1953, periodo durante el cual el cruzeiro permanecería sobrevaluado. Debido a que esta medida alentaba las importaciones, las que además recibieron un impulso adicional por el estallido de la guerra de Corea en 1950, se estableció un sistema de licencias previas de importación operado por el Departamento de Exportación e Importación (CEXIM) del Banco de Brasil. El gobierno buscó discriminar a favor de aquellos bienes considerados esenciales tratando de reducir las importaciones totales mediante la disminución de las importaciones de bienes no esenciales.²⁴⁸ Entre 1945 y 1950 el gobierno ejerció control suficiente para equilibrar la balanza de pagos.

En 1951, ahora por la vía democrática, Getúlio Vargas regresó al poder.²⁴⁹ Volvió con una ambiciosa agenda de reforma social y desarrollo nacional, que incluía objetivos como incrementar el salario mínimo y expandir los derechos laborales. Para lograrlo, Vargas reconocía que el país debía superar sus debilidades estructurales como una economía en gran medida basada en la exportación de materias primas. Al mismo tiempo, el mandatario se daba cuenta de que un electorado popular creciente podría ser de utilidad en la promoción del desarrollo, aunque por otro lado, implicaría atender las demandas de inclusión social de parte de los grupos urbanos organizados.

Con la nueva llegada de Vargas al poder, la relación Estado-economía experimentó una nueva reorientación. Una vez más el Estado adquirió una participación activa en la economía, la política y la sociedad. Cuando Vargas retornó al poder, las clases sociales estaban más delineadas y habían adquirido mayor representatividad. De manera que, como

²⁴⁸ El funcionamiento del sistema se explica ampliamente en el siguiente capítulo.

²⁴⁹ Después de haber llevado a cabo la que había sido hasta entonces la campaña presidencial más popular en la historia del país, y obtener 48.7% de los votos. Rossotto, R. y C. Warman (2007), “Agrandando el pastel. Políticas de desarrollo, nacionalismo y relaciones exteriores en el Brasil de los años cincuenta”, *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 2, El Colegio de México, abril-junio, p. 341

cambió la composición política y social, también se modificó la forma en que el gobierno actuó en la economía, teniendo que participar de manera más activa dentro de la misma.²⁵⁰

Entre 1951 y 1954 en Brasil, se crearon condiciones nuevas –institucionales, económicas y políticas– buscando la aceleración del desarrollo industrial y se dejaron del lado las directrices económicas inspiradas en la doctrina liberal, que habían caracterizado al periodo previo. La industrialización dejó de ser una medida defensiva ante los choques externos para convertirse en el instrumento principal del gobierno para modernizar y elevar la tasa de crecimiento de la economía.

En el ámbito sociopolítico, Vargas intentó reforzar la conexión entre el gobierno federal y las redes sindicales, consideradas esenciales para el apoyo de su agenda política, al implementar un proceso masivo de sindicalización de los sectores laborales aún fuera de las estructuras legalmente organizadas. Esto se llevó a cabo haciendo un llamado a las masas trabajadoras en el sentido de que el presidente representaba sus intereses y era el único capaz de remediar sus necesidades. Vargas declaró que aumentaría el valor nominal del salario mínimo y que reforzaría los derechos laborales, lo cual trató de implementar en el último año de su mandato.²⁵¹

Respecto al plano económico, la guerra de Corea alteró de manera importante la composición y volumen de las importaciones brasileñas, por lo que el gobierno de Vargas tuvo que encarar problemas económico-financieros tan considerables como la inflación, el desequilibrio de balanza de pagos, la necesidad de importar maquinaria y equipo, la insuficiente disponibilidad de energía y transportes y la escasa oferta de productos alimenticios para la población de los centros urbanos en rápida expansión. Con el propósito

²⁵⁰ Como se ha referido, el país y por tanto la sociedad brasileña, habían experimentado cambios importantes en las décadas anteriores. Las crisis políticas y económicas mundiales (1914-1918, 1929-1933, 1939-1945 y 1950-1951) y las frecuentes crisis de la economía primario-exportadora (particularmente del café) repercutieron, con distinta intensidad, en las condiciones de vida de los brasileños y en la forma de pensar de gobierno, empresarios, militares, académicos, intelectuales y la sociedad en general. Adicionalmente, el proceso de industrialización, la expansión de los servicios y la creciente urbanización, acentuaban la amplitud y profundidad de los cambios sociales, económicos, políticos y culturales que estaba viviendo la sociedad brasileña. En el marco de estas transformaciones, se configuraron las diferentes clases sociales que dominaron el escenario político del país entre 1946 y 1954: el proletariado industrial, la clase media y la burguesía industrial, además de la burguesía comercial, los grupos financieros, la burguesía agraria, los asalariados agrícolas y la clase media rural.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 351

de resolver estos problemas y favorecer el desarrollo industrial acelerado, el Estado desempeñó nuevas tareas que serían decisivas para la expansión económica registrada posteriormente.

El presidente Vargas señaló en 1952 en un mensaje dirigido al Congreso Nacional la decisión de su gobierno de combatir los distintos problemas que aquejaban a la economía brasileña entre los que destacaban el de la energía (carbón, petróleo y electricidad), y el transporte (ferrocarriles, carreteras y puertos). Consciente de que aún existían grupos políticos opuestos a una mayor participación estatal en la economía, el presidente la justificó en su mensaje de la siguiente manera:

Esa intervención del Estado en el campo económico –que, siempre que sea posible, será flexible y no rígida– se impone como deber del gobierno cada vez que sea necesario suplir las deficiencias de la iniciativa privada o proteger los superiores intereses de la Nación, ya sea contra la voracidad egoísta de los apetitos individuales, ya sea contra la acción depredatoria de esas fuerzas de rapiña que no conocen bandera ni practican otra religión que la del lucro [...].

Rechazando el recurso fácil de los paliativos momentáneos, el gobierno prefirió orientarse resueltamente a las soluciones de conjunto y no de detalle, a las permanentes y no a las transitorias y a las que permitiesen construir un conjunto homogéneo y estable, base firme para el desarrollo de toda la actividad económica nacional.²⁵²

De esa manera se dejaba de lado la política económica inspirada en la doctrina liberal y se otorgaba un nuevo sentido a la acción del Estado en la economía.

La orientación fundamental del gobierno se resume en el propósito de fortalecer la economía nacional. [...] Una economía como la nuestra, hasta hace poco preponderantemente agropecuaria, cuyas dificultades de crecimiento se vencían en el mismo proceso de producción, inició bruscamente una industrialización acelerada. La industrialización pasó a ser su manera específica de desarrollarse y no se podía esperar que encontrase en sí misma todos los elementos necesarios para tal expansión. Le faltaban, y le faltan todavía, industrias enteras, toda una infraestructura [...].

²⁵² Vargas, G. (1952), *Mensagem ao Congresso Nacional*, Departamento de Imprensa Nacional, Río de Janeiro, pp. 10-11 y 18.

Incluso en los sectores en los que, tradicionalmente, el Estado brasileño se ha abstenido de actuar en forma directa, la iniciativa privada, nacional o extranjera, no demuestra interés por ocuparse de superar esos elementos asfixiantes. Por lo tanto, el poder público se ve obligado por las circunstancias a asumir nuevas tareas para las cuales trata de equiparse adecuadamente.²⁵³

Durante este periodo, no sólo se crearon organismos destinados a favorecer el desarrollo económico impulsando la industrialización sino que también se realizaron estudios técnicos y científicos sobre los problemas económicos brasileños, destacan en este sentido los trabajos de la *Comisión Mixta Brasileña-Norteamericana* cuyas propuestas, aunque nunca fueron adoptadas, condujeron al establecimiento en 1952 del *Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE)* con el propósito de analizar, proponer y financiar proyectos industriales. Adicionalmente, entre 1952 y 1953 se crearon el *Banco del Nordeste de Brasil (BNB)*, la *Superintendencia del Plan de Fomento Económico de la Región del Amazonas (SPVEA)*, y *Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás)*. En 1954, el gobierno propuso el Plan Nacional de Electrificación así como la creación de la empresa *Centrais Eléctricas Brasileiras S.A. (Electrobrás)*.

En su intento por asignar eficientemente sus recursos e impulsar la industrialización y desarrollo del país, se anunciaron algunos programas de inversión pública que actuarían como complemento a los estímulos dados al sector privado. El primero de ellos fue el Plan SALTE (salud, alimentación, transporte y energía por sus siglas en portugués). Este plan estuvo en funcionamiento solo uno de los cinco años programados, por problemas de implementación, especialmente dificultades financieras. En 1951, se anunció el *Plan Nacional de Reequipamiento Económico (o Plan Láfer)*, como un plan quinquenal de inversiones en industrias básicas, transportes, entre otros.

Para 1953, fue necesario adoptar una política de combate a la inflación, ya que el incesante aumento de los precios ocasionó continuas movilizaciones de los trabajadores urbanos exigiendo incrementos salariales.²⁵⁴ Se modificó el régimen de cambios con el fin de

²⁵³ Vargas, G. (1954), *Mensagem ao Congresso Nacional*, en la apertura de las sesiones legislativas, Brasil, 15 de marzo.

²⁵⁴ Durante los años posteriores a la guerra, el salario real de los trabajadores industriales disminuyó incesantemente. Es verdad que el gobierno de Vargas elevó el nivel del salario mínimo en 1952 y

aumentar la exportación de productos brasileños, esta reforma cambiaría implicó, en los hechos, la devaluación del cruzeiro, la primera desde el final de la guerra. Adicionalmente, el gobierno comenzó a controlar el crédito bancario para frenar la inflación. A pesar de estas dificultades y las crecientes tensiones sociales y políticas, el gobierno mantuvo una política económica y financiera de estímulo a la industrialización, cuyos frutos en términos cuantitativos se analizan más adelante.

México: crecimiento, inflación y devaluación

Contrario a lo que ocurría en Brasil, en 1945 la participación del Estado en la economía mexicana estaba, en buena medida, establecida, la estabilidad política asegurada y la estructura del sistema político afianzada.²⁵⁵ Sin embargo, el fin de la guerra originó cambios muy importantes en la economía mundial, que impactaron a la economía mexicana. Esencialmente, se revirtieron los factores favorables que habían predominado en los años anteriores. Al volver el comercio mundial 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. En consecuencia, la demanda y el precio de las materias primas cayeron y, finalmente, los países industrializados reiniciaron el envío de maquinaria y equipo a los países subdesarrollados generando fuertes desequilibrios sobre las balanzas de pago de estos últimos.

Adicionalmente, la demanda de importaciones –reprimida durante la guerra– se liberó y estas crecieron de manera dinámica. El aumento de las compras en el exterior se debió, principalmente al crecimiento del ingreso nacional (la fuerte expansión de la actividad

1954, pero esos aumentos sirvieron apenas para reponer una parte del poder adquisitivo de las remuneraciones. Si se toma como base el año 1940 (igual a 100), se observa que en 1943 el salario real de esos trabajadores había aumentado a 104. En 1946, en cambio, había caído a 90, en 1949, bajó a 87; en 1952, a 64, y en 1955, a 58.

²⁵⁵ Como se indicó en el capítulo anterior, entre 1934 y 1940 se avanzó notablemente en la atención de las demandas de las clases sociales que hicieron posible la Revolución. De este modo, a partir de 1940 se dio impulso a una estrategia de desarrollo de largo plazo en torno a la industrialización a favor del capital privado, en donde el Estado tuvo un papel protagónico, esto significó no sólo que el Estado ayudara a configurar las condiciones indispensables para asegurar la expansión privada, sino también, que modificara sus relaciones y alianzas con el resto de los agentes sociales sin perder con ello su capacidad rectora. Ayala, J. (2001), *op. cit.*, p. 248.

económica derivó en mayores importaciones especialmente de bienes de capital e intermedios); a la sobrevaluación del peso respecto al dólar, la disponibilidad de dinero en circulación que había sido acumulado durante la guerra y al levantamiento de las restricciones a la exportación de algunos productos que todavía quedaban vigentes en Estados Unidos. Como se detalla más adelante, contrario a lo ocurrido en el país sudamericano, la devaluación y los incrementos a la protección fueron, en México, las respuestas más usuales.

Ante la nueva situación, la política económica cambió. La política monetaria buscó contrarrestar los embates de la disminución de la demanda externa mientras que la política comercial se volvió mucho más proteccionista conforme avanzó la década, el gobierno mexicano decidió establecer fuertes restricciones a la importación de los bienes que se habían comenzado a producir en el país durante la guerra. En cuanto a la política fiscal y de fomento, siguió siendo expansiva. Los programas y políticas de fomento se diseñaron con el fin de promover la iniciativa privada y su participación en el proceso de crecimiento económico. La inversión pública se destinó a obras de infraestructura como son comunicaciones, energía y obras de riego, y producción de bienes y servicios estratégicos, lo que generó externalidades positivas que aumentaron la rentabilidad de la inversión privada, aunque con un efecto inflacionario paralelo, pues parte del gasto en inversión se hizo con recursos del Banco de México. A partir de ese momento y hasta la década de los setenta de ese siglo, el auge industrial sería resultado, principalmente, de la expansión del mercado interno.

El crecimiento incontenible de las importaciones durante los años de la posguerra motivó también un cambio radical de la política comercial, en principio con el propósito de controlar el déficit en la balanza de pagos, pero gradualmente se convirtió en el principal instrumento de política para promover la industrialización del país de una manera muy efectiva. Este instrumento fue un amplio sistema de protección comercial para que la industria nacional pudiera defenderse e incluso evitar la competencia externa que de hecho determinó el esquema de desarrollo que se siguió en México hasta la década de los años ochenta.²⁵⁶

²⁵⁶ Cárdenas, E. (2005), *op. cit.*, p. 120. En el siguiente capítulo se abordan con detalle las políticas comerciales instrumentadas.

En 1947 se adoptó (institucionalizó) el proteccionismo como un instrumento clave para la industrialización del país. A partir de ese momento se establecieron en México los permisos previos de importación, adicionales al arancel, como medio para controlar las compras en el exterior.²⁵⁷ Adicionalmente se otorgaron estímulos fiscales y subsidios de diverso tipo; aumentaron los créditos y los apoyos financieros para la industria, y se aprovechó el mercado internacional de bienes de capital que se abrió después de la guerra. “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.”²⁵⁸

El sistema de protección se enfocó en su primera fase a la producción de bienes de consumo final y algunos intermedios. A lo largo de la década de los cincuenta este sistema se fue perfeccionando 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.²⁵⁹

El buscar gradualmente abastecer el mercado urbano en crecimiento, dio origen a una industria que necesitaba una fuerte protección de la competencia externa y apoyos del gobierno, por la vía de subsidios y estímulos, para reducir costos. Ello entrañó, por una parte, el mantenimiento de aranceles proteccionistas y controles cuantitativos a la importación, que por su duración y monto resultaron excesivos y dieron origen a una industria poco articulada,

²⁵⁷ 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 A. (2008), “La apertura comercial veinte años después” en Cordera, R. y Cabrera, C.J., (coords.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, El Trimestre Económico, núm. 99, UNAM, FCE, México, pp.178-179.

²⁵⁸ Solís, L. (1994), *Medio siglo en la vida económica de México 1943-1993*, El Colegio Nacional, México, p. 24. Ese mismo año, en la llamada Conferencia de la Habana, por iniciativa de Estados Unidos, se estableció un nuevo sistema de comercio multilateral que estimulara el libre comercio y reglas claras entre los participantes, sistema que condujo al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, al cual ni México ni otros países latinoamericanos (pero sí Brasil) decidieron entrar pues no se concebía cómo el aparato productivo podría afrontar la competencia internacional. Cárdenas, E. (2005), *op. cit.*, p. 121.

²⁵⁹ 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, A. (2008), *op.cit.*, p. 179

costosa y con un anárquico crecimiento que el consumidor tuvo que sufragar. Por la otra, políticas de fomento orientadas a consolidar márgenes elevados de ganancias y salarios reales decrecientes. Los subsidios convirtieron a las actividades que normalmente pierden dinero, en actividades lucrativas. Y las exenciones tributarias, convirtieron a las utilidades reducidas en considerables. La caída de los salarios reales, las multiplicaron aún más.²⁶⁰

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 pilar de la estrategia de desarrollo económico.

Al abastecer exclusivamente el mercado urbano, los insumos importados de la industria que sustituía importaciones se pagaron, casi por completo, por otros sectores de actividad y, después, también con capital del exterior (endeudamiento externo o inversiones extranjeras). Las empresas transnacionales ampliaron su campo de acción en las atractivas y particularmente redituables manufacturas. Con el tiempo, el grueso de la producción de bienes de consumo, duraderos y no duraderos, la llevaban a cabo empresas transnacionales.²⁶¹

Si bien es cierto que la terminación del conflicto bélico no impidió que la economía mexicana mantuviera un ritmo relativamente dinámico de crecimiento, la expansión sólo fue posible mientras las transacciones con el exterior y el nivel de las reservas del Banco de México lo permitieron.²⁶² A pesar de algunos esfuerzos modestos por corregir los crecientes desequilibrios externos, el problema se fue agudizando.²⁶³ A partir de 1946 se presentaron crecientes desequilibrios de la balanza comercial y pérdida de reservas internacionales, éstas disminuyeron 26.6% en ese año manteniendo la tendencia negativa los siguientes dos años de modo que en 1948 habían descendido 67.1% respecto al valor observado en 1945.²⁶⁴ En junio de 1948 se abandona el tipo de cambio de 4.85 pesos por dólar (fijado en

²⁶⁰ Tello, C. (2008), *op. cit.*, pp.318-319.

²⁶¹ *Idem.*

²⁶² Cárdenas, E. (2005), *op. cit.*, p. 99

²⁶³ Suárez, F. (2012), "Retórica, política económica y resultados del desarrollismo mexicano: 1932-1958" en Romero, M.E. (coord.), *Fundamentos de la política económica en México, 1910-2010*, Facultad de Economía, UNAM, México, p. 218.

²⁶⁴ Aunque la afirmación general es que la reducción de las reservas ocurrió por la salida de capitales que habían ingresado por la guerra, Cárdenas afirma que en realidad fue el enorme déficit comercial que se agravó en 1946-47 el que motivó esta caída. Véase Cárdenas, E. (2005), *op. cit.*, p. 100

diciembre de 1940), y se inicia un nuevo periodo de flotación hasta febrero de 1949 cuando el peso se fijó en 8.65 por dólar.

En su informe del 1º de septiembre de 1948 el presidente Alemán manifestó que la devaluación se había realizado con el propósito de mantener el ritmo de crecimiento y empleo de la economía. Asimismo, dio a conocer el que sería el *Primer Plan de Estabilización de la Economía de México*, descrito en 23 puntos entre los que destacan:

- Dejar en libertad el mercado de cambios por el tiempo que sea necesario, hasta encontrar el tipo adecuado...
- Cuando se considere que se pueda estabilizar la moneda se fijará oficialmente la paridad... (esto ocurrió en febrero de 1949).
- El presupuesto federal será absolutamente equilibrado y rígido, tanto este año, como en los siguientes...Se gastará en obras públicas, lo que permitan los ingresos por impuestos...No se aumentará la deuda interna.
- Por conducto del Banco de México se mantendrá una vigilancia constante sobre el volumen general del crédito y las actividades del sistema bancario... A fin de evitar expansiones que afecten los precios, pero sin dejar de satisfacer las necesidades de crédito para la producción agrícola e industrial.
- Los bancos nacionales... [que habían sido una parte de los culpables], serán dotados de capital de trabajo para cumplir sus fines, pero se les cerraría el redescuento con el Banco de México.
- Nacional Financiera limitará sus operaciones al financiamiento de industrias de interés fundamental para el país... y, dará financiamiento para la importación de equipo y maquinaria con crédito del exterior.
- Sustituir prohibición de importaciones absolutas de algunas mercancías por cuotas; importación de alimentos de producción insuficiente por cuenta del Gobierno y, prohibición de su exportación, salvo que haya excedentes. Reducir aranceles en materias primas o semielaboradas a maquinarias que no se produzcan en el país. Gravamen a las exportaciones con sobre tasa extraordinaria del 15% para capturar parte de la ganancia cambiaria. Un impuesto sobre objetos de lujo.
- Industrialización orientada a la transformación de materias primas e insumos locales, no los de importación. Prioridad a la electrificación de industrias básicas.
- Acuñación de monedas de plata... para estimular el ahorro. Un plan de ahorro popular. [Se crearía el Patronato del Ahorro Nacional].
- Impulso a la producción agrícola, vía los bancos de crédito agrícola y ejidal.

- Fijar precios de primera necesidad y crear un organismo para estabilizarlos.²⁶⁵

A la devaluación de febrero de 1949, le siguió un fuerte aumento en la producción y en las exportaciones, en 1950-51 éstas contarían con el estímulo adicional creado por el inicio de la Guerra de Corea; ante el fuerte encarecimiento de las importaciones, éstas disminuyeron rápidamente su valor en dólares, y la balanza comercial y la cuenta corriente de la balanza de pagos reencontraron muy pronto un equilibrio. No obstante, las presiones inflacionarias continuaron y, para 1951, el margen devaluatorio se había agotado. En poco tiempo la economía volvió a sufrir las consecuencias del auge y recesión externos.²⁶⁶

La Guerra de Corea creó condiciones económicas similares a las de la Segunda Guerra Mundial, aunque en menor escala y duración. Con el inicio de la misma aumentó la demanda externa sobre las exportaciones, los términos de intercambio fueron favorables a los precios de las materias primas, beneficiando a México y al resto de países en desarrollo. Sin embargo, las negociaciones de paz iniciaron en julio de 1951, por lo que desde 1952, el fenómeno se había revertido. Se desaceleró el crecimiento de la economía mexicana, se presentaron nuevas presiones sobre la balanza de pagos y la inflación se aceleró.

Adicionalmente, el proceso de acumulación de esos años descansó, en gran parte, en el deterioro de los salarios de los trabajadores, provocando la reconcentración de la riqueza y el ingreso. El alza de precios ocasionó una redistribución a favor de las utilidades y en contra de los salarios. En este punto, llama la atención el hecho de que ante la caída de los salarios, las organizaciones obreras no actuaron. Por el contrario, se sometieron a lo dispuesto por el gobierno y por los empresarios: “había que aumentar la producción por encima de cualquier objetivo. Después se vería la forma de combinar el crecimiento económico con la equidad y la justicia social”.²⁶⁷ En abril de 1952, durante la XVIII Convención Nacional Bancaria, el entonces Secretario de Hacienda, Ramón Beteta, planteaba lo siguiente:

...se equivocan quienes, afanándose por conseguir justicia social se olvidan de la producción y en vez de repartir mejor la riqueza únicamente consiguen distribuir más la miseria; pero

²⁶⁵ Citado por Suárez, F. (2012), *op. cit.*, pp. 219-220.

²⁶⁶ Véase Cárdenas, E. (2005), *op. cit.*, p. 123.

²⁶⁷ Tello, C. (2008), *op. cit.*, p.333.

también están equivocados quienes piensen que con el solo aumento de la riqueza se beneficia a todos los hombres por igual. Al hacer estas afirmaciones, no se me oculta el hecho de que para el desarrollo de un país dentro del régimen capitalista en que vivimos, es indispensable que se reinvierta una parte de lo que se produce y que desde este punto de vista la obtención de utilidades elevadas es necesaria para incrementar los bienes de capital, sin los cuales el progreso material es imposible.²⁶⁸

Ante esta situación, el equipo económico del nuevo presidente, Adolfo Ruiz Cortines,²⁶⁹ llegó a la conclusión de que era necesario estabilizar la economía y salir del ciclo devaluación-inflación. Desde el punto de vista político la inflación estaba propiciando inestabilidad social y política entre los sindicatos y la creciente clase media urbana. Había también la percepción de que había que hacer algo en materia de la muy desigual distribución del ingreso. Los beneficios del éxito económico y la expansión industrial se distribuyeron de forma desigual. También se pensaba que se había dado demasiado énfasis a la industrialización y, se estaba creando un desequilibrio entre el crecimiento industrial y el agrícola que, eventualmente, frenaría el crecimiento de la industria y propiciaría más inflación urbana por la insuficiencia de alimentos.²⁷⁰ En su mensaje de toma de protesta como presidente, el 1º de diciembre de 1952, Adolfo Ruiz Cortines, hizo referencia a estos problemas señalando:

El más angustioso de todos los problemas actuales, porque afecta a la mayoría de la población, es sin duda alguna, el de la escasez y carestía de los artículos alimentarios [...] La unidad nacional que propugnamos debe resolverse con nuestra solidaridad económica... con un más justo reparto del ingreso nacional [...].

La desproporción entre el aumento de la población, duplicada en los últimos cincuenta años y el volumen de los recursos agrícolas en explotación, ha producido un encarecimiento de los artículos de primera necesidad. La celeridad con que se está operando el desarrollo industrial comienza a provocar desajustes en las demás ramas de la economía que no han crecido a ritmo similar. La producción agrícola y ganadera, se ha quedado a la saga de la industrial [...] Debemos encontrar el difícil y mudable punto de equilibrio entre la agricultura y la industria

²⁶⁸ Citado por *Ibid.*, p. 334. Más adelante en este mismo apartado, se comenta el mecanismo de control seguido por el gobierno para evitar que los sindicatos pugnaran por mayores salarios.

²⁶⁹ Integrado por Antonio Carrillo Flores en Hacienda, Rodrigo Gómez como director del Banco de México y Ernesto Fernández Hurtado como su brazo derecho.

²⁷⁰ Suárez, F. (2012), *op. cit.*, p. 222

[...] Es imperativo cuidar que no se altere el equilibrio del Presupuesto, y que, el crédito público y los impuestos, no contribuyan a reducir el poder de compra de las clases sociales más débiles [...] ²⁷¹

A pesar de este reconocimiento las intenciones del nuevo gobierno tuvieron que diferirse debido a que en 1953, la economía comenzó a experimentar impulsos recesivos como consecuencia del final de la Guerra de Corea y los choques asociados a ella; con el propósito de contrarrestarlos el gobierno implementó una política anticíclica de mayor gasto público y más créditos, política que acentuó los desequilibrios en la balanza comercial y propició una disminución de las reservas internacionales en los primeros meses del año 1954.

Ante esta situación, en abril de 1954 se determinó una nueva devaluación del peso, en esta ocasión la paridad se fijó en 12.50 pesos por dólar, misma que se mantendría por 22 años, hasta la crisis de 1976. La devaluación de 1954 se llevó a cabo bajo condiciones muy particulares: se trató de una medida preventiva del Banco de México antes de que sus reservas internacionales estuvieran seriamente en peligro. El auge externo que siguió fue alcanzado en medio de una fuerte recuperación, acompañada de una importante expansión de las exportaciones y un moderado y transitorio aumento de la inflación. ²⁷² El objetivo del equipo económico era adoptar medidas de política económica que acompañaran a la devaluación para que fuera exitosa y no transitoria como la de 1949. Como se verá en los siguientes apartados la política económica fue exitosa y permitió que el país entrara en un proceso de crecimiento alto y sostenido combinado con estabilidad.

Pero antes de avanzar en ese aspecto, vale la pena detenerse en los factores políticos y sociales que contribuyeron al éxito de estas medidas económicas, destacando entre ellos, la nueva política de masas desarrollada por el Estado que requirió de mayor control de las organizaciones obreras, campesinas y de las clases medias, así como contar con el apoyo simultáneo de los grupos empresariales, en especial de los más proclives a la industrialización.

²⁷¹ *Idem.*

²⁷² Moreno-Brid, J.C. y J. Ros, (2010a), *op. cit.*, p.147

Para poner en práctica esta estrategia se requirió de forma destacada de una convergencia de intereses y complementariedad entre los sectores público y privado. Fue indispensable entonces una definición de las principales funciones y modalidades de participación de cada uno de los agentes económicos; así al capital privado le fueron asignadas las ramas productivas de bienes de consumo –que se convirtieron rápidamente en las líderes del crecimiento de la época– mientras que el Estado se reservó la producción de insumos estratégicos y la infraestructura básica. El Estado desplegó intensa actividad en diversos ámbitos, incluso en áreas en las que antes no había participado. Para ello fue indispensable la creación o refuncionalización de gran cantidad de instituciones [...] de esta forma, el Estado se comprometió directamente en las características del desarrollo industrial.²⁷³

Los cambios incluyeron una nueva relación entre el Estado y las clases sociales, así como en el peso específico de éstas, incluyendo al propio Estado. La prioridad era crear un ambiente propicio que indujera al sector privado a participar en el proceso de industrialización garantizando el respeto a la propiedad privada y la actividad empresarial.

Desde los años de guerra las barreras a las importaciones y los apoyos a la producción interna generaron un intenso debate entre comerciantes e industriales, que al respecto tenían puntos de vista contrapuestos. Los comerciantes abogaban por mayor libertad comercial ya que su actividad dependía en gran medida de las importaciones, en tanto los industriales (sobre todo el conocido como Nuevo Grupo) estaba a favor de la protección para el desarrollo de sus industrias en ciernes. Frente a este conflicto de intereses, se promulgaron, en 1941, la Ley de Cámaras y la Ley de la Industria de la Transformación, con el objeto de separar ambos grupos y dentro del grupo de industriales a los conservadores de los más dinámicos y modernizantes. De este modo, los grupos empresariales más conservadores perdieron el monopolio de representatividad y disminuyó su poder político, al tiempo que se otorgó a los industriales más progresistas (“Nuevo Grupo”) representatividad oficial y un poder político, del que hasta entonces carecían, al crearse la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CNIT). La CNIT, parte formal de la CONCAMIN,²⁷⁴ significó un apoyo muy fuerte a las políticas de industrialización.

²⁷³ Ayala, J. (2001), *op. cit.*, p.249

²⁷⁴ Confederación Nacional de Cámaras Industriales

A su vez, el propósito de industrializar al país en alianza con los empresarios, requirió de un nuevo trato político hacia los obreros, esencialmente, un mayor control de las organizaciones sindicales para disminuir su peso político así como sus demandas.

La orientación del país por el camino de la industrialización y la situación internacional convergieron en un contexto que presionó al movimiento obrero a cambiar sus tácticas de lucha y a realizar continuas concesiones que le permitieron adecuarse dinámicamente a las nuevas características del desarrollo nacional. Los trabajadores estuvieron entonces inmersos en una situación paradójica, si querían seguir manteniendo el apoyo estatal para avanzar en sus objetivos, debían realizar cada vez mayores concesiones, las cuales suponían el congelamiento de muchas de sus demandas; esta situación que aparece en principio como un contrasentido tuvo su justificación tanto en la forma en que se gestó la estructura sindical en México, y su evolución posterior, como en la hipótesis de que el apoyo obrero a la industrialización acarrearía finalmente una elevación en el nivel de vida de toda la población.²⁷⁵

El mecanismo de control obrero más extremo fue el conocido como “*charrismo sindical*”, ligado en principio a algunas de las entidades públicas más importantes, como PEMEX y Ferrocarriles Nacionales. De este modo, el apoyo del Estado a los líderes y/o grupos de trabajadores estuvo condicionado al compromiso que estos tuvieran con el gobierno y sus líneas estratégicas.

El control obrero se convirtió así, en una de las líneas maestras para respaldar la estrategia de industrialización en al menos tres aspectos: a) la estabilidad política y el apoyo del movimiento obrero organizado al Estado en sus conflictos con otros grupos sociales; b) la posibilidad de una caída drástica del salario real que mejoró las condiciones de rentabilidad del capital privado sin que simultáneamente creciera la inestabilidad social, c) la convergencia de los dos puntos anteriores favorecieron notablemente la configuración de un ambiente propicio para el desarrollo del sector privado.²⁷⁶

En sus relaciones con los campesinos, el Estado también mostró cambios importantes; favoreció la constitución y expansión de la propiedad privada mediante créditos e inversiones públicas como contrapeso a los ejidatarios.

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 260

²⁷⁶ *Ibid.*, pp. 262-263

Asimismo, el Estado afirmó y redefinió su relación con las clases medias (burocracia, pequeños comerciantes, profesionales, magisterio, etc.); además de organizarlos políticamente en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que entre sus objetivos tenía el de servir de contrapeso a los sectores obrero y campesino; les fueron otorgadas ciertas concesiones en materia de seguridad social, entre las que destacan la creación del IMSS y el ISSSTE, además de la ampliación de la Universidad y el Politécnico nacionales.²⁷⁷

Finalmente, los militares fueron relegados paulatinamente del poder y la escena política, mediante el retiro de antiguos jefes y caudillos revolucionarios. Se renovaron las fuerzas militares mediante la profesionalización del ejército y una oficialidad cercana al gobierno. A partir de ese momento el deber primordial de los militares sería defender la soberanía nacional y preservar la estabilidad política y la seguridad del Estado. Resultado de todas estas medidas fue el surgimiento de la institución presidencial como 'máxima autoridad' y 'árbitro de última instancia' de las controversias del poder.²⁷⁸

Fue así como el proceso de industrialización evolucionó a una estrategia de desarrollo económico nacional basada en tres pilares fundamentales:²⁷⁹ a) establecimiento de alianzas entre los sindicatos, el sector privado y el gobierno federal; b) protección de las empresas nacionales frente a la competencia externa; y, c) transferencia de recursos del sector agrícola al industrial.

²⁷⁷ Los grupos medios que se habían desarrollado con la industrialización tuvieron una nueva presencia en la elección popular y en el reparto de posiciones burocráticas y puestos políticos. Así, la CNOP fue el contrapeso político que permitió al Estado no sólo contar con un aliado, que por sus propios orígenes estaba en favor de la industrialización, sino con un medio para diversificar el espectro político del país e introducir a grupos que no estuvieran necesariamente relacionados con el movimiento obrero campesino. Este organismo se convirtió entonces en un mecanismo de ascenso y en semillero de futuros políticos. Al calor de la industrialización, las clases medias se convirtieron en un factor importante dentro de la política nacional y fueron elementos importantes de la renovación generacional y el cambio en las condiciones políticas y económicas. [...] Pronto se convirtieron en nuevos profesionales de la política y nutrieron a la *élite* gobernante, que impulsó en definitiva la estrategia de industrialización. *Ibid.*, pp. 263-264

²⁷⁸ *Idem.*

²⁷⁹ 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).

El resultado de estas medidas fue la creación de un amplio y diversificado aparato industrial que dio sustento al crecimiento económico del país. Gracias a esta nueva relación del Estado con los sectores sociales, el Ejecutivo fue capaz de instrumentar las medidas necesarias a favor del crecimiento económico y la industrialización, bajo el consenso de los principales actores de la sociedad mexicana: empresarios, banqueros, trabajadores, campesinos y clases medias.

El desempeño económico e industrial de Brasil y México

El proceso de industrialización en la segunda posguerra resultó en altas tasas de crecimiento económico. En promedio entre 1946 y 1954, las economías brasileña y mexicana crecieron 7.0 y 5.7% al año, respectivamente. En términos per cápita, el producto se incrementó 4.1 y 2.7% en promedio anual, respectivamente. A pesar de los conflictos políticos y la retracción estatal de la economía brasileña, esta presentó un crecimiento superior al de la economía mexicana que presentaba condiciones políticas y sociales de estabilidad. En el caso mexicano, el ritmo de crecimiento disminuyó en 1947, cuando creció 3.4% frente a un crecimiento de 6.6% un año antes, en 1948 creció 4.1%, en 1949 5.5% y alcanzó un crecimiento de 9.9% en 1950, dos años después comenzó una nueva desaceleración a raíz del final de la Guerra de Corea y en 1953 se estancó creciendo apenas 0.3 por ciento.

La producción agrícola se incrementó en este periodo 4.4% y 6.2% promedio anual, en Brasil y México, respectivamente. Se evidencia así que el sector fue más dinámico en el caso mexicano, donde, a pesar del acento puesto en la industrialización, la agricultura en conjunto registró un importante crecimiento, mostrando un comportamiento excepcional en las funciones que cumple en el desarrollo económico.

En contraste, el crecimiento industrial fue mayor en el caso brasileño, creciendo a una tasa promedio de 7.9% al año, mientras que en México fue de 6.4%, apenas dos décimas por arriba del sector agrícola. Las manufacturas crecieron, entre 1946 y 1954, 9.7 y 6.8%, respectivamente. Finalmente, el sector servicios, aunque con un comportamiento dinámico, mantuvo tasas de crecimiento por debajo del producto total, 6.3 y 5.3% en promedio anual para Brasil y México, respectivamente.

Tabla 4.1. PIB de Brasil y México, 1945-1954
(Variación real anual)

Brasil					
Año	Total	Agricultura	Industria	Manufacturas	Servicios
1945	3.2	-2.2	5.5	5.5	2.9
1946	11.6	8.4	18.5	19.4	10.2
1947	2.4	0.7	3.3	2.8	7.2
1948	9.7	6.9	4.8	12.3	7.2
1949	7.7	4.5	9.5	11.0	4.3
1950	6.8	1.5	5.2	12.7	7.6
1951	4.9	0.7	7.9	5.3	2.7
1952	7.3	9.1	3.7	5.6	7.3
1953	4.7	0.2	10.3	9.3	5.4
1954	7.8	7.9	8.1	9.3	4.6
1946-1954	7.0	4.4	7.9	9.7	6.3
México					
Año	Total	Agricultura	Industria	Manufacturas	Servicios
1945	3.1	-1.6	7.5	3.5	2.9
1946	6.6	4.4	7.4	9.4	6.9
1947	3.4	3.1	5.3	1.6	2.7
1948	4.1	9.9	3.9	6.3	2.4
1949	5.5	9.8	5.6	7.2	4.0
1950	9.9	9.7	13.1	12.6	8.5
1951	7.7	5.3	9.2	10.5	7.8
1952	4.0	-2.8	6.2	4.4	5.2
1953	0.3	-0.2	-1.5	-1.1	1.3
1954	10.0	17.0	8.1	9.8	8.7
1946-1954	5.7	6.2	6.4	6.8	5.3

Fuente: elaboración propia con datos del IBGE e INEGI.

Un indicador de las transformaciones de la economía es el cambio en la participación de los sectores dentro del producto total, esta se presenta para ambas economías en la tabla 4.2. En el caso brasileño se observa una creciente participación de las manufacturas, que pasa de 19.9% en 1947 a 20.8% en 1954, no obstante, la participación del sector agrícola e industrial son muy similares 24.2 y 25.6%, en promedio para el periodo 1947-1954. Por el contrario, aunque en México el sector manufacturero tiene una participación menor a la del país sudamericano, 17.3% en 1954, la industria aparece como un sector más dinámico con una participación de 26.5% en promedio entre 1947-1954, en tanto la agricultura participa con 18.3 por ciento.

Tabla 4.2. PIB de Brasil y México, 1945-1954
(Estructura porcentual)

Brasil				
Año	Agricultura	Industria	Manufacturas	Servicios
1945	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1946	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1947	21.4	26.0	19.9	55.7
1948	23.4	24.9	19.4	54.6
1949	24.2	25.4	19.4	53.0
1950	25.1	25.0	19.3	53.3
1951	24.6	26.0	19.6	52.8
1952	25.8	25.0	18.8	52.5
1953	24.4	26.3	19.7	52.8
1954	25.0	26.7	20.8	51.9
1947-1954	24.2	25.6	19.6	53.3
México				
Año	Agricultura	Industria	Manufacturas	Servicios
1945	17.9	25.2	15.9	56.9
1946	17.5	25.3	16.4	57.1
1947	17.5	25.8	16.1	56.7
1948	18.4	25.7	16.4	55.8
1949	19.2	25.8	16.7	55.0
1950	19.2	26.5	17.1	54.3
1951	18.7	26.9	17.5	54.4
1952	17.5	27.5	17.6	55.0
1953	17.4	27.0	17.4	55.6
1954	18.6	26.5	17.3	54.9
1947-1954	18.3	26.5	17.0	55.2

Fuente: elaboración propia con datos de IBGE e INEGI

Los cambios en la estructura del sector industrial brasileño, presentados en la tabla 4.3, muestran que las industrias tradicionales, como textiles, alimentos y bebidas; sufrieron una caída en sus posiciones relativas; mientras que ramas como minerales no metálicos, productos metálicos y equipo eléctrico, en las que la sustitución de importaciones tuvo presencia importante —especialmente las políticas de integración vertical y encadenamientos hacia atrás—; incrementaron notablemente su participación.

Tabla 4.3. Brasil: valor agregado bruto del sector industrial, 1939-1953
(Estructura porcentual, años seleccionados)

Concepto	1939	1953	Variación 1939-1953
Minerales no metálicos	5.2	7.4	2.2
Productos metálicos	7.6	9.6	2.0
Maquinaria	3.8	2.4	-1.4
Equipo eléctrico	1.2	3.0	1.8
Equipo de transporte	0.6	2.0	1.4
Madera	5.3	6.6	1.3
Papel	1.5	2.7	1.2
Caucho	0.7	2.2	1.5
Cuero	1.7	1.3	-0.4
Químicos	9.8	11.0	1.2
Textiles	22.2	17.6	-4.6
Ropa y calzado	4.9	4.9	0.0
Alimentos	24.2	17.6	-6.6
Bebidas	4.4	3.5	-0.9
Tabaco	2.3	2.3	0.0
Imprentas y editoriales	3.6	3.5	-0.1
Otros	1.0	2.4	1.4
Total	100	100	0.0

Fuente: Baer, W. (2008), *op. cit.*, p. 70

En el caso mexicano, de acuerdo a los datos de la tabla 4.4, la caída más importante en cuanto a participación relativa se presentó en la industria textil. Sin embargo, otras industrias tradicionales como alimentos, bebidas y tabaco; calzado y prendas de vestir, presentaron los mayores incrementos. Industrias relativamente nuevas como maquinaria eléctrica, maquinaria no eléctrica y transporte, tuvieron incrementos menores. Este comportamiento ayuda a explicar el diferencial en el ritmo de crecimiento del sector industrial –manufacturero en particular–, entre Brasil y México durante el periodo 1946-1954.

Tabla 4.4. México: valor agregado bruto del sector industrial, 1939-1950
(Estructura porcentual)

Concepto	1939	1950	Diferencia 1939-1950
Alimentos, bebidas y tabaco	29.8	36.4	6.6
Textiles	32.5	12.2	-20.3
Calzado y prendas de vestir	4.1	11.3	7.2
Madera y corcho	0.7	4.0	3.3
Imprenta	6.0	2.4	-3.6
Cuero	0.5	2.6	2.1
Manufacturas diversas	2.1	2.0	-0.1
Papel	3.4	4.5	1.1
Hule	2.0	1.4	-0.6
Química	6.4	6.4	0.0
Minerales no metálicos	3.5	3.5	0.0
Metales básicos	3.6	4.1	0.5
Productos metálicos	3.0	2.8	-0.2
Maquinaria no eléctrica	0.0	1.7	1.7
Maquinaria eléctrica	0.5	2.3	1.8
Transporte	1.7	2.5	0.8
Total	100.0	100.0	0.0

Fuente: Villarreal, R. (2010), *op. cit.*, p. 74

Por otra parte, la participación del sector público en la economía tuvo un papel diferenciado en ambos países. Aunque la inversión total como porcentaje del PIB es mayor en Brasil que en México durante todo el periodo considerado (1945-1954), en el caso de la inversión pública ocurrió lo contrario. Esto refleja la estrategia de industrialización y acumulación de capital seguida en cada país. En México la participación del Estado en la economía fue clave para impulsar la actividad privada industrial, la inversión pública se orientó a obras de infraestructura y al impulso de actividades estratégicas como la producción de insumos y suministro de energía, indispensables para la actividad manufacturera. En Brasil, esto ocurrió hasta mediados de la década de los cincuenta, en tanto en los años inmediatos al fin de la guerra el sector público se contrajo.

En términos de crecimiento, éste fue mayor en Brasil que en México. Entre 1946 y 1954, la inversión total en México creció a una tasa media anual de 13.8%, en Brasil fue de 14.2%. La inversión pública creció 12.5% promedio anual en México y, prácticamente el doble, en Brasil, 24.2%. En tanto, la inversión privada creció 15.8% y 12.6%, respectivamente. Esto se explica porque la inversión pública brasileña partió de niveles inferiores a los de su contraparte mexicana, en 1945 representaba solo 1.8% del PIB, frente al 4.4% de la

mexicana; al final del periodo la inversión pública brasileña era 4.8% y la mexicana 6.0 como porcentaje del PIB.

Tabla 4.5. Brasil y México: inversión total, pública y privada, 1945-1954
(Porcentajes del PIB)

Año	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1946-1954 (TMCA)
Brasil											
Inversión total	13.0	15.7	20.8	19.2	19.9	20.2	24.2	24.5	22.2	21.9	14.2
Pública	1.8	1.5	3.4	4.5	5.7	5.8	5.1	4.8	4.6	4.8	24.2
Privada	11.1	14.1	16.0	13.3	12.8	12.9	17.8	18.3	16.4	15.9	12.6
México											
Inversión total	8.8	10.2	11.3	11.9	12.9	13.6	14.9	15.6	15.6	16.0	13.8
Pública	4.4	3.8	4.5	4.9	5.7	6.7	5.5	5.7	5.4	6.0	12.5
Privada	4.4	6.4	6.8	6.9	7.2	6.8	9.4	9.9	10.2	10.0	15.8

TMCA: Tasa media de crecimiento anual

Fuente: Elaboración propia con datos del IBGE y el INEGI

De los datos anteriores se puede inferir que el efecto de arrastre de la inversión pública fue mayor en México que en Brasil aun cuando los niveles de inversión privada fueran mayores en este último país. Como se observa en la tabla 4.5, en Brasil la participación de la inversión privada osciló entre 11.1 y 18.3% del PIB, sin establecerse una relación clara respecto a la inversión pública. Mientras en México, la inversión privada registró niveles similares a la pública, 4.4% del PIB en 1945, incrementándose conforme lo hacia esta última aunque a un ritmo mayor, de manera que en 1954 representó 10% del PIB frente a 6% del sector público.

A pesar del sorprendente ritmo de crecimiento, ni Brasil ni México lograron combinarlo con la estabilidad de precios. Entre 1946 y 1954, el índice nacional de precios al consumidor (INPC) en Brasil creció, en promedio, 11.4% al año y 9.4% en México. En el país sudamericano, salvo el periodo 1947-1950, la inflación se mantuvo en niveles de dos dígitos, superando el 20% en 1954. En México, a pesar del promedio más bajo, los precios alcanzaron un incremento de 27.4% en 1946, la devaluación de 1948-49 tuvo un efecto positivo sobre estos disminuyendo la tasa de inflación a 2.4 y 4.4%, respectivamente, sin embargo, en 1951 reaparecieron las presiones inflacionarias al registrar un crecimiento en el INPC de 19.7%. En 1954 la inflación fue cercana a 11 por ciento.

Más aún, los beneficios de la expansión económica e industrial se distribuyeron de manera desigual. El alza de precios que acompañó al crecimiento económico en esos años, resultó en una redistribución del ingreso a favor de las utilidades y en contra de los salarios. En

Brasil el salario real, tomando como base el año 1940 (igual a 100), se redujo a 90 en 1946 y a 58 en 1955; en tanto en México la participación de los salarios se redujo de 52% en 1941 a 46% en 1953.

En suma, entre 1946 y 1954, tanto Brasil como México, aunque con matices y en condiciones políticas y sociales diferentes, avanzaron en su proceso de industrialización y alcanzaron altas tasas de crecimiento, pero al mismo tiempo experimentaron procesos inflacionarios y una desigual distribución de los beneficios entre sectores y regiones.

ESTADO PROMOTOR E IMPULSO INDUSTRIALIZADOR, 1954-1961

Brasil: impulso industrializador

El 24 de agosto de 1954 el presidente Getúlio Vargas terminó con su segundo mandato presidencial y con su vida, dando paso con ello a una nueva crisis política en el país. Entre esa fecha y el ascenso al poder de Juscelino Kubitschek de Oliveira (el 31 de enero de 1956), estuvieron al frente del gobierno el vicepresidente, João Café Filho, el presidente de la Cámara de Diputados, Carlos Luz, y el presidente del Senado, Nereu Ramos. El 11 de noviembre de 1955, el general Henrique Teixeira Lott dirigió el golpe de Estado que buscaba asegurar la asunción al poder del candidato electo, Juscelino Kubitschek. Medida tomada ante la amenaza de los partidos opositores, ya que el suicidio de Vargas había agudizado y radicalizado los antagonismos políticos y económicos surgidos desde 1945.²⁸⁰

En 1956, ya con Kubitschek en el poder y contando con el respaldo del ejército, la economía brasileña comenzó una nueva fase, experimentando una profunda transformación en la relación Estado-economía. El primero se convirtió en actor protagónico del desarrollo industrial, echando mano de todos los instrumentos disponibles.

Su actuación estuvo destinada a acelerar el desarrollo económico, en especial la industrialización, y a impulsar el sector privado nacional y extranjero. Ahora la industrialización ya no era un proceso inducido por el estrangulamiento del sector externo. A partir de esa época, fue preciso orientar en medida mucho mayor la política económica gubernamental en función del sistema económico instalado en el país. Las inversiones oficiales y privadas,

²⁸⁰ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p.124.

nacionales y extranjeras, obedecieron a las condiciones y tendencias del sistema económico preexistente. Tanto las inversiones en el sector industrial como en infraestructura (para eliminar o reducir ciertos puntos de estrangulamiento) se hicieron teniendo en cuenta las posibilidades que ofrecía la estructura económica creada en los años anteriores. Es decir, las relaciones de interdependencia y complementariedad.²⁸¹

La política económica del presidente Kubitschek quedó plasmada y sistematizada en el *Programa de Metas*, el cual dirigió la transformación de la economía brasileña. El programa hacía hincapié en la necesidad de desarrollar al país a través de la industrialización teniendo como eje la sustitución de importaciones. Asimismo, el *Programa de Metas* pretendía que fuera el sector privado –nacional y extranjero– el encargado del desarrollo económico, mientras el Estado se encargaría de crear las condiciones económicas y políticas necesarias para incentivar la inversión privada, así como la entrada de capital y tecnología extranjeros. De hecho, a diferencia de lo que ocurrió en México, los objetivos y ejecución del *Programa de Metas* dependían, en gran medida, de la participación del capital extranjero por lo que resultaba necesario garantizar la estabilidad política, además de la monetaria y cambiaria.

El Programa de Metas estaba encaminado a transformar la estructura económica del país mediante la creación de la industria básica y la reformulación de las condiciones reales de interdependencia con el capitalismo mundial.²⁸²

²⁸¹ *Ibid.*, p.125

²⁸² *Ibid.*, pp. 131-132. El *Programa de Metas* surgió de la confluencia y la conjunción de los siguientes procesos: la continua “racionalización” de la política económica gubernamental, debida a la acumulación de experiencias en la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos; la “despolitización” de la técnica de planificación, en los estudios y debates de economistas y técnicos, tanto en el ámbito del gobierno brasileño como en las actividades de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y el reconocimiento por parte de los empresarios y los gobernantes de los países desarrollados, en especial de Estados Unidos, de que la participación del Estado en las decisiones y realizaciones económicas podía ser una garantía y no un riesgo para sus inversiones y operaciones.

En otro nivel, el Programa de Metas fue resultado de la convergencia y conjunción de las decisiones políticas, los diagnósticos y los objetivos económicos sintetizados en *Directrices generales sobre el Plan Nacional de Desarrollo Económico* y en *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*. *Ibid.*, pp. 133-134.

Los objetivos generales del Programa eran:

- a) Eliminar los puntos de estrangulamiento de la economía por medio de inversiones en infraestructura a cargo del Estado, dado que estas no atraerían al sector privado, y
- b) Expandir la industria de base, como la automotriz, la pesada y la de material eléctrico pesado, estimulando la inversión privada nacional y extranjera.²⁸³

Se suponía que la acción gubernamental en su conjunto crearía mejores condiciones económicas, financieras, sociales y políticas para el florecimiento de la libre iniciativa. De hecho, una de las metas fundamentales del programa era despertar el interés de los empresarios extranjeros, con su capital y su tecnología. Además de fomentar el ahorro nacional y estimular la modernización del sistema productivo:

El Programa de Metas abarcaba cinco sectores básicos: energía, transportes, producción de alimentos, industria básica y educación. Y sumaba un total de treinta metas.²⁸⁴ El programa incluía, adicionalmente, un proyecto de importancia particular, la construcción de la nueva capital del país, Brasilia.

El *Programa de Metas* permitió alcanzar una etapa importante en la expansión del sistema económico brasileño. Durante los años de ejecución del mismo, se crearon sectores industriales nuevos y se expandieron y modernizaron otros en las áreas de energía, transportes, producción de alimentos e industrias básicas. Esto quiere decir que se eliminaron puntos de estrangulamiento de la economía, además de favorecerse el desarrollo acelerado y relativamente integrado del conjunto del sector industrial.²⁸⁵

Gracias “a la concentración de las inversiones en el establecimiento de un sistema industrial integrado en términos verticales en el que aparecieron, ocupando un lugar importante, sectores productores de bienes de capital y de insumos básicos”.²⁸⁶

²⁸³ *Ibid.*, p.134

²⁸⁴ *Ibid.*, p.136. Como en México, destaca la creación de la industria automotriz por su significado económico y su éxito político. La producción de automotores en general (automóviles, furgones, jeeps y camiones) aumentó rápidamente, lo cual tornaba tangibles para las poblaciones urbanas (y en parte para las rurales) los resultados de la política económica gubernamental.

²⁸⁵ *Ibid.*, p.138

²⁸⁶ Lessa, C. (1964), *op. cit.*, p.138

...el establecimiento de la industria automotriz y la construcción de Brasilia se convirtieron en los símbolos del gobierno de Kubitschek...De hecho, el gobierno estaba en condiciones de capitalizar políticamente el debate y las realizaciones del Programa de Metas. Al tratar a los brasileños como “soldados del desarrollo” y al considerar la industrialización acelerada como “imperiosa necesidad” y verdadera “condición vital”, Kubitschek estaba expresando y conduciendo la reformulación de la concepción que de sí mismos tenían amplios sectores de las clases sociales urbanas. En cierta medida, se reelaboraba la conciencia de la situación y las posibilidades de la sociedad brasileña.²⁸⁷

Aun cuando el *Programa de Metas* ha sido fuertemente criticado por el crecimiento de la inflación y la deuda externa que generó, no cabe duda que tuvo un importante impacto en la transformación industrial brasileña, y permitió alcanzar una etapa importante en la expansión del sistema económico brasileño. Durante los años de ejecución de las metas del programa gubernamental, se crearon sectores industriales nuevos y se expandieron y modernizaron otros en las áreas de energía, transportes, alimentación e industrias básicas. Esto quiere decir que se eliminaron puntos de estrangulamiento de la economía, además de favorecerse el desarrollo acelerado y relativamente integrado del conjunto del sector industrial.

México: crecimiento y búsqueda de la estabilidad

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX se forjó en México un nuevo proyecto de desarrollo a favor de la industrialización. Si bien, existen, como se ha visto, rasgos de este modelo en las décadas previas, es hasta los años cincuenta cuando se observa el uso de los instrumentos de política económica orientados al objetivo de industrializar para crecer, bajo el supuesto de que la industrialización del país ofrecería al país su ingreso a la modernidad económica, política y social.

El punto de partida de esta nueva etapa en el desarrollo económico del país puede situarse en 1954, tras la devaluación del peso que mantuvo el tipo de cambio en un nivel de 12.5

²⁸⁷ Kubitschek, J., citado en Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p.136. Por ejemplo, la construcción de la carretera Belem-Brasilia representó una demostración “física” de la capacidad de acción del gobierno y de las posibilidades del pueblo brasileño. Con ese camino, la Amazonia estaba un poco menos alejada de los principales centros de población y parecía también estar más integrada a la sociedad nacional. *Ibid.*, p. 137

pesos por dólar durante 22 años.²⁸⁸ A partir de ese momento y hasta los primeros años de la década de los setenta, el país experimentó altos niveles de crecimiento económico combinados con baja inflación y un tipo de cambio estable.²⁸⁹ Sin embargo, es posible distinguir dos fases. La primera, de 1954 a 1958, tuvo como característica una tasa de crecimiento económico rápido, pero con inflación y desequilibrio externo, y una segunda, de 1959 a 1970, con un ritmo de crecimiento relativamente menos acelerado, pero con un grado menor de inflación y mayor estabilidad financiera.²⁹⁰ En este apartado se revisan las características de la primera fase, en el siguiente capítulo se retomará el análisis de la segunda etapa conocida también como “desarrollo estabilizador”.

En efecto, a partir de la devaluación de 1954, la economía y la sociedad mexicanas se encaminaron a una nueva etapa de desarrollo que buscaba, como ya se indicó, alcanzar un crecimiento económico rápido y sostenido a través de la industrialización del país. Para ello, era esencial reforzar y actualizar el pacto social, con el fin de incorporar a todas las clases sociales y grupos organizados (obreros, campesinos, empresarios, clases medias, burocratas, etc.), en las nuevas tareas y compromisos para la industrialización y modernización del país.

²⁸⁸ Ayala, J. (2001) y Tello, C. (2008). Moreno-Brid, J.C. y J. Ros (2010a), marcan el inicio de esta etapa en 1956. Solís, L (1994), coincide con la periodización tradicional que inicia en 1958. Mientras que Cárdenas, E. (1996), propone una periodización distinta señalando que la periodización tradicional del desarrollo económico de México se basa en la idea de que a partir de 1958 se alcanzó un crecimiento económico alto combinado con baja inflación, sin embargo, el autor encuentra que “los años cincuenta en su conjunto, a raíz de la devaluación de 1948, se caracterizaron por un fuerte crecimiento económico que si bien se prolongó hasta el final de la de los sesenta, no tiene exclusivamente una diferenciación por el nivel de la inflación”, propone así dividir el periodo en dos etapas: “El crecimiento económico sano, 1950-1962” y “Alto crecimiento con debilidad estructural, 1963-1971”. Véase Cárdenas, E. (1996), *La política económica en México, 1950-1994*, FCE, México. Esta tesis considera el inicio de la etapa de crecimiento con estabilidad en 1954, luego de la devaluación del peso en abril de ese año, y para una mejor comparación con el caso brasileño se retoma la propuesta de Ayala, J. (2001), de dividir el periodo en dos etapas, la primera de 1954 a 1958 y la segunda, que se analiza en el siguiente capítulo, de 1959-1970.

²⁸⁹ Esta expansión económica se presentó en un contexto de expansión mundial, la llamada *Edad de Oro del Capitalismo Mundial*. De 1954 a 1970, los países capitalistas más desarrollados crecieron en promedio 5.1% al año y la variación anual de los precios al consumidor fue de 3.3%. Además de México, varios países de América Latina aprovecharon el crecimiento de la economía mundial, Brasil creció a una tasa promedio de 7.0%; Argentina, 3.7 y Chile, 4.3 por ciento.

²⁹⁰ Ayala, J. (2001), *op. cit.*, p. 329

El nuevo pacto social y sus alianzas se inclinó a favorecer al sector privado, cuestión que efectivamente fortaleció y dio estabilidad al régimen, [...]. Este pacto gravitó en torno a un Estado capaz de mediar y regular la acumulación de capital, sus relaciones con los actores sociales principales y la dinámica global del desarrollo. En una sociedad que bajo el influjo del crecimiento y la industrialización se hizo más densa y diversificada, se requirió que el pacto social renovado y dirigido por el Estado permitiera compatibilizar el crecimiento rápido y la estabilidad financiera. Aunque ello no evitó y sí en cambio profundizó la inequidad en la distribución de la riqueza.²⁹¹

Los primeros años de la administración del presidente Adolfo Ruiz Cortines habían sido dominados por un ciclo de inflación-devaluación-déficit externo, por lo que veía como condición indispensable para retomar el crecimiento rápido y sostenido, terminar con el crecimiento de los precios y la inestabilidad de los indicadores financieros, la devaluación de 1954, actuó a favor de esto último.

En la búsqueda de tales objetivos, el Estado asumió el papel no de promotor sino de actor del desarrollo económico, como complemento de la actividad del sector privado, a este último correspondería el papel activo en la conducción del desarrollo. “No obstante, la desigualdad, el desarrollo desequilibrado –tanto en el nivel sectorial como en el regional–, y la necesidad de crear infraestructura, etc., obligaban al Estado a mantener una importante presencia en la economía. Esta estrategia, sin embargo, se gestó en un largo proceso y sólo comenzó a ser aplicada con el inicio de la administración del presidente Adolfo López Mateos, una vez que el debate por el rumbo del desarrollo fue resuelto”.²⁹²

La estrategia industrializadora, así como el nuevo contexto internacional, tensaron el anterior pacto social entre el Estado y las clases sociales, por lo que era necesario establecer nuevos acuerdos.²⁹³ En especial, el grupo de los empresarios se dividió en dos vertientes de acuerdo con sus expectativas sobre la participación en el mercado. En una de las vertientes se agruparon principalmente pequeñas y medianas industrias, las cuales veían limitado su horizonte de inversión ya que las posibilidades de ampliar sus ventas (bienes de consumo no duradero) estaban limitadas debido a la concentración en la distribución del ingreso. Junto con las restricciones del mercado, estos industriales veían el

²⁹¹ *Idem.*

²⁹² *Ibid.*, p. 330

²⁹³ *Ibid.*, pp. 325-326.

aumento de la inversión extranjera en el país como sería amenaza a su participación en la producción y el mercado.

En el otro extremo se encontraban los grandes industriales y los comerciantes, para quienes el camino hacia el crecimiento se encontraba en la evolución de la industrialización del país hacia bienes de consumo duradero y de capital. Ante una producción de tal naturaleza las perspectivas del mercado eran altamente favorables: no implicaba cambiar la distribución del ingreso, puesto que el objetivo de sus productos eran los estratos de altos ingresos. Para esta fracción del sector privado, una alianza con el capital externo significaba afianzar tales posibilidades de expansión. Sobre estas bases quedó definida la posición de los distintos grupos empresariales ante la política económica del Estado. De los primeros fue el apoyo total al nacionalismo, a la política proteccionista y a la producción de insumos subsidiados por parte de las empresas públicas, así como las acciones tendientes a distribuir el ingreso y propiciar el bienestar social, puesto que eso significaba una ampliación efectiva del mercado y una defensa contra el capital extranjero. Para los segundos, la política gubernamental se convirtió en blanco de inconformidades; cuando la intervención estatal acentuó el control de precios cuestionaron la atención del Estado en el abasto de bienes básicos, aunque de cualquier manera los grupos empresariales mantuvieron su confianza en las instituciones públicas y solo trataron de inducir en la política económica la actuación en favor de sus intereses inmediatos.

Este nuevo pacto social se consolidaría bajo la administración del presidente López Mateos, no obstante, ningún grupo social actuaría en contra de la estrategia de desarrollo en los años previos, solo habría pugnas por obtener un mejor trato. De hecho, el Estado se inclinó a favorecer al sector privado, fortaleciendo al grupo de los empresarios mientras que el movimiento de los obreros y campesinos, aunque ejerció presión, tuvo menor capacidad de influencia. Durante el segundo quinquenio de la década de los cincuenta, la participación del Estado en la economía fue complementaria a la inversión privada. Si bien se involucró en actividades productivas lo hizo solo para cubrir huecos del sector privado, en áreas donde no competía con él.

Desempeño macroeconómico en Brasil y México

La economía brasileña creció a un ritmo promedio de 8.2% entre 1954 y 1960. Bajo el Programa de Metas, 1956-1960, lo hizo a una tasa media anual de 8.1%. En esos años, la

población creció 3.2%, lo que se tradujo en un alto crecimiento del producto per cápita, 4.9% promedio anual. En el caso mexicano, considerando el periodo 1954-1958, la economía creció 7.6% promedio anual, un ritmo acelerado aunque menor al del país sudamericano. La población mexicana se incrementó en esos años a un ritmo similar al de Brasil, 3.2%, por lo que el producto per cápita experimentó una tasa de crecimiento de 4.4% en promedio. (Tabla 4.6).

Tabla 4.6. Brasil y México: PIB, población y producto per cápita
(Variación real anual)

Año	Brasil			México		
	PIB	Población	Producto per cápita	PIB	Población	Producto per cápita
1954	7.8	3.2	4.6	10.0	3.3	6.7
1955	8.8	3.2	5.6	8.5	3.2	5.3
1956	2.9	3.1	-0.2	6.8	3.2	3.6
1957	7.7	3.2	4.5	7.6	3.2	4.4
1958	10.8	3.3	7.5	5.3	3.1	2.2
1959	9.8	3.3	6.5	3.0	3.1	-0.1
1960	9.4	3.3	6.1	8.1	3.2	4.9
1954-1958	7.6	3.2	4.4	7.6	3.2	4.4
1954-1960	8.2	3.2	4.9	7.0	3.2	3.9

Fuente: elaboración propia con información de ipeadata e INEGI.

El cambio en la participación de los sectores dentro del PIB da cuenta de la transformación económica experimentada por ambas economías. En el caso brasileño, como se observa en la tabla 4.7., el sector primario en 1954 tenía una participación similar al sector industrial, 25 y 26.7%, respectivamente. Pero, para 1960 la estructura económica del país se había transformado considerablemente, las actividades primarias representaron 18.3%, en tanto las industriales incrementaron su participación a 33.2%, destaca el comportamiento de las manufacturas al pasar de 20.8% en 1954 a 26.3% en 1960. Estos datos dan cuenta del éxito en la estrategia de industrialización seguida bajo el Programa de Metas. En lo que respecta al sector servicios, este mantuvo su participación en torno al 51 por ciento.

Tabla 4.7. Brasil y México: estructura sectorial
(Porcentajes del PIB)

Año	Primario	Industrial	Manufacturas	Servicios
Brasil				
1954	25.0	26.7	20.8	51.9
1960	18.3	33.2	26.3	51.5
México				
1954	18.6	26.5	17.3	54.9
1958	17.4	27.7	18.1	54.9

Fuente: elaboración propia con datos del IBGE y el INEGI

En México, la estructura productiva se mantuvo más o menos estable entre 1954 y 1958, aunque con una ligera mejoría en el sector industrial y manufacturero en específico. Las actividades primarias pasaron de representar 18.6% del PIB en 1954 a 17.4% en 1958; las industriales de 26.5 a 27.7%; las manufactureras de 17.3 a 18.1%, en los mismos años. Mientras que los servicios mantuvieron una participación constante, 54.9 por ciento.

Así como la transformación en la estructura productiva fue mayor en Brasil que en México, los ritmos de crecimiento del sector industrial en general y manufacturero en particular, también fueron mayores en el primero que en el segundo. Entre 1956 y 1960, periodo de operación del Programa de Metas, la industria brasileña creció en promedio, 12.6% al año, mientras que el sector manufacturero lo hizo a un ritmo promedio de 10.2%. El sector agrícola brasileño fue mucho menos dinámico promediando un crecimiento de apenas 3.8% anual, en tanto los servicios experimentaron un crecimiento de 7.1% en el mismo periodo.

En el caso mexicano, las actividades primarias en el periodo 1954-1958, presentaron un ritmo de crecimiento mayor al de los servicios y al de la economía en su conjunto, 7.8, 7.4 y 7.6%, respectivamente. La industria mexicana creció en promedio 8.2% al año, en tanto las manufacturas lo hicieron a una tasa media anual de 8.5%, en el mismo periodo. Si bien el ritmo de crecimiento de la economía mexicana fue inferior al de Brasil, lo hizo de manera más equilibrada.

Tabla 4.8. Brasil y México: estructura sectorial
(variación real anual)

Brasil					
Año	Total	Agricultura	Industria	Manufaturas	Servicios
1954	7.8	7.9	8.1	9.3	4.6
1955	8.8	7.7	9.8	11.1	12.0
1956	2.9	-2.4	8.5	5.5	3.3
1957	7.7	9.3	9.9	5.4	8.3
1958	10.8	2.0	21.5	16.8	5.9
1959	9.8	5.3	16.0	12.9	8.1
1960	9.4	4.9	7.2	10.6	10.0
1956-1960	8.1	3.8	12.6	10.2	7.1
México					
Año	Total	Agricultura	Industria	Manufaturas	Servicios
1954	10.0	17.0	8.1	9.8	8.7
1955	8.5	9.2	10.3	9.7	7.4
1956	6.8	-2.3	10.6	11.4	8.1
1957	7.6	8.1	7.5	6.5	7.4
1958	5.3	6.9	4.4	5.4	5.3
1959	3.0	-3.1	8.1	9.0	2.3
1960	8.1	5.2	8.6	8.5	10.7
1954-1958	7.6	7.8	8.2	8.5	7.4

Fuente: elaboración propia con información del IBGE e INEGI

“Un examen de los cambios en la estructura del sector manufacturero debería comenzar con una breve reseña de los cambios en la estructura de las importaciones. Sin pasar por alto la tendencia a la baja de la relación importaciones/PIB²⁹⁴ que en el caso brasileño se redujo de 11.3% en 1951 a 5.8% en 1956, con un ligero incremento en 1960, 6.4%. Mientras que en México pasó de 12.1% en 1954 a 10.7% en 1958.

El análisis del comportamiento de las importaciones brasileñas revela tres aspectos significativos. En primer lugar, la estructura industrial del país se diversificó bastante y adquirió mayor integración. En segundo término, disminuyó, a veces en forma acentuada, la significación de ciertos artículos importados en relación con el conjunto de los bienes disponibles en el mercado. Finalmente, la estructura de las importaciones se diversificó según las nuevas exigencias del sistema económico.²⁹⁵

²⁹⁴ Baer, W.(2008), *op. cit.*, p.67

²⁹⁵ Ianni,O. (1971), *op. cit.*, p.141

Tabla 4.9. Brasil: cambio en la estructura de las mercancías importadas, años seleccionados (distribución porcentual)

Grupo de mercancías	1949	1962	Variación (%) 1949 a 1962
Alimentos, bebidas y tabaco	4.58	3.13	-1.45
Textiles	3.99	0.13	-3.86
Ropa y calzado	0.05	0.00	-0.05
Productos de madera	0.18	0.04	-0.14
Papel y productos de papel	2.36	2.58	0.22
Imprentas y editoriales	0.31	0.47	0.16
Productos de cuero	0.27	0.01	-0.26
Productos de caucho	0.12	0.07	-0.05
Productos químicos, petróleo y carbón	19.55	18.01	-1.54
Productos minerales no-metálicos	2.04	1.33	-0.71
Metálica básica y productos metálicos	11.48	11.62	0.14
Hierro y Acero	-3.71	-3.43	0.28
Metales no ferrosos	-3.02	-3.97	-0.95
Otros	-4.75	-4.22	0.53
Maquinaria	14.21	12.99	-1.22
Maquinaria metálica	-7.06	-7.64	-0.58
Otras	-7.15	-5.35	1.80
Maquinaria eléctrica	6.61	6.27	-0.34
Equipo de transporte	14.30	10.17	-4.13
Vehículos de motor	-9.58	-2.44	7.14
Otros	-4.72	-7.73	-3.01
Otras manufacturas	1.92	1.95	0.03
Total de manufacturas	81.97	68.78	-13.19
Materias primas no procesadas	18.03	31.22	13.19
Total	100	100	-
Cambio en la producción industrial		+213	-
Cambio en el PIB real		+105	-

Fuente: Baer, W. (2008), *op. cit.*, cuadro 4.6, p. 68

En la tabla 4.9., se presentan los cambios en la estructura de las mercancías importadas, para los años disponibles, 1949-1962. Las mayores reducciones se presentan en equipo de transporte (diferente a vehículos de motor) (-4.12%), textiles (-3.86%), productos químicos, petróleo y carbón (-1.54%), alimentos, bebidas y tabaco (-1.45%). Las importaciones que más se incrementaron fueron las de materias primas no procesadas (13.19%) que en su mayoría eran bienes no disponibles en cantidades suficientes en Brasil

(como petróleo y carbón), pero indispensables para el funcionamiento de las nuevas industrias.²⁹⁶

Tabla 4.10. México: cambio en la estructura de las mercancías importadas, años seleccionados (distribución porcentual)

Grupo de mercancías	1954	1958	Variación 1954-1958
Importación total	100	100	
Bienes de consumo	15.7	19.9	4.2
No duraderos	7.7	9.4	1.7
Alimentos y bebidas	4.7	6.6	1.9
Duraderos	8.0	10.5	2.6
Bienes de producción	71.5	80.1	8.6
Materias primas y auxiliares	31.7	34.0	2.3
No elaborados	-	4.3	-
Elaborados	-	29.8	-
Bienes de inversión	39.8	46.1	6.3
Agropecuarios	0.5	0.6	0.1
Para construcción	5.2	6.2	1.0
Herramientas	6.3	8.5	2.2
Maquinaria y partes	27.8	31.0	3.2

Fuente: elaboración propia con información de Nacional Financiera.

En el caso de la economía mexicana, aunque la participación de las importaciones en el PIB disminuyó, como se muestra en la tabla 4.10, hubo un incremento en prácticamente todas las mercancías importadas de 12.1% en 1954 a 10.7% en 1958, destacando las de bienes de producción (+8.6) y dentro de estos crecieron más las de bienes de inversión (+6.3), como maquinaria y partes (+3.2), y herramientas (+2.2). Las importaciones de materias primas y auxiliares, se incrementaron en 2.3 puntos porcentuales, en tanto la importación de bienes de consumo lo hizo en 4.2 puntos porcentuales en los mismos años.

Tabla 4.11. Brasil: Importaciones como porcentaje de la oferta total, 1955-1962 (porcentajes)

Concepto	1955	1962	Variación 1955-1962
Bienes de Capital	43.2	12.9	-30.3
Bienes Intermedios	17.9	8.9	-9.0
Bienes de Consumo	12.2	1.1	-11.1

Fuente: Baer, W. (2008), *op. cit.*, cuadro 4.7, p.69

²⁹⁶ Baer, W. (2008), *op. cit.*, p.67

Una medida más precisa de la sustitución de importaciones es el cambio en la proporción importaciones/oferta total. En el caso brasileño, de acuerdo con los datos e la tabla 4.11, se observa que mientras en 1955 el 43% de los bienes de capital aún se producían en el exterior, para 1962 este porcentaje se había reducido a tan sólo 12.9%; en tanto en los sectores de bienes intermedios y de consumo la participación de las importaciones en la oferta total pasó de 17.9 a 8.9 y de 12.2 a 1.1%, respectivamente. Prácticamente el proceso de sustitución de importaciones en 1962 había culminado para los bienes de consumo.

Tabla 4.12. México: Importaciones como porcentaje de la oferta total, 1955-1962 (porcentajes)

Concepto	1950	1958	Variación (1950-1958)
Bienes de Capital	57.1	58.7	1.6
Bienes Intermedios	31.3	32.4	1.1
Bienes de Consumo	11.6	8.9	-2.7

Fuente: Villarreal, R. (2010), *op. cit.*, cuadro XIV, p. 74

En cuanto a la economía mexicana, como se aprecia en la tabla 4.12, los bienes de capital incrementaron su participación al pasar de 57.1 a 58.7% entre 1950 y 1958. Los bienes intermedios siguieron una tendencia similar al pasar de 31.1 a 32.4% en los mismos años. Solo se observa una disminución en las importaciones de bienes de consumo, que pasaron de representar 11.6% de la oferta total a 8.9%, estos datos indican que aún estaba pendiente la etapa avanzada de sustitución de importaciones.

Con respecto al objetivo de atraer capital y tecnología del exterior, las políticas de sustitución de importaciones implementadas por el gobierno brasileño tuvieron resultados satisfactorios, la inversión y financiamiento norteamericano, alemán, japonés y de otros países aumentaron de manera importante entre 1955 y 1960.²⁹⁷ En términos agregados la inversión extranjera directa se incrementó de 43 millones de dólares en 1955 a 99 en 1960, alcanzando un máximo de 255 millones de dólares en 1957.

Aunque la entrada de capital extranjero al país sudamericano reflejaba una renovada confianza hacia la economía brasileña, reforzaba al mismo tiempo la relación de complementariedad e interdependencia hacia el exterior. En el proceso de expansión [industrial] el control de las ramas fundamentales de la industria instalada en el país pasó a

²⁹⁷ Véase Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p. 142, cuadro 5.

las grandes empresas extranjeras que invirtieron en él, atraídas por las condiciones favorables ofrecidas por el gobierno (como la *Instrucción 113*).²⁹⁸ En consecuencia, se alcanzó una etapa nueva en el proceso de internacionalización de la economía brasileña. La estructura del sector industrial se integró ampliamente en la estructura económica mundial por intermedio de las empresas multinacionales [...] En un estudio publicado en 1961 se señalaba que el 48.5% de las ‘empresas multimillonarias’ existentes en el país estaban controladas por extranjeros. Otro estudio sobre el mismo tema, aparecido en 1965, concluyó que el 52.7% de los ‘grupos multimillonarios’ eran extranjeros”.²⁹⁹

En México como en Brasil la inversión extranjera directa creció mucho, especialmente la de origen estadounidense. [...] La participación en el total de la industria, sin embargo, se mantuvo en una proporción menor que en Brasil y otros países de América Latina, gracias a que el gobierno cerró como campos de inversión al capital extranjero el petróleo, la electricidad y la minería,³⁰⁰ sobre todo a partir de la década de los sesenta.

A pesar del notable crecimiento y la reestructuración económica a favor de la industria, la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones desarrollada a lo largo de la década de los 50 en Brasil y México dejó un legado de problemas contra los que tendrían que luchar los gobiernos subsecuentes para asegurar la continuidad del crecimiento. Al mismo tiempo que se promovía la sustitución de importaciones, se creaban nuevas necesidades de importación de maquinaria, aparatos, accesorios, conocimientos técnicos y materias primas para instalar nuevas empresas o para permitir su funcionamiento continuado. También se agudizaron las desigualdades, desequilibrios y contradicciones, algunas de orden económico, otras sociales y políticas.

Particularmente en Brasil, durante el gobierno de Kubitschek destaca el problema de la inflación. Entre 1950 y 1960 ésta se elevó de 4.4 a 26%, acentuándose en los siguientes años. En contraste, en México, la inflación se redujo paulatinamente pasando de 12.3% en 1955 a 5.5% en 1958 y se mantuvo en niveles de un dígito al menos hasta 1972.

²⁹⁸ Cohn, G. (1971), *op. cit.*, p. 513

²⁹⁹ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p.147 y 155

³⁰⁰ Ayala, J. (2001), *op. cit.*, pp. 326-327

La inflación brasileña favoreció la movilización política de las masas urbanas, mientras los sectores políticos y económicos más conservadores y ligados al capital extranjero presionaban para que el gobierno adoptase políticas de estabilidad financiera y social. Entretanto, y a pesar de las dificultades en materia cambiaria, la inflación y el agravamiento de las tensiones sociales y políticas, el gobierno procuraba llevar adelante una política económica y financiera de estímulo a la industrialización. Y pudo hacerlo ya que, a pesar de su rápido crecimiento la inflación en ese momento no representó un obstáculo porque actuó como una técnica de ahorro monetario forzoso o *confiscación de salarios* a favor del capital y en detrimento de la clase trabajadora.

En cierta medida, la inflación brasileña contribuyó al crecimiento real del país mediante el ahorro forzoso [...] la inflación en Brasil no distorsionó de una manera drástica la asignación de recursos y las distorsiones que de hecho se registraron, especialmente en el sector de los servicios públicos, se debieron principalmente a factores institucionales, tales como el método de fijación de precios en el sector controlado de la economía.³⁰¹

La política salarial del gobierno brasileño ejerció efectos propios de una política de confiscación salarial. Las reivindicaciones obreras lograron, en el mejor de los casos, reponer el poder adquisitivo de los salarios de algunas categorías de trabajadores. Sólo una pequeña parte del proletariado obtuvo mejoras que compensaron satisfactoriamente el aumento del costo de vida, lo que sucedió precisamente en las industrias más modernas, de instalación más reciente. Mientras en México una forma de alentar el proceso de industrialización fue conteniendo las demandas salariales, lo cual se logró a través del control de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, que ayudó a mantener el poder adquisitivo de los salarios sin ocasionar presiones sociales.

Además de los problemas inflacionarios, Brasil experimentaba presiones sobre la balanza de pagos debido a que, en parte, el crecimiento de la década de los cincuenta, particularmente de la segunda mitad, se financió con un importante flujo de capital extranjero, en la forma tanto de inversión de cartera, como de inversión directa, y mediante préstamos. De manera que, el crecimiento industrial del periodo acentuó las desigualdades

³⁰¹ Baer, W. (1963), "Inflação e eficiencia económica no Brasil", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 3, núm. 1, Belo Horizonte, pp.192-193.

e inequidades regionales, sectoriales y sociales, generando fuertes presiones sociopolíticas en demanda de medidas correctivas para la economía del país.

En México, la política económica contribuyó a mantener la estabilidad financiera y de precios junto con un acelerado crecimiento económico, sin embargo no combatió los problemas básicos, solo los esquivaba al no atacar el problema fiscal ni del equilibrio a largo plazo del sector externo. Aún más, el crecimiento y la estabilidad hicieron que parecieran innecesarios los cambios en estos dos frentes quizá para preservar la confianza. Sin embargo, en esos dos problemas fue donde se incubaron los embriones de la inestabilidad.

CONSIDERACIONES FINALES

Este capítulo se destinó al análisis del sub-periodo 1946-1958 dentro de la *fase II* identificada en el capítulo 1 de esta investigación. Se trata de un periodo de reacomodo a una economía de paz, que representó para Brasil y México retos importantes, en el sentido de enfrentar choques y desequilibrios externos que pusieron a prueba su capacidad de control sobre la economía interna, desequilibrios en la balanza de pagos, inflación y devaluaciones. Pero que al mismo tiempo dieron el empuje final hacia la institucionalización de la estrategia de industrialización de modo que, a partir de este periodo todos los recursos del Estado e instrumentos de política económica se destinaron a este fin.

Brasil, además de los efectos de la posguerra tuvo que hacer frente a la inestabilidad política interna, derivada del golpe de Estado que derrocó al dictador Vargas en septiembre de 1945, las fuerzas políticas que depusieron el gobierno del *Estado Novo* eran adversas al nacionalismo económico, al dirigismo estatal y a la participación de las masas en el proceso político. El triunfo de este grupo oligárquico dio marcha atrás a las directrices y prácticas ligadas a la política económica de orientación nacionalista y crearon condiciones favorables al libre tránsito del capital extranjero, eliminó los órganos estatales vinculados con el intervencionismo y desmontó el aparato de controles directos a la importación.

A pesar de los efectos adversos sobre la economía, expresados en déficits de balanza de pagos y alta inflación, y de la ausencia de una política económica de impulso al desarrollo económico e industrial, la economía brasileña creció a un ritmo acelerado como resultado, básicamente de un proceso inercial que ocurrió a pesar de la acción y omisión del Estado.

De nuevo, la industrialización de Brasil se produjo inercialmente como efecto colateral de las medidas de combate a los desequilibrios internos y externos, no como resultado de un objetivo primordial perseguido intencionalmente.

A principios de la década de los cincuenta Vargas regresa al poder y con él se retoma la vieja orientación del Estado en la economía, se crean condiciones nuevas –institucionales, económicas y políticas– en pro del desarrollo industrial y se abandonan por completo las directrices económicas inspiradas en la doctrina liberal. A partir de ese momento la industrialización deja de ser una medida defensiva ante los choques externos para convertirse en el instrumento principal del gobierno para modernizar y elevar la tasa de crecimiento de la economía.

Sin embargo, tres años después de retomar el poder, Vargas tomó la decisión de suicidarse generando una nueva crisis política en el país. En 1956, bajo el gobierno de Kubitschek la economía brasileña comenzó una nueva fase, experimentando una profunda transformación en la relación Estado-economía. El primero se convirtió en actor protagónico del desarrollo industrial, echando mano de todos los instrumentos disponibles teniendo como eje la sustitución de importaciones. La estrategia del nuevo gobierno pretendía que fuera el sector privado –nacional y extranjero– el encargado del desarrollo económico, mientras el Estado se encargaría de crear las condiciones económicas y políticas necesarias para incentivar la inversión privada, así como la entrada de capital y tecnología extranjeros. Esto último representa una diferencia importante respecto a México, mientras que este pretendía impulsar la participación del sector privado nacional, Brasil apostó en mayor medida a la participación del capital extranjero por lo que resultaba necesario garantizar la estabilidad política, además de la monetaria y cambiaria.

Al concluir la guerra, en México, la estabilidad política estaba prácticamente consolidada, no obstante los cambios en la economía mundial originados por la posguerra lo impactaron de manera importante, sobre todo a través de los desequilibrios en balanza de pagos y fuertes efectos inflacionarios. Contrario a lo ocurrido en los primeros años en la economía brasileña, en México la devaluación y los incrementos a la protección fueron, desde el principio, las respuestas más usuales. La política económica se encaminó al objetivo de promover la iniciativa privada y su participación en el proceso de crecimiento económico e incentivar la industrialización. Aunque inicialmente la política comercial actuó con el

propósito de controlar el déficit de la balanza de pagos, en 1947 se institucionalizó como el principal instrumento de política para promover la industrialización del país de una manera muy efectiva, que de hecho determinó el esquema de desarrollo que se siguió en México hasta la década de los años ochenta.

Además de combatir los desequilibrios externos, el Estado mexicano se trazó el objetivo de terminar con el crecimiento de los precios y la inestabilidad de los indicadores financieros, la devaluación de 1954, actuó a favor de esto último. Adicionalmente, el Estado asumió el papel de complemento de la actividad del sector privado, a este último correspondería el papel activo en la conducción del desarrollo y al primero crear la infraestructura necesaria para su buen funcionamiento. En efecto, durante el segundo quinquenio de la década de los cincuenta, la participación del Estado en la economía fue complementaria a la inversión privada. Si bien se involucró en actividades productivas lo hizo solo para cubrir huecos del sector privado, en áreas donde no competía con el sector privado.

CAPÍTULO 6

LAS ETAPAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN BRASIL Y MÉXICO: INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR EL ESTADO: MILAGRO Y CRISIS, 1959-1981

INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior se estudiaron los efectos de la posguerra en las economías brasileña y mexicana, señalando los retos y obstáculos a los que hicieron frente tanto el Estado como los diferentes grupos sociales y las relaciones que se establecieron entre ellos para instrumentar una estrategia conjunta de crecimiento e industrialización. Una vez superados estos retos, el presente capítulo tiene como objetivo señalar los factores que contribuyeron a que Brasil y México experimentaran lo que en la historia económica tradicional se ha denominado ‘*milagros económicos*’, así como las debilidades de la estrategia de crecimiento y los obstáculos que experimentaron para dar continuidad a este *milagro*. Cabe señalar que entre estas limitantes, además de los elementos estructurales internos, el contexto internacional implicó retos de magnitud considerable, como son la primera crisis del petróleo, el colapso de Bretton Woods, y en consecuencia el derrumbe del orden económico de la posguerra. Todo lo anterior se tradujo en Brasil y México en el colapso del modelo económico de posguerra.

MILAGROS ECONÓMICOS

El milagro mexicano: crecimiento con estabilidad

A partir de 1958 y hasta 1970, la intervención del Estado en la economía mexicana se organizó a partir de una política económica que en 1969 sería bautizada como *Desarrollo Estabilizador*.³⁰² A lo largo de ese periodo prevalecieron altas tasas de crecimiento con la

³⁰² *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, A. (1998), *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, FCE, México, p.365.

excepción de dos breves desaceleraciones, una en 1959 y otra en 1961-1962, cuando el producto creció por debajo del 5 por ciento.

Durante la campaña presidencial en la que resultó electo Adolfo López Mateos (1958-1964), Antonio Ortiz Mena –que sería nombrado Secretario de Hacienda en esta y la siguiente administración– preparó con algunos colaboradores el documento titulado *Política económica nacional*, que se convertiría en el programa económico del nuevo gobierno.³⁰³

El nuevo proyecto de desarrollo se inclinó a favor de la industrialización como medio para alcanzar la modernización económica, política y social. Así, al tiempo que continuaban las políticas económicas centradas en la industrialización, con el Estado como importante agente, la estabilidad en los precios y en la balanza de pagos se agregaron a las prioridades de la política, evitándose altos déficits fiscales y la depreciación del tipo de cambio nominal.

El objetivo central de la política económica era lograr el crecimiento combinado con la estabilidad, con el fin último de alcanzar un desarrollo económico alto y sostenido. Varios factores hicieron posible la transición a una baja tasa de inflación, entre ellos, por el lado de la oferta: el comportamiento sobresaliente del sector agrícola, la débil indización de los salarios, y la función característica de la inversión pública de romper los cuellos de botella. Mientras que por el lado de la demanda contribuyeron principalmente las reformas financieras, a través de las regulaciones a las tasas de encaje legal y los cajones de crédito. A estos elementos de carácter interno se sumó un contexto externo más estable.³⁰⁴

En este sentido, la política económica de los gobiernos de los presidentes Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, se planteó como propósitos principales: crecer más rápidamente, detener las presiones inflacionarias, elevar el ahorro voluntario y la inversión, mejorar la productividad del trabajo y del capital, aumentar los salarios reales, mejorar la participación de los asalariados en el ingreso y mantener el tipo de cambio.³⁰⁵ Para

³⁰³ Este documento se reproduce como Anexo I en *Ibid.*, pp. 301-364

³⁰⁴ Moreno-Brid, J.C. y J. Ros (2010a), *op. cit.*, p. 150-151

³⁰⁵ Ortiz, A. (1998), *op. cit.*, p. 391

alcanzarlos, el gobierno estableció vínculos importantes de cooperación con todos los actores económicos y sociales, consolidando la economía mixta y la rectoría del Estado.³⁰⁶

Para instrumentar y dar cauce a la nueva política económica fue necesario realizar cambios administrativos como por ejemplo, la aprobación por el Congreso de la Unión de una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con la que se transformó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la de Patrimonio Nacional (Sepanal). También cambió de nombre y funciones la Secretaria de Economía para convertirse en la de Industria y Comercio (SIC), con amplias facultades para la determinación de los aranceles. Se creó la Secretaría de la Presidencia, con amplias facultades en materia de gasto y de inversión públicas.³⁰⁷

Para que las medidas de política económica que se habían diseñado fueran eficaces y se lograra el objetivo de evitar la devaluación y mantener la estabilidad, resultaba indispensable que se ejecutaran con mayor precisión y coordinación. En este contexto, el papel de la Secretaría de Hacienda resultaba de la mayor importancia, ya que sería la dependencia sobre la cual debía recaer la responsabilidad principal de instrumentar la política económica. [La nueva Ley de Secretarías de Estado] restaba facultades a la Secretaría de Hacienda y representaba la fragmentación del diseño y la ejecución de la política económica. [...] Me di cuenta de que si la ley se aplicaba en sus términos, me sería prácticamente imposible llevar a la práctica el programa económico que había propuesto al presidente López Mateos y que él había aceptado. [...] La dispersión de facultades en materia económica que generó la nueva ley dificultaba notablemente la articulación de una política económica integral y coherente. Una de las consecuencias más graves era que la división de facultades en materia de ingresos y gastos públicos dificultaba el sostenimiento de la disciplina fiscal indispensable para lograr la estabilidad macroeconómica.

Por lo anterior decidí plantear al presidente, de la manera más franca, los graves problemas que podía general la aplicación estricta de la nueva Ley de Secretarías. Le expliqué la importancia de que la política económica, en sus elementos fundamentales, se condujera bajo la dirección de la Secretaría de Hacienda. Le planteé que, para poder llevar a cabo una política económica exitosa, yo necesitaba tener la confianza total del presidente de la República. Por otra parte, yo reconocía que el presidente requería la certeza de que su secretario de

³⁰⁶ El tema de la economía mixta y la cooperación y perspectiva de los diferentes actores económicos y sociales se presenta con mayor detalle en Ayala, J. (2001) y Tello, C. (2008). En los párrafos siguientes de este trabajo se reproducen algunos fragmentos de las obras mencionadas.

³⁰⁷ Tello, C. (2008), *op. cit.*, pp. 362-363

Hacienda aplicaría la política económica con el objetivo único de servir al país y de servirlo a él. Por eso, junto con la petición de que me diera su completa confianza, le pedí que me descartara como candidato de la carrera presidencial. El presidente me dijo que me otorgaba la más absoluta de sus confianzas.³⁰⁸

De esta manera y a pesar de que formalmente se establecieron mecanismos de coordinación entre Hacienda y las otras secretarías de Estado, era aquella la que mandaba y decidía la política económica (fiscal, monetaria y financiera), del país.³⁰⁹ Durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz se mantuvo la misma política económica y la organización administrativa para instrumentarla.

Como se indicó en párrafos anteriores, el éxito de la política económica dependió de una estrecha cooperación entre los principales actores económicos y sociales. Para el eficaz y eficiente funcionamiento de la división del trabajo, el gobierno aportó reglas claras y una enorme capacidad para construir consensos, para negociar y llegar a acuerdos.³¹⁰

La cooperación se procuró buscando articular, a partir de objetivos y políticas bien definidos, los diversos –incluso encontrados– intereses. Alcanzar esos propósitos entrañaba mover a las diferentes clases y grupos de la sociedad en una misma dirección. Todos aportaban su parte para lograr la meta común: combinar el crecimiento económico con la estabilidad de precios, en un clima de paz social.³¹¹

Avanzar en la industrialización del país se mantuvo como el eje del crecimiento y la modernización económica. Se postuló entonces que ésta avanzaría junto con el fortalecimiento del mercado interno, que sería ampliado y protegido de la competencia internacional. En este sentido había que apoyar e impulsar a los empresarios nacionales y extranjeros para que realizaran las inversiones necesarias para crear empleos suficientes y bien remunerados. El Estado desarrolló así una política a favor de los negocios, con el fin de estimular el crecimiento y apoyar las inversiones, producción y utilidades del sector privado.

³⁰⁸ Ortiz, A. (1998), *op. cit.*, pp. 45-47

³⁰⁹ Para lograr una mayor coherencia en el diseño de la política financiera, el presidente aceptó que, en caso de que el director del Banco de México o el director de Nacional Financiera desearan plantearle algún asunto, lo harían a través de la Secretaría de Hacienda. *Ibid.*, p. 48.

³¹⁰ Tello, C. (2008), *op. cit.*, p. 368

³¹¹ *Idem.*

La expansión de la actividad industrial se estimuló de diversas formas, entre ellas la política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas del Estado, en particular los energéticos, el transporte por ferrocarril, el agua, entre otros insumos básicos para las actividades productivas, así se mantenían controlados los costos de las empresas, de modo que los principales precios para las empresas eran estables (el de la mano de obra, el del capital, el del tipo de cambio y el de los insumos básicos).

Adicionalmente, las empresas recibieron estímulos a través de un trato fiscal favorable, principalmente en el pago de ISR, y la importación de bienes de capital y algunos insumos libres de gravamen. “De hecho las decisiones de invertir, de comprometer capital en algún proyecto, se definían y se resolvían a partir del esquema de subsidios y apoyos que se ofrecían al inversionista”.³¹²

De hecho los impuestos que se pagaban en la época eran muy bajos y fueron una de las causas principales de los posteriores desequilibrios. En 1964 se intentó corregir este déficit estructural a través de una reforma fiscal, sin embargo ésta fue insuficiente.

...la oposición de los capitalistas, públicos y privados, y de los banqueros a eliminar el anonimato de las acciones y los títulos de rendimiento fijo, y a la acumulación de ingresos para efectos de impuesto global a las personas físicas, limitaba el alcance de la política tributaria progresiva. A pesar de insistir en alcanzar algunos avances, las autoridades hacendarias no lograron vencer la resistencia, como no había sido posible vencerla anteriormente y como tampoco sería en un intento posterior.³¹³

Como se indicó en apartados anteriores, la inversión extranjera dividió los intereses del sector privado sobre la política gubernamental. Si bien se reconocían algunos efectos benéficos de estas inversiones, se señalaba que no compensaban otros perjuicios sobre la economía nacional, pues habían influido sobre el desequilibrio en el comercio exterior, profundizando la dependencia de México con respecto a la economía norteamericana condenando al país a permanecer en la condición de exportador de materias primas

³¹² *Ibid.*, p. 405

³¹³ Izquierdo, R. (1964), “Protectionism in Mexico”, en R. Vernon (ed.), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., p.26.

semielaboradas.³¹⁴ En efecto durante la década de los cincuenta el capital extranjero avanzó de manera importante en la economía, el Estado actuó en esos años preservando solo aquellas actividades que por mandato constitucional quedaban en manos del Estado o los nacionales.

Sin embargo, en la década de los sesenta se retomó en el gobierno una política de mayor control nacional sobre sectores básicos de la economía a través de la nacionalización industrial, estrategia conocida de hecho como *mexicanización* que consistió, no sólo en crear, fomentar y dar prioridad a la participación mayoritaria de capital nacional en las empresas de distintos ramos, sino en crear una base de empresarios de origen mexicano. Asimismo, se ejercieron distintas medidas que ayudaron a la expansión de actividades como: cementera, vitivinícola, cigarrera, de transporte marítimo, azucarera, cervecera, automotriz y de autopartes, turística, entre muchas otras.³¹⁵ La inversión estatal y su participación en la economía actuaron de manera complementaria al sector privado, el crecimiento fue inducido y orientado por el Estado, pero con el sector privado como centro de la actividad productiva.

Otra fuente de estímulo a las actividades productivas fue aumentar la capacidad crediticia de las instituciones bancarias y la orientación selectiva de crédito, a través del encaje legal, los fondos de fomento y las instituciones nacionales de crédito. El mecanismo de encaje legal ayudó a financiar el déficit gubernamental sin generar presiones inflacionarias de importancia, además de estimular el crecimiento del sistema bancario privado. Entre los principales fondos de fomento se encontraban: a la vivienda, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA); a la agricultura, Fideicomiso del Gobierno Federal Instituidos en el Banco de México en Relación con la Agricultura (FIRA); en turismo, el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR); y en la industrial, el Fondo para el Fomento de Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), el Fondo de Garantía y Fomento de la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), así como los créditos a tasas de interés subsidiadas y amplios plazos de vencimiento otorgados por Nacional Financiera.

³¹⁴ Ayala, J. (2001), *op. cit.*, p. 326

³¹⁵ Para mayor detalle véase Ortiz, A. (1998), *op. cit.*, cap. VIII.

La promoción y operación del sistema de orientación selectiva del crédito dejaba prácticamente la totalidad del riesgo a cargo de los diversos fideicomisos de redescuento y garantía que operaban en el Banco de México y Nacional Financiera. A cambio de todo ello, los banqueros estuvieron siempre dispuestos a financiar, por la vía del encaje legal, el creciente gasto público.³¹⁶

Por último, se hizo uso de dos recursos importantes, por un lado la protección comercial frente a la competencia externa, mediante el uso de instrumentos cuantitativos y cualitativos como exención de impuestos y aranceles, permisos previos de importación y subsidios a la exportación. Sin embargo, en 1960 la protección en muchas ramas de la industria era injustificada, por ejemplo la industria textil, la de comestibles, bebidas y tabaco, la de cemento, la de calzado, jabón y hule, cuyo coeficiente de importaciones en la oferta total oscilaba entre 0.01% (hule) y 3.7% (jabón). No obstante, se continuó a lo largo de la década protegiendo estas industrias, acentuando y promoviendo la ineficiencia, con lo cual, además, se multiplicaron las utilidades de los negocios en detrimento de los consumidores.

Esa industria apoyada, subsidiada, estimulada y protegida contra la competencia del exterior, contó, además y como si lo anterior no fuera suficiente, con la garantía de que, en caso necesario, el gobierno intervendría para salvar a las empresas en dificultades financieras.[...] No había quiebra. Por el contrario, sólo estímulo y apoyo. La inversión de los particulares estaba asegurada y los rendimientos garantizados. En caso de perder, el inversionista tenía la certeza de que, por lo menos, obtendría –además de lo que ya había sacado del negocio– la inversión inicial. Otro negocio redondo.³¹⁷

Finalmente, la intervención del Estado fue también directa en actividades necesarias para la expansión económica, aquellas donde el capital privado no participaba por ser de alto riesgo, requerir cuantiosos montos de inversión o prolongados plazos de recuperación.

En este campo, fue de particular importancia la incorporación, por parte de la empresa pública, del progreso técnico, como respaldo a la industrialización. Sin embargo, el crecimiento de una parte del sector paraestatal no obedeció a criterios de planeación de largo plazo, y muchas entidades surgieron en el periodo como fruto de coyunturas específicas y no siempre justificables.

³¹⁶ Tello, C. (2008), *op. cit.*, p. 411

³¹⁷ *Ibid.*, pp. 415-417

En ese periodo se incorporaron al sector público un grupo amplio de empresas en las más diversas actividades: comercio, medios de comunicación, actividades agropecuarias, forestales, pesqueras, atención a zonas indígenas, cultura y educación, actividades industriales, así como actividades estratégicas: petróleo, minería y electricidad. “De acuerdo con la distribución sectorial, 33% de las entidades creadas fueron dirigidas al sector industrial, 26% en el primario (incluyendo minería), 19% en el sector servicios, 16% infraestructura y 6% al comercio. Es evidente la preponderancia que se da al impulso de las actividades industriales, no solo porque la tercera parte de las entidades creadas se aglutinó en ese sector, sino porque además el Estado intervino directamente, impulsándolo a través de la producción de insumos básicos.³¹⁸

Es claro que la política económica, y en particular la política industrial, favorecieron el desarrollo del sector privado en un marco de estabilidad política. Este último aspecto requirió del apoyo de los sectores campesino, obrero y de las clases medias, urbanas mayoritariamente. Para conseguir el apoyo de los obreros organizados además de controlar la inflación a fin de garantizar el poder adquisitivo de los salarios, era necesario recuperar el control del movimiento obrero organizado. El gobierno buscó organizar, reglamentar e institucionalizar las relaciones dentro del movimiento obrero y entre éste y el resto de los sectores sociales. En 1959 creó el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En 1966 se creó el Congreso del Trabajo (CT) que unió a las distintas organizaciones con la hegemonía de la CTM, lo que le permitió al gobierno obtener el respaldo a la política instrumentada, el control de los sindicatos y la disciplina obrera. A cambio de la disciplina y solidaridad con el gobierno, los trabajadores obtuvieron precios estables, seguridad en el empleo, mejores salarios y prestaciones asociadas a ellos.

Para lograr el apoyo de los campesinos y productores agrícolas se utilizaron diversos instrumentos como el control de las organizaciones campesinas mediante la CNC como intermediaria única ante el gobierno: el reparto agrario (en total se repartieron más de 33 millones de hectáreas); precios de garantía (para el maíz, trigo, arroz, frijol y sorgo), financiamiento, comercialización y promoción de mejoras tecnológicas. Además se destinaron recursos para otorgar créditos a la producción agropecuaria, además de los

³¹⁸ Ayala, J. (2001), *op. cit.*, p. 356

bancos nacionales Agrícola y Ejidal y el FIRA, entró en operación el Banco Nacional Agropecuario y se creó la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.

Era necesario diferenciar las políticas de crédito de las de subsidio. Para ello, agrupamos a los productores que requerían subsidio y los asignamos al Banco Agrícola y al Banco Ejidal, mientras que para atender a los productores que sí tenían capacidad de pago se creó una nueva institución financiera: Banco Nacional Agropecuario.³¹⁹

La CEIMSA se transformó en la Compañía Nacional de Subsistencias Nacionales (Conasupo) en 1960 y se le dio un fuerte impulso a la comercialización de la producción agrícola a través de los Almacenes Nacionales de Depósito (Andsa). Se fortalecieron los programas de fertilización y uso de semillas mejoradas. Como resultado, la producción agrícola creció aunque a un ritmo desigual. Desde 1940 y hasta 1965, la producción agrícola aportó más de la mitad de las exportaciones del país. A partir de ese último año el ritmo de crecimiento del sector disminuyó considerablemente, a raíz de la disminución relativa de la inversión pública, en infraestructura y otras actividades relacionadas con el campo.

En cuanto a la clase media, era necesario proporcionarle servicios de educación, salud, vivienda, drenaje, agua potable, electricidad, seguridad social, estabilidad laboral, entre otros. Le correspondía a la *poderosa* Secretaría de Hacienda tomar las decisiones económicas fundamentales y al sector privado invertir y producir y, en el proceso, obtener grandes ganancias. El Estado mantuvo una importante política de subsidios a los empresarios, la clase media urbana, los obreros, los agricultores y los campesinos. A cambio, los empresarios y agricultores invertían, los obreros y campesinos se mantenían disciplinados y solidarios, respaldando al gobierno, y la clase media urbana en la paz social, mantenía la esperanza de progreso.³²⁰

Si hubiera algún asunto o problema que resolver se atendería en los corredores de Palacio Nacional, en las oficinas de la Secretaría de Hacienda. De subsistir el problema, se acudiría al Presidente, como árbitro de última instancia, cuyas decisiones eran inapelables. Algo similar sucedió con los obreros organizados. La comunicación se hacía por conducto de las organizaciones sindicales. A cambio de prestaciones y aumentos moderados en los salarios. Se pidió disciplina y solidaridad con el gobierno. Y también con los productores del campo,

³¹⁹ Ortiz, A. (1998), *op. cit.*, p. 182

³²⁰ Tello, C. (2008), *op. cit.*, p. 401.

organizados en torno a la CNC: disciplina y solidaridad con el gobierno, a cambio de diversos apoyos y estímulos.³²¹

Todas estas medidas de política económica y control social permitieron que la economía creciera, entre 1959 y 1970, en promedio 6.8% al año, manteniendo una tasa de inflación de 3.8% anual, un tipo de cambio fijo, 12.5 pesos por dólar, un déficit comercial en torno al 2.3%, y el presupuesto fiscal en equilibrio. Hasta aquí parecía que, medida bajo cualquier parámetro o indicador, la estrategia de desarrollo instrumentada en el país era un éxito. 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. En términos generales, el modelo de desarrollo económico seguido por México desde finales de la Segunda Guerra Mundial, 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.

No obstante, esta historia de éxitos ocultaba algunas debilidades difíciles de percibir a primera vista. El triunfo económico se debió principalmente al papel determinante del Estado en la instrumentación de la política económica y a su activa participación como actor de la misma. Sin embargo, fue esta misma acción del Estado la que condujo a la economía hacia fuertes desequilibrios que en el largo plazo llevarían al agotamiento del modelo y a la necesidad de reformarlo.³²²

³²¹ *Ibid.*, p. 371

³²² Hacia 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, J. (1995) "Limites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976" en Cordera, R. (Comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Lecturas, El Trimestre Económico, núm. 39, FCE, 1995, p.576.

Antes del milagro. Brasil: la crisis de la democracia, 1961-1964

Los primeros años de la década de 1960 marcaron el final de un período de crecimiento acelerado en la economía brasileña. En específico, los años de 1961 a 1964 fueron años de crisis económica y política.³²³ Durante ellos se hicieron más evidentes, o se manifestaron con mayor claridad, algunos problemas cruciales que el tipo de desarrollo económico seguido en Brasil había ocasionado. La crisis económica se manifestó de la siguiente forma: se redujo el índice de inversión, disminuyó la entrada de capitales del exterior, cayó la tasa de beneficios y se agravó la inflación, de hecho puede decirse que la inflación fue el problema central de la economía del país al dejar de ser sólo una técnica de “confiscación de salarios” (ahorro monetario forzoso) para convertirse en inflación de costos.³²⁴

El agotamiento de la etapa “fácil” de sustitución de importaciones volvía necesario proponer un nuevo programa de desarrollo, el problema radicaba en qué estrategia de política económica se favorecería: la de la expansión del capitalismo nacional o la de acelerar la internacionalización.³²⁵ Las condiciones políticas dificultaban la toma de decisión. Las líneas

³²³ Al terminar el mandato presidencial de Juscelino Kubitschek de Oliveira, ejercieron la presidencia de la República: Jânio Quadros, del 31 de enero al 25 de agosto de 1961; Raniere Mazzilli, del 25 de agosto al 7 de octubre de 1961, y João Goulart, del 7 de octubre de 1971 al 1 de abril de 1964. En abril de ese año, asumió la presidencia el mariscal Humberto de Alencar Castello Branco. Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p. 165

³²⁴ *Ibid.*, p. 165

³²⁵ En este contexto se produjo un intenso debate sobre la naturaleza de las reformas económicas necesarias para retomar el crecimiento. La discusión giró en torno a dos cuestiones centrales: ¿por qué el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones había perdido su dinamismo?, y ¿qué tipo de política económica y cuáles reformas institucionales eran necesarias para garantizar la continuidad del proceso de desarrollo en Brasil? Destacan al menos dos posturas al respecto. Por un lado, se encontraban los llamados *estructuralistas* o *cepalinos*, quienes consideraban que las características heredadas del esquema anterior de inserción brasileña a la economía internacional, basada en la exportación de productos primarios y sus mecanismos, que promovían una creciente concentración del ingreso; eran el origen de la pérdida de dinamismo del desarrollo brasileño.

La teoría estructuralista entendía el crecimiento industrial guiado por la sustitución de importaciones como una respuesta a una situación de desequilibrio externo permanente. El problema que veían en esta estrategia era cómo atender la demanda de bienes y servicios interna que no había sido afectada por la crisis del sector exportador. Para ello señalaban la existencia de tres alternativas: 1) aumentar la oferta interna a través de la mayor utilización de la capacidad productiva ya instalada; 2) incrementar la oferta de bienes y servicios relativamente independientes del sector externo (p. ej. servicios gubernamentales); 3) instalar nuevas unidades productivas para sustituir la oferta de aquellos bienes que antes se importaban.

Una vez que se agotaba la primera alternativa, debido a que las industrias instaladas en el país alcanzaban su máxima capacidad de producción, el proceso de sustitución de importaciones consistiría, fundamentalmente, en el desarrollo de las otras dos alternativas. Pero a medida que se desarrollaba la oferta interna de bienes y servicios de consumo surgía una demanda por nuevas

que siguen proporcionan un panorama de la crisis política que se vivió en Brasil entre 1961 y 1964.

En 1961, Brasil vivió una de las crisis políticas más serias de su historia. El 31 de enero, el presidente electo –con 48% de los votos a favor–, Jânio Quadros, asumió el poder. Seis meses después, el 25 de agosto de ese mismo año, de manera sorpresiva, presentó su

importaciones, ahora de bienes intermedios y de capital. La dificultad que suponía adquirir divisas para financiar las nuevas importaciones ocasionaba un nuevo estrangulamiento del sector externo, que a su vez inducía una nueva ola de sustituciones.

Por otra parte, la demanda interna se veía afectada por los problemas estructurales de la economía brasileña, su estructura agrícola no era capaz de generar incrementos de productividad, por lo que el salario rural era muy bajo, lo que contribuía a agravar la concentración del ingreso y limitaba la capacidad de consumo de productos industriales. Bajo estas circunstancias, la continuidad de la industrialización dependía del aumento de la renta urbana, de forma que un porcentaje relativamente pequeño de la población formara un mercado para el consumo de productos industriales más sofisticados.

Así, se instalaría una industria moderna, pero su crecimiento acabaría, en el momento en que el mercado de consumidores de renta alta dejara de crecer. A partir de ese momento la economía entraría en una etapa de estancamiento y sería necesario transitar a un modelo de crecimiento autosostenido, en el cual los trabajadores pudieran consumir aquello que producían. Esta transición dependería, por un lado, de la acción del Estado, esto es, de inversión pública que pudiese ejercer una demanda autónoma capaz de compensar una caída generada por la sustitución de importaciones. Y, por otro lado, de mecanismos para superar la deficiencia de demanda interna, como por ejemplo, una reforma agraria que contribuyese a ampliar y diversificar el consumo interno y a una mejor distribución del ingreso. Este conjunto de acciones fue llamado Reformas de Base.

La segunda perspectiva la proporcionaban los *economistas liberales* quienes defendían un modelo de economía de mercado. Para ellos el papel del Estado se acotaba a garantizar la estabilidad económica. Destacaban la separación entre las esferas política y económica, asegurando que el mercado, con su sistema racional de precios, garantizaría el buen funcionamiento de la economía. Asimismo, consideraban que el origen de los problemas que enfrentaba la economía brasileña era la activa participación del Estado en la economía.

Para estos economistas, las ideas de reformas de base e intervención del Estado como medio para superar la crisis no sólo eran equivocadas, sino que, era justamente el exceso de intervención estatal y el abandono de la estabilidad económica las razones principales del estancamiento. Sostenían que en la raíz del problema se encontraba el *populismo económico*, que generaba inestabilidad monetaria y un clima inadecuado para la expansión de la inversión privada.

El populismo, afirmaban, producía tres desequilibrios básicos: desde el punto de vista fiscal, llevaba al Estado a gastar más de lo que su capacidad recaudatoria le permitía, generando presiones inflacionarias; por el lado del crédito, la inversión no era financiada con ahorro interno sino a través de la expansión de la oferta monetaria, lo que se traducía en una nueva fuente de presión inflacionaria. Finalmente, el populismo salarial llevaría a que un incremento en las nóminas superara el crecimiento de la productividad. Véase Maria da Conceicao Tavares (1980), *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero. Ensayos sobre economía brasileña*, Fondo de Cultura Económica, México.

El debate entre estructuralistas y liberales se resolvió con el golpe militar de 1964, que determinó la victoria de la estrategia económica liberal. El primer gobierno militar, de Castelo Branco, puso al frente de la política económica a notables liberales. El nuevo gobierno se aseguró el poder político necesario para realizar reformas conservadoras dentro de un nuevo plan de estabilización económica que crearía las bases de un nuevo modelo de crecimiento en Brasil. Sobre este punto se vuelve más adelante en este capítulo.

renuncia.³²⁶ Ante este hecho, las fuerzas políticas y económicas conservadoras y antipopulistas intentaron impedir la asunción del entonces vicepresidente, João Goulart. En respuesta, las fuerzas políticas vinculadas a Goulart se movilizaron para defender su asunción al poder, tal como lo señalaba la Constitución brasileña de 1946. A pesar del éxito relativo, las fuerzas opositoras a Goulart lograron reformar la Constitución instituyendo un régimen parlamentarista como recurso para limitar los poderes del presidente. De manera que la crisis política continuó aún después de la asunción de Goulart en septiembre de 1961, como presidente de un parlamentarismo de *circunstancias* y más aún de un país dividido.

La crisis no se resolvió tampoco con la realización de un plebiscito nacional, por medio del cual se restauró el régimen presidencialista, sino que solo hubo un acomodamiento político superficial, que únicamente llegaría a su desenlace con el golpe de Estado de 1964.³²⁷ Adicionalmente, la politización de las masas urbanas o “fuerzas populares” se aceleró y amplió, dadas las frecuentes campañas de reivindicaciones salariales durante las cuales se realizaban asambleas, concentraciones y huelgas. Para los asalariados en general y para el proletariado en particular se hacía imprescindible evitar de alguna manera la pérdida acelerada del poder adquisitivo del salario. Asimismo, la rápida politización de las masas urbanas ocurrida entre 1961 y 1964 se debió también a la difusión y profundización del debate sobre las reformas de base: agraria, tributaria, universitaria, entre otras.³²⁸

En los hechos, la evolución de la economía brasileña había acentuado las desigualdades, desequilibrios y tensiones. Haciendo evidente la necesidad de introducir reformas institucionales para recomponer el sistema político y económico de acuerdo a las condiciones creadas por el proceso de industrialización, de manera particular la rápida urbanización. En este contexto se produjo una ruptura importante entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. De una parte, el Congreso Nacional seguía estando integrado, mayoritariamente, por representantes de la sociedad agraria, lo cual significaba que su actitud ante los problemas del país respondía a los intereses de una estructura primario-exportadora. En tanto, el Ejecutivo, estaba fuertemente influido por los intereses y valores

³²⁶ Correa, F. (1979), “La crisis del populismo: Brasil, 1961-1964”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 41, núm. 1, Análisis de Coyuntura, enero-marzo, p.132.

³²⁷ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p. 168

³²⁸ *Idem.*

propios de una sociedad industrial. El divorcio entre ambos poderes agudizó la crisis, en varios aspectos.

El presidente João Goulart, realizó un enorme esfuerzo por imponerse al Congreso Nacional, haciendo uso de todos los recursos políticos disponibles, incluyendo el apoyo de las masas urbanas, en la búsqueda de ampliar la capacidad de decisión y acción del Ejecutivo. Sin embargo estos intentos excedían los límites impuestos por la Constitución brasileña de 1946, que dividía la responsabilidad sobre las decisiones más importantes entre ambos poderes. Por lo tanto, en la práctica el presidente no tenía capacidad de decisión y acción cuando surgían problemas económicos, sociales y políticos que afectaban las bases institucionales de la sociedad.

De este modo, el Congreso Nacional y el presidente de la República, no sólo tenían atribuciones diferentes, sino que el funcionamiento de ambos poderes se caracterizaba por desajustes, tensiones y antagonismos. En consecuencia, la continuidad del proceso de desarrollo económico no dependía solamente de las llamadas reformas de base, sino que también era necesario reestructurar el poder político, reorientando los objetivos y los medios de la política económica gubernamental para alcanzar una fase superior en el desarrollo económico y social del país.

Reformas de base y desarrollo económico

Durante los seis meses que permaneció al frente del gobierno Jânio Quadros desarrolló políticas ambiguas. El principal problema que enfrentó fue el de la inflación, que en 1960 había sido de 26%. Para combatir la inflación el gobierno de Quadros decidió que las importaciones debían efectuarse con divisas compradas en el mercado libre, es decir, sin subsidios especiales. Además, determinó que las divisas obtenidas de la exportación de café debían negociarse al tipo del mercado libre.³²⁹ De esta manera se buscaba terminar con el trato preferencial a las importaciones en detrimento de las exportaciones.

Según la opinión del ministro de Hacienda, Clemente Mariani Bittencourt, la política de industrialización de los años anteriores había perjudicado a los sectores exportadores, en

³²⁹ *Ibid.*, p 171

particular los de materias primas, relegando los intereses de los productores y comerciantes del café a segundo plano, en beneficio del sector industrial. Sin embargo, la política antiinflación seguida por el gobierno de Quadros derivó en un mayor nivel de precios internos, en 1961, la inflación fue de 34.9%. Debido a la drástica reducción de los subsidios pagados a la importación de petróleo y trigo, por ejemplo, aumentó bastante el costo de vida para las clases asalariadas en los centros urbanos y en las concentraciones industriales.³³⁰

A medida que aumentaban los precios internos (y no se permitía la elevación del salario mínimo para el proletariado), se hacía más pronunciado el descontento de las masas urbanas. En poco tiempo, decayó la popularidad y el prestigio político de Jânio Quadros, el más exitoso líder populista de derecha de los anales del populismo brasileño. En pocos meses se manifestó la incompatibilidad entre la política antiinflacionaria –en la forma en que se estaba ejecutando– y la popularidad política del gobierno. En ese momento la “democracia representativa” atravesó por una de sus crisis más graves.³³¹

Poco a poco el gobierno de Quadros comenzó a perder el interés por la política antiinflacionaria, intentó poner en práctica una política exterior más activa e independiente y después se ocupó de cuestiones relacionadas con el desarrollo económico.

...después de algunos meses de ejercicio real del gobierno, se hizo evidente que no era fácil combinar la estabilidad financiera y desarrollo económico, y mucho menos lo era combinar los compromisos financieros externos, las concesiones al sector primario exportador, la política antiinflacionaria, la intención de reiniciar el desarrollo económico y las exigencias de la “democracia representativa”. En este contexto más limitado, Jânio Quadros planeó su golpe de Estado, pero no tuvo éxito; producido el 25 de agosto de 1961, fue uno de los muchos golpes frustrados y se dio en llamarlo el “episodio de la renuncia” del presidente Jânio Quadros.³³²

En el Gobierno de João Goulart (7 de octubre de 1961-31 de marzo de 1964) se agravaron los problemas políticos y económicos del país. Se intensificó el debate técnico y político sobre las limitaciones y posibilidades inherentes al tipo de desarrollo industrial registrado

³³⁰ *Ibid.*, p 174

³³¹ Jaguaribe, H. (1961), “A renúncia do presidente Quadros e a crise política brasileira” en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Belo Horizonte, vol. 1, núm. 1, noviembre, p. 272-311

³³² *Idem.*

en los años anteriores, Se profundizó también la discusión sobre la necesidad de encontrar una alternativa política viable para que el país pudiera entrar en una nueva etapa de expansión económica.³³³

Entre 1961 y 1964, la economía brasileña registró las siguientes tasas de crecimiento: 8.6, 6.6, 0.6 y 3.4, en ese mismo periodo la población creció a una tasa anual de 3.1%, por lo que en 1963 el producto per cápita fue negativo y en 1963 casi nulo. En cuanto a la inflación en esos años se registraron los siguientes incrementos en el índice general de precios al consumidor: 47.8, 51.6, 79.9 y 92.1%, respectivamente. Terminaba así una fase de expansión de la economía brasileña.³³⁴

El año 1961 señala el fin de una era caracterizada por la rápida industrialización, por el descuido de los sectores no industriales (agricultura, educación, etc.) y por las elevadas tasas de inflación que, en parte, sirvieron para redistribuir ingresos de los consumidores en beneficio de las clases productoras. Al iniciarse el decenio de 1960, la presión de los desequilibrios sectoriales y las reivindicaciones de los trabajadores y de otros grupos sociales afectados por el proceso inflacionario son de tal magnitud que su solución exige reformas profundas, de modo que el crecimiento ulterior sólo se podrá materializar con base en principios muy diferentes.³³⁵

Con el propósito de alcanzar la estabilidad financiera, retomar el crecimiento y continuar con el desarrollo económico, el gobierno de Goulart formuló e intentó poner en práctica una política económica planificada, contenida en el *Plan Trienal*, que debía ejecutarse entre 1963 y 1965. El Plan contenía un diagnóstico amplio, detallado e integrado sobre las condiciones y factores que habían ocasionado los desequilibrios de la economía e incorporaba perspectivas sobre la misma. Los objetivos básicos de la política económica eran:

- a) Mantenimiento de una elevada tasa de crecimiento del producto,
- b) Descenso progresivo de la presión inflacionaria
- c) Disminución del costo social del desarrollo y mejor distribución de sus frutos, y

³³³ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p.176

³³⁴ En esos mismos años la economía mexicana tuvo las siguientes tasas de crecimiento: 4.9, 4.7, 8.0 y 11.7; con niveles de inflación considerablemente bajos: 3.4, 3.0, 3.1 y 5.6%, respectivamente.

³³⁵ Baer, W. (1966), *A industrialização e o desenvolvimento econômico, no Brasil*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, p. 199.

d) Reducción de las desigualdades regionales en los niveles de vida.³³⁶

En suma, lo que se buscaba con el *Plan Trienal* era combinar el crecimiento económico con la estabilidad financiera, y así disminuir las desigualdades regionales y sociales, que en principio se suponía eran consecuencia de la inflación. Para hacer frente a las exigencias inherentes a estos objetivos, el gobierno puso en práctica una política monetaria, cambiaria y salarial de tipo antiinflacionario. Pero fue imposible mantener esta política durante todo el año 1963, debido a presiones de distintos grupos sociales que se vieron afectados por las mismas: la presión de los sectores industriales por facilidades de crédito llevaron al gobierno a abandonar en parte las normas de política crediticia; mientras que las clases asalariadas obligaron al gobierno a abandonar la política de control de salarios. En este contexto, el gobierno de Goulart desechó la política de lucha contra la inflación que se había propuesto en el *Plan Trienal*.³³⁷

Aunado a lo anterior, y con el objetivo de no perder ascendente político, el gobierno intensificó la campaña de opinión pública en favor de las *reformas de base*. El gobierno de Goulart asignó importancia cada vez mayor a la reformulación de las estructuras administrativa, bancaria, fiscal y agraria. Estos eran, según se reconocía entonces, los puntos de estrangulamiento no económicos que debían superarse. De no haber reformas de base, no se crearían nuevas condiciones institucionales para concretar el desarrollo de otra etapa de la economía brasileña.³³⁸

El debate sobre las reformas abarcó cuestiones tan diversas como la agraria, bancaria, fiscal, administrativa, electoral, organización urbana, enseñanza universitaria y capital extranjero. Pero, sin duda la que predominó sobre las demás fue la cuestión agraria, era indispensable revisar y modernizar las relaciones de producción y el régimen de propiedad en el campo. El *Plan Trienal*, sin embargo, no llegó a realizarse, no existían aún las condiciones políticas para que el Estado pudiera ejecutarlo, hacerlo significaba enormes sacrificios:

³³⁶O. Ianni, *op. cit.*, p.179.

³³⁷ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p.182.

³³⁸ *Idem*.

La lucha contra la inflación exigía sacrificar el populismo que servía de apoyo político del gobierno. La política de cambios, por otro lado, exigía sacrificar el nacionalismo económico, que era uno de los principales elementos de la ideología gubernamental. La lucha en pro de la reforma agraria, por último, movilizaba contra el gobierno a todas las fuerzas políticas tradicionales, entonces dominantes en el Congreso Nacional. En otras palabras, el diagnóstico de los desequilibrios, puntos de estrangulamiento y perspectivas de la economía brasileña conforme estaba sintetizado en el Plan Trienal no podía servir de fundamento a la política económica de un gobierno apoyado en la “democracia representativa” con fuerte influencia del populismo nacionalista de izquierda.³³⁹

Finalmente, el Plan no pudo ejecutarse porque el divorcio entre los poderes Legislativo - comprometido con la sociedad agraria, o sea con la economía primaria exportadora- y el Ejecutivo -comprometido con la sociedad industrial y financiera-, implicaba la centralización de las decisiones económicas en grado incompatible con la división existente entre ambos poderes. Es decir, el Plan Trienal, confería al Ejecutivo atribuciones más amplias que las que podían aceptar la estructura de poder vigente en el país en esa época.³⁴⁰

Dictadura y milagro económico brasileño, 1964-1974

En 1964, se instauró en Brasil un gobierno militar. Los gobiernos que se sucedieron entre 1964 y 1974 adoptaron políticas económicas con una orientación muy similar. Durante esos años el poder público intervino prácticamente en todos los sectores económicos del país. Cabe destacar también, que las políticas económicas gubernamentales contaron, en esos años, con una estructura política excepcional. Mediante la vigencia de las *Actas Institucionales*, se implantó la hegemonía absoluta del poder Ejecutivo sobre el Legislativo, es decir, estas Actas se impusieron a las disposiciones de la Constitución de 1946. En diciembre de 1968 se promulgó el *Acta Institucional núm. 5*, por la que se confirieron nuevas prerrogativas al presidente de la República en detrimento de los demás poderes. A finales de 1969, el gobierno adoptó una nueva Constitución en la que se consolidaron las

³³⁹ *Ibid.*, p.185

³⁴⁰ La Constitución de 1946 estaba fuertemente influida por los principios liberales y por los ideales de la “democracia representativa”. En especial, se basaba en el principio de la división equitativa de los poderes Legislativo y Ejecutivo. En otras palabras, todos los asuntos relativos a la definición de las instituciones y de las relaciones entre las clases sociales se consideraban de jurisdicción del Congreso Nacional. Como resultado de la estructura misma de la Constitución, el gobierno no tenía capacidad de decisión y acción cuando surgían problemas económicos, sociales y políticos que afectaban las bases institucionales de la sociedad. *Ibid.*, pp- 190-191

atribuciones excepcionales del Ejecutivo. En consecuencia, desde 1964 y hasta 1974, la política económica adoptada se benefició de modo considerable con la hegemonía del Ejecutivo.

El gobierno del general Humberto de Alencar Castello Branco, instaurado el 11 de abril de 1964, disolvió todos los partidos políticos existentes. Inmediatamente se establecieron condiciones nuevas para el funcionamiento de nuevos partidos políticos y del sistema sindical urbano y rural. El poder Legislativo fue reestructurado de acuerdo con las nuevas atribuciones dadas al Ejecutivo. El significado fundamental de la reestructuración del poder político queda explícito en el primer mensaje dirigido por Castello Branco al Congreso Nacional:³⁴¹

La nueva política del gobierno pasó a abarcar dos planos de actuación: uno, el más inmediato, la corrección de las deformaciones que se observaban en todas las manifestaciones del proceso de desarrollo brasileño [...]; el otro, la adopción de una estrategia para la iniciación de un periodo de progreso [...]

La eliminación de las deformaciones del sistema, con el objetivo de mejorar el funcionamiento de las instituciones existentes, impuso el cambio de los métodos de acción con el propósito de buscar soluciones objetivas para los problemas, en lugar de adoptar paliativos y de crear lemas demagógicos. Por otro lado con el fin de preparar la estructura institucional adecuada para la iniciación de un nuevo período de progreso y la construcción de la nueva sociedad brasileña, era menester perfeccionar las instituciones mediante reformas democráticas concebidas con criterio realista.³⁴²

El nuevo régimen militar determinó que la recuperación económica se alcanzaría controlando la inflación, eliminando las distorsiones de precios, modernizando los mercados de capital, creando un sistema de incentivos a la inversión directa en sectores considerados esenciales por el gobierno, atrayendo inversión extranjera para expandir la capacidad productiva del país y expandiendo la inversión pública en infraestructura e industrias pesadas.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 196

³⁴² Castello, H. (1965), *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, pp. 31-33

El Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG)

La política económica del nuevo gobierno fue ante todo una política antiinflacionaria. En 1964 la inflación llegó a 92.1% y el crecimiento fue de 3.4 apenas 3 décimas por encima del crecimiento de la población. Situación que agravó las contradicciones y tensiones sociales y políticas. Las clases asalariadas en general pugnaban por recuperar o al menos preservar el poder adquisitivo de los salarios. Los empresarios se quejaban del aumento acelerado de la inflación de costos. Como resultado, las luchas sociales y políticas se agravaron y la inestabilidad de la moneda ponía en riesgo los negocios y la economía.

El gobierno de Castello Branco desarrolló una política económica de estabilización orientada a controlar todas las fuentes de inflación, en ese sentido, incluía medidas para disminuir el gasto de gobierno e incrementar los ingresos tributarios, así como, restricciones de crédito y contracciones salariales. Para tales propósitos instrumentó el *Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG)*, en el que se establecían las líneas generales que en materia económica habría de seguir el país entre julio de 1964 y marzo de 1967. El gobierno de Castello Branco pudo formular y ejecutar el PAEG gracias a las condiciones políticas excepcionales observadas en el periodo. Por segunda vez desde 1930 un gobierno disponía de un control tan completo de todas las variables políticas para formular y ejecutar una política económica planificada. Los objetivos del programa eran:

1. Acelerar el ritmo de desarrollo económico del país, interrumpido en el bienio 1962-1963;
2. Contener progresivamente el proceso inflacionario durante 1964 y 1965, y lograr un equilibrio razonable de los precios a partir de 1966;
3. Atenuar los desniveles económicos sectoriales y regionales y las tensiones creadas por los desequilibrios sociales, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida;
4. Asegurar, con la política de inversiones, oportunidades de empleo productivo a la mano de obra que ingresaba continuamente al mercado de trabajo;

5. Corregir la tendencia a los déficits descontrolados de la balanza de pagos que amenazaban la continuidad del proceso de desarrollo económico con el estrangulamiento periódico de la capacidad para importar.³⁴³

El objetivo principal perseguido por el PAEG era recuperar el crecimiento alto y sostenido combinado con la disminución de la inflación, esto bajo la idea de que la causa del estancamiento era el recrudescimiento del proceso inflacionario a partir de 1959 que amenazaba con convertirse en hiperinflación. Los formuladores de la política económica y del programa en cuestión suponían que una vez superados los problemas que condujeron al descontrol de los precios, sería posible crear las condiciones para retomar el crecimiento.³⁴⁴ Para alcanzar los objetivos contenidos en el PAEG, el gobierno reformuló las políticas monetaria, bancaria, tributaria, de cambios, salarial, de inversiones y comercio exterior, así como en aspectos específicos en materia de educación, vivienda y obra pública. En materia tributaria, por ejemplo, se reformularon las leyes relativas al impuesto sobre la renta, el impuesto al consumo, el impuesto de sellos, y se sustituyó el impuesto a las ventas por un impuesto al valor agregado. También se redujeron los gastos gubernamentales, en particular los corrientes, aunque se mantuvo la inversión pública en sectores estratégicos como la generación de energía hidroeléctrica. El déficit público disminuyó de un nivel de 4.3% del PIB en 1963 a 0.3% en 1971.

La política económica contenida en el nuevo programa creó nuevas posibilidades para el funcionamiento y expansión de la empresa privada, nacional y extranjera, al tiempo que volvió más importante la acción estatal para el funcionamiento de la economía. Para que la empresa privada pudiese funcionar en mejores condiciones y florecer, el Estado tuvo que intervenir en forma más profunda y sistemática en las relaciones económicas internas y externas.³⁴⁵

La modernización y fortalecimiento de los mercados de capital se consideraron indispensables para mantener el crecimiento económico. “El gobierno federal empezó a emitir bonos de tesorería indizados, *Obligaciones Reajustables del Tesoro Nacional*

³⁴³ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p.199

³⁴⁴ Fabio, S.E. y L.C. Prado, “O ‘milagre’ brasileiro. Crecimiento acelerado, integração internacional e distribuição de renda 1967-1973”, p.6.

³⁴⁵ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p. 201

(ORTN), cuyo valor se reajustaba de acuerdo con la tasa inflacionaria”.³⁴⁶ Esta medida se aplicó inicialmente a los bonos gubernamentales, lo que hizo posible financiar el déficit gubernamental de manera no inflacionaria. Años después, esta indexación se extendió a los depósitos de ahorro, asociaciones de ahorro y préstamo y deuda de las empresas.

En 1965 se instituyó una *Ley Sobre el Mercado de Capital* que sirvió de marco institucional para fortalecer e incrementar el uso del mercado de valores, e impulsó el establecimiento de bancos de inversión para financiar nuevas emisiones. Se desarrollaron nuevos mecanismos de crédito para promover el uso de la creciente capacidad industrial del país. Así se constituyeron el Organismo de Coordinación Nacional del Crédito Rural (CNCR), el Fondo de Democratización del Capital de las Empresas (FUNDECE), el Fondo de Financiamiento para la Adquisición de Máquinas y Equipos Industriales (FINAME) y el Fondo de Financiamiento de Estudios de Proyectos y Programas (FINEP). Estos fondos eran controlados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE),³⁴⁷ y entre sus objetivos principales se encontraban financiar las ventas de la pequeña y mediana empresa o la adquisición de bienes de capital, entre otros.

Durante la década 1964-1974, el gobierno hizo uso creciente de incentivos fiscales para influir en la asignación de recursos entre las regiones y sectores, especialmente para estimular el flujo de recursos al Nordeste y la región del Amazonas.³⁴⁸ Asimismo, reorganizó el sistema financiero con la creación del Banco Central (que sustituyó a la SUMOC) que se convirtió en el órgano responsable de ejecutar la política financiera determinada por el Consejo Monetario Nacional. Además, adoptó un nuevo perfil organizacional para los bancos, separando las empresas por tipo de actividad: Bancos de Inversión, Bancos Comerciales, Financieras, etc.³⁴⁹

La política de estabilización no significó la reducción de la inversión pública, por el contrario, a partir de 1964 el gobierno realizó algunos estudios en colaboración con USAID, el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo, que estaban diseñados para guiar la expansión del sistema de transporte, infraestructura urbana e industrias pesadas, considerados indispensables para el desarrollo del país. Aunque, por el tiempo que obras

³⁴⁶ Maddison, A. (2010), *op. cit.*, pp.48 y 75

³⁴⁷ Ianni, O.(1971), *op. cit.*, p. 200

³⁴⁸ Baer, W. (2008), *op. cit.*, p.76

³⁴⁹ Fabio, S.E y L.C. Prado, *op. cit.*, p.7

de esta magnitud requieren para su concreción, el impacto económico de estos proyectos comenzó a ser visible hasta el final de la década.³⁵⁰

En materia de política salarial, se estableció en 1964 la congelación de salarios, como medida de ahorro forzoso, favoreciendo la concentración de la renta y provocando la pauperización relativa de las clases asalariadas. El salario se establecía a través de una fórmula matemática instituida por el gobierno (el régimen militar suspendió la libre negociación entre sindicatos y empresarios), integrada por tres componentes.

El primero establecía un incremento salarial igual a 50% del aumento del costo de la vida durante los dos años anteriores (después de noviembre de 1974 la fórmula empezó a permitir el restablecimiento del salario real medio en los 12 meses anteriores en lugar de los 24). Esto igualaría el valor real del salario en el momento del reajuste al promedio de su valor real durante los dos años precedentes. El segundo componente, era otro aumento salarial igual a 50% de la inflación pronosticada para el siguiente año. Si se cumpliera el pronóstico esto aseguraría el mantenimiento durante el año siguiente del valor medio del salario real prevaleciente durante los dos años anteriores. El tercer componente era una prima salarial correspondiente al incremento anual de la productividad total de la mano de obra. Esto último trataba de garantizar la constancia de la participación de los salarios en el PNB.³⁵¹

De esta manera el salario medio mensual se redujo en dos terceras partes entre 1964 y 1967. Ese fue el precio económico que los trabajadores debieron pagar para controlar la inflación.

Las reformas en materia fiscal, crediticia y laboral eran consideradas necesarias para garantizar la superación definitiva del problema inflacionario y, así, garantizar las condiciones adecuadas a la inversión privada y convertirla en el motor del crecimiento económico del país. Finalmente, la política de comercio exterior tuvo una importancia central para los gobiernos posteriores a 1964, quienes consideraron esencial el crecimiento y diversificación de las exportaciones. Para esto, eliminaron los impuestos a la exportación, simplificaron los procesos administrativos para exportar y establecieron incentivos fiscales a la exportación así como créditos subvencionados.

³⁵⁰ *Ídem*

³⁵¹ Bacha, E. (1986), *El milagro y la crisis. Economía brasileña y latinoamericana*, Lecturas, El Trimestre Económico, núm. 57, FCE, México, p.148.

Aunque, la política económica del gobierno de Castello Branco no tuvo los resultados esperados –hubo de hecho una congelación de salarios, la política crediticia sacrificó en medida considerable a la pequeña y mediana empresa e incluso a una parte de la gran empresa industrial brasileña–³⁵², las reformas institucionales realizadas en ese periodo crearon las bases para un nuevo modelo de crecimiento económico, cuya forma definitiva sólo aparecería en el gobierno siguiente.

El Programa Estratégico de Desarrollo (PED)

En marzo de 1967, el general Arthur da Costa e Silva asumió la presidencia de la República de Brasil, nombrando a Delfim Neto como ministro de Hacienda y a Hélio Beltrao como Ministro de Planeación. Aunque su candidatura no contó con el apoyo del general Castello Branco, el nuevo gobierno mantuvo la interpretación y las directrices económicas de su antecesor, de manera que las primeras medidas de política económica instrumentadas por la administración Costa e Silva parecieron ser una continuidad de las anteriores. “Tampoco podía ser de otra manera, porque ambos gobiernos estuvieron bastante influidos por las mismas fuerzas políticas y económicas que habían provocado la deposición de João Goulart”.³⁵³

Pero, las condiciones políticas internas, en especial el crecimiento de los movimientos de oposición, recomendaban una mayor preocupación por retomar el crecimiento y garantizar la estabilidad financiera. “No hay duda de que entre 1964 y 1968 hubo varias tentativas de reagrupar las fuerzas políticas y económicas que habían sido desalojadas del gobierno en abril de 1964, pero no tuvieron éxito”.³⁵⁴ En este contexto el gobierno de Costa e Silva preparó el *Programa Estratégico de Desarrollo, 1968-1970* en el que se preveía un crecimiento del orden de 6% al año. Aunque en el lenguaje el nuevo programa intentaba distinguirse de su antecesor, en la práctica conservó las mismas directrices.

³⁵² Algunos sectores del empresariado no estaban preparados para administrar sus firmas de acuerdo con las normas de crédito, de tributación y fiscales aplicadas por el gobierno de Castello Branco. Al tiempo que aumentaron las cargas tributarias y fiscales, se redujeron también los recursos monetarios puestos a disposición de los empresarios. Simultáneamente la política de congelación de salarios estabilizó primero y redujo luego el nivel de demanda. Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p. 224.

³⁵³ *Ibid.*, p. 206

³⁵⁴ *Idem.*

Además, el gobierno de Costa e Silva tuvo que hacer frente a algunos de los mismos problemas y dilemas que se le habían planteado al gobierno de Castello Branco. Lo que es más algunos problemas se habían agravado, como el aumento de la capacidad ociosa en la industria, la disminución de la demanda de bienes manufacturados, la reducción de la liquidez, la caída del poder adquisitivo de los salarios, el descontento del proletariado y de la clase media, la intranquilidad de gran parte de los empresarios frente a las nuevas cargas fiscales, etc. No obstante algunas variaciones de lenguaje, estilo o composición social de los integrantes del nuevo gobierno en comparación con el anterior, [...] el Programa Estratégico de Desarrollo se basó en la interpretación que había servido de fundamento al PAEG.³⁵⁵

Al igual que la anterior, la política económica planteada por el nuevo gobierno buscaba crear las condiciones para el funcionamiento y expansión de la empresa privada, nacional y extranjera. Para ello, se propuso adoptar medidas de acción directas e indirectas destinadas a aumentar la liquidez de las empresas, reducir el ritmo de la expansión de los costos y aumentar la demanda. Correspondía al sector público desempeñar una función estratégica en el proceso de desarrollo haciendo uso de los instrumentos de política económica, pero también creando la infraestructura y produciendo los bienes y servicios de los que depende fundamentalmente el sector privado.

En el ejercicio de esas funciones, el gobierno debe promover condiciones para que el sector privado pueda fomentar como corresponde la expansión de la producción y la dinamización del proceso de desarrollo. La eficiencia y la productividad de las empresas no dependen solo de su propio esfuerzo y decisión, sino también en gran parte de la eficiencia del mecanismo gubernamental y de otras condiciones que caen dentro de la esfera de decisión del gobierno.³⁵⁶

La Constitución de 1969 y el Acta Constitucional núm. 5, fortalecieron el papel del Ejecutivo en detrimento del Legislativo. Los gobiernos militares desde Castello Branco hasta Garrastazu Médecí estaban interesados en controlar las contradicciones sociales mediante el fortalecimiento del poder ejecutivo.

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 207

³⁵⁶ Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Diretrizes de govêrno: Programa Estratégico de Desenvolvimento*, p. 36

Se quería afianzar el “centralismo autoritario” para que la política económica gubernamental pudiera formularse y ejecutarse con un mínimo de obstáculos y distorsiones y con un máximo de eficacia. En otras palabras, se requería atraer a la escena brasileña “al inversor a largo plazo que nos interesa para el desarrollo económico”, ofreciéndole “un grado razonable de estabilidad política”. Una vez más, la política económica gubernamental aparecía como un elemento esencial de las relaciones económicas y políticas entre las clases sociales y la acción estatal se destinaba a establecer condiciones favorables para el florecimiento del sector privado.³⁵⁷

Metas y Bases para la Acción del Gobierno y I Plan Nacional de Desarrollo

Aunque en principio el gobierno del general Emílio Garrastazu Médici, consideró innecesario presentar un plan o programa sobre su política económica, ya que ésta era controlada por el Ejecutivo. De manera inesperada, a inicios de los años setenta dio a conocer los objetivos de la misma a través de dos planes de gobierno, el de *Metas y Bases para la Acción del Gobierno* de septiembre de 1970, en que se definen las metas y objetivos sectoriales estratégicos nacionales; y el *I Plan Nacional de Desarrollo (I PND)*, publicado en diciembre de 1971 que prometía transformar a Brasil en un “país desarrollado” en el lapso de una generación. El I PND planteaba como objetivo elevar la tasa de inversión bruta a 19% anual, dando prioridad a grandes programas de inversión: siderúrgico, petroquímico, carreteras, construcción naval, energía eléctrica (incluyendo energía nuclear), comunicaciones y minería.

Para dar viabilidad a estos programas eran fundamentales tanto las grandes empresas estatales como los créditos de bancos oficiales y un conjunto de incentivos coordinados por el *Consejo de Desarrollo Industrial*. En ambos programas, tanto “Metas y Bases” como I PND, se afirmaba que Brasil podría alcanzar tasas de crecimiento anuales del orden de 9%. Se trataba de un aumento considerable en relación al 6% propuesto por el PED.

En ambos programas se promovió activamente la entrada de capital extranjero considerado como una importante fuente de capital y tecnología, destacando tanto las perspectivas que ofrecía el mercado interno brasileño como las posibilidades de acceso a mercados externos.

³⁵⁷ De Oliveira Campos, Roberto, “Os falsos dilemas”, citado en Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p. 214.

Brasil espera contar con la colaboración externa en su nuevo impulso de desarrollo económico. Los beneficios resultantes de las inversiones extranjeras serán mayores si estas se dirigen preferentemente a los sectores de producción para la exportación o de sustitución de importaciones con adopción de nueva tecnología. Será conveniente su asociación con empresas nacionales para la tarea común de satisfacer las necesidades del proceso de nuestros días, permitiendo conjugar los beneficios de la inversión extranjera con el fortalecimiento de las empresas nacionales. El grado de nuestro desarrollo económico ya ofrece ventajas para hacerlo y el crecimiento de América Latina permitirá en breve que esa asociación pueda asumir la forma de empresas multinacionales.

Brasil ofrece el mayor atractivo para la inversión privada, que es la perspectiva de una economía en fuerte crecimiento. Ofrece no solo un mercado interno vasto y en expansión sino ahora también los medios y las posibilidades de acceso a los mercados externos, lo que permite que la inversión se planifique teniendo en cuenta ambos mercados con un uso más intenso de la capacidad en beneficio de la productividad y la capacidad de competir. Ese clima estimulante para la inversión se acentúa con la racionalidad creciente de la política económica y financiera.³⁵⁸

El objetivo seguía siendo crear las condiciones propicias para la prosperidad de la empresa privada nacional y extranjera, el mayor poder concedido al Ejecutivo no buscaba *estatizar* la economía o crear un *capitalismo de Estado*, sino:

Consolidar en Brasil un sistema económico de equilibrio entre el gobierno y el sector privado, con la participación de la empresa pública, la empresa privada nacional y la empresa privada extranjera en una proporción que asegure en forma continuada la viabilidad económica y política del sistema.³⁵⁹

Se trataba entonces de una política de impulso al capital privado mediante una activa participación del Estado, algo similar a lo que en México se denominó *economía mixta*. No se buscaba, por el contrario modificar las estructuras sociales y políticas vigentes, más aún siempre que fue necesario se controlaron en forma estricta las relaciones y los movimientos políticos y sociales. Esta fue una de las razones por la cual no se modificó la posesión y

³⁵⁸ Delfim Netto, Antônio, discurso pronunciado en el Consejo para América Latina en Nueva York, citado en Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p. 217

³⁵⁹ Médeci, *Metas e Bases para a Ação do Governo*, p. 12.

uso de la tierra, es decir, no se realizó la tan necesaria y demandada reforma agraria, al menos no la que la justicia social demandaba.³⁶⁰

FUENTES DE DEBILIDAD DE LOS MILAGROS ECONÓMICOS

México: agotamiento, crisis y milagro, 1970-1976

Al iniciar la década de los setenta del siglo XX 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 como golpes de Estado, conflictos civiles, dictaduras, entre otros. El caso de Brasil es un ejemplo de ello.

Contrario a lo ocurrido en Brasil, y otros países de la región, en 1970 se cumplían en México poco más de tres décadas de paz posrevolucionaria. En esos 30 años, el país había experimentado una transformación radical, se industrializó y urbanizó; entre 1940 y 1970, el producto interno bruto creció, en términos reales, 6.2% promedio anual; la importancia relativa de las actividades primarias disminuyó en términos de producción y empleo de la mano de obra a favor de las actividades industriales. Más aún, desde finales de la década de los cincuenta logró combinar el crecimiento económico con la estabilidad financiera, la inflación creció a tasas de un dígito, el déficit público, cuando lo hubo, no fue mayor a 1% del PIB, el tipo de cambio se mantuvo constante desde 1954, el déficit comercial fue menor a 3% del PIB. Es decir, visto bajo cualquier indicador el *milagro mexicano* era el referente a seguir para los países en desarrollo.

³⁶⁰ Entre 1964 y 1970, la legislación que dio origen al Instituto Brasileño de Reforma Agraria (IBRA) y al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) solamente se aplicó en los casos aislados y tuvo escasa repercusión económica, política y social. Cuando el gobierno de Médici volvió a interesarse en la "cuestión agraria" en 1970, estaba preocupado principalmente por el problema del crédito, el precio y la asistencia técnica. Le preocupaba más el aumento de la productividad que la justicia social. Véase Ianni, O. (1971), *op. cit.*, pp.218-220

Con todo, al interior del país aparecían signos de debilidad que ponían en entredicho la viabilidad del crecimiento en el largo plazo así como la sostenibilidad del modelo.³⁶¹ El desempleo iba en aumento; los servicios de salud, educación y seguridad social resultaban insuficientes y accesibles solo para un sector de la población; la autosuficiencia alimentaria se volvió insostenible como resultado de la descapitalización del campo; el crecimiento del mercado interno se estancó; y la desigualdad, la concentración del ingreso y la marginación aumentaron.³⁶² El *milagro mexicano* estaba llegando a su fin, no obstante, aun con estas contradicciones los altos niveles de crecimiento se mantuvieron, aunque con esporádicas desaceleraciones.

La estrategia de industrialización hizo uso de 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, además, 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. Así, 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.

Pero, el control salarial derivó en una contracción importante del mercado interno, menguando la capacidad de compra de los trabajadores cuyos ingresos mensuales eran inferiores a un salario mínimo, de los obreros organizados que veían incrementar su ingreso con un retraso de dos años con respecto a los precios, y de los campesinos cuyos ingresos fueron forzados persistentemente a la baja.³⁶³ De este modo, con un mercado urbano reducido, la industria mexicana demandó y obtuvo del gobierno, por una parte, el mantenimiento de aranceles proteccionistas y controles cuantitativos a la importación, que

³⁶¹ Para estudios más detallados sobre las debilidades del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, véase: Cárdenas (1996 y 2014), Casar (1985), Moreno-Brid y Ros (2010a), Reynolds (1977), Solís (1994), Tello (2008) y Vernon (1966).

³⁶² 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, A. (1998), *op. cit.*, p.393.

³⁶³ Tello, C. (2008), *op. cit.*, p.455.

—como veremos en los siguientes párrafos— además de excesivos y prolongados motivaron, a la vez, que el empresario viera en la protección y en el mercado cautivo, y no en el riesgo su función empresarial, independientemente del costo y la calidad de los productos.

Así, 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 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, aunque la política comercial se subordinó a la política proteccionista para incentivar la industrialización del país, la industria nacional no fue capaz de alcanzar un nivel de competitividad adecuado.

Por otra parte, como se observó en el apartado anterior, para consolidar altos márgenes de ganancia para la industria, el gobierno mantuvo una política de precios bajos para los productos del campo, mantuvo inalterados los precios de los bienes y servicios que el sector público proporcionaba y asumió el costo de las obras de infraestructura necesarias para el desarrollo de actividades productivas. Lo anterior se complementó con estímulos fiscales, subsidios y tasas y plazos preferenciales en materia de financiamiento.

Todas estas medidas favorecieron el desarrollo de una industria en buena medida costosa, desintegrada, incapaz de generar suficientes empleos, y receptora de tecnologías de segunda mano, o simplemente sin relación con la dotación de los recursos propios del país.³⁶⁴ Paulatinamente, el proteccionismo en México tendió a hacerse excesivo, indiscriminado y sumamente rígido.³⁶⁵ 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.³⁶⁶ Al mismo tiempo, generó con frecuencia productos que no cumplían con las

³⁶⁴ *Ibid.*, p.459

³⁶⁵ 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, L. (1994), *op.cit.*, p. 25.

³⁶⁶ Tello, C. (2008), *op. cit.*, p. 312.

normas de calidad internacionales y cuyo precio sobrepasaba los niveles de los precios internacionales.³⁶⁷

De este modo, en 1970, el modelo económico seguido por el país mostraba claros signos de agotamiento: dependía de la capacidad de exportación generada en otros sectores, pues no contemplaba la exportación de los bienes que se estaban sustituyendo; y, al orientarse a satisfacer las necesidades del mercado interno –cada vez menos dinámico– se limitaba la capacidad de expansión de la industria. Paradójicamente, conforme se avanzaba en el proceso de sustitución de importaciones, las posibilidades de ampliación del modelo se iban reduciendo; finalmente, no se avanzó hacia la sustitución de bienes intermedios y de capital.

La nueva correlación entre las fuerzas políticas y sociales, el tipo de estructura económica y el nuevo contexto internacional fueron adversos a una vía alternativa del desarrollo, en particular, la necesidad de una integración “hacia atrás” de la industria. Ello hubiera requerido de una política industrial selectiva y comandada por el Estado que propiciara el crecimiento de la demanda de bienes finales, a fin de crear un mercado amplio para los bienes intermedios, la maquinaria, etc., como apoyo a la industria en surgimiento. Esta vía, sin duda, ofrecía mayores dificultades y costos a corto plazo que la dictada por las señales del mercado. Era necesario redistribuir el ingreso, ampliar los mercados, generar una tecnología propia y desarrollar mecanismos adecuados de financiamiento. Ciertamente, la vía adoptada aseguraba en el corto plazo rápidas y altas utilidades a la inversión privada –nacional y extranjera–, mientras que la opción alternativa resultaba más incierta y exigía mayores tiempos para madurar.³⁶⁸

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. La estabilidad fiscal y de precios se sustentaba en buena medida en la forzosa estabilidad tributaria y de los precios relativos clave, lo que resultaba insostenible en el largo plazo, ya que minaba la capacidad de financiamiento del Estado y por tanto la de subsidiar en general.

Quizás la consecuencia económica más importante de mantener, sin adecuar, modificar, evaluar o replantear la estrategia de desarrollo, fue la mayor dependencia hacia el

³⁶⁷ OCDE (1992), *Estudios económicos de la OCDE. México 1991-1992*, Francia, p. 18.

³⁶⁸ Ayala, J. (2001), *op. cit.*, p. 336

endeudamiento externo. Para poder gastar era necesario captar recursos, pero el Estado era renuente a actuar sobre los impuestos y los precios públicos, así como para variar el tipo de cambio del peso respecto al dólar estadounidense. Como el crédito interno era insuficiente para mantener los programas de protección y subsidios, se recurrió en forma creciente al endeudamiento externo. Entre 1960 y 1970 el servicio de la deuda externa pasó de representar 12% de los ingresos del país por concepto de exportaciones a 25 por ciento.

Visto en retrospectiva las señales eran claras, había que actuar y corregir estas debilidades o el modelo colapsaría. ¿Se dieron cuenta de ello las autoridades económicas de la época? Existen algunos indicios de que así fue, hacia finales de la década de los sesenta, algunas de ellas señalaban la imperiosa necesidad de resolver las debilidades del modelo en el corto plazo a fin de garantizar el crecimiento sostenido de la economía.

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 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.³⁶⁹

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.³⁷⁰

En efecto, al iniciar la década de los setentas el país era un tanto diferente al que imaginaban los círculos del poder económico y el descontento social, derivado de los

³⁶⁹ Gazol, A. (2008), *op.cit.*, p. 180 y Ortiz, A. (1998), *op. cit.*, p. 392.

³⁷⁰ Ortiz, A. (1998), *op. cit.*, p. 392.

bajos salarios, el desempleo y subempleo y la creciente marginación en el campo e incluso en las ciudades; era cada vez más evidente.

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. 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.³⁷¹ 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 hacia una economía de exportación, como lo hizo Corea del Sur en 1965; la segunda, continuar con la ruta trazada, reemplazando la inversión privada con mayor gasto del gobierno. México optó por esta última opción.³⁷²

Ante el dilema de modificar la estrategia de desarrollo o continuar por la misma ruta los hacedores de la política económica nacional decidieron continuar con el mismo modelo "sin flexibilizarlo lo que significó pérdida de eficiencia y multiplicación de distorsiones y

³⁷¹ Gracida, E. (2002), *El siglo XX mexicano. Un capítulo de su historia, 1940-1982*, UNAM-DGAPA-Facultad de Economía, México, p. 103.

³⁷² Aspe, P. (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, Textos de economía, Fondo de Cultura Económica, México, p. 22.

costos”.³⁷³ 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 1º 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 su participación 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 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. Estas medidas derivaron en una contracción del producto que en 1971 solo creció 3.4%, nivel inferior al de los años anteriores, y una caída real del producto por persona. Aunque se alcanzaron algunos de los objetivos de la estrategia como reducir el déficit en cuenta

³⁷³ Clavijo, F. y S. Valdivieso (1999), “Reformas estructurales y política macroeconómica” en Clavijo, F. (comp.), *Reformas económicas en México, 1982-1999*, Lecturas, El Trimestre Económico, núm. 92, CEPAL-Estrategia y Análisis Económico Consultores, S.C.-Fondo de Cultura Económica, México, p. 15.

corriente, 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”.³⁷⁴ A partir de ese momento la política económica se volvió intermitente.

El dilema planteado en párrafos precedentes (incrementar el gasto público o mantener la estabilidad), se resolvió en 1972 al adoptarse 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 así en el eje de la política económica. Se “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”.³⁷⁵ En consecuencia, en este periodo hubo una inversión considerable en proyectos de infraestructura y se extendieron los servicios educativos y de salud pública.

Por lo demás, el gasto público tenía una base relativamente débil al descansar en el encaje legal que producían los depósitos que captaba el sistema bancario y no en los ingresos propios del Estado para su financiamiento. En consecuencia, la decisión de ampliar el gasto público para darle sustento al crecimiento económico, no se acompañó de medidas para aumentar los ingresos propios del sector público (impuestos, precios y tarifas). Además se tomó la decisión de mantener la política de subsidios al sector privado.

A pesar de que, en principio, el déficit público se mantuvo en niveles manejables, esta situación no era sostenible. En 1976, el déficit del sector público se financiaba con 67% de deuda interna y 33% de externa, esta última se contrató a tasas de interés crecientes: mientras que en 1970 el saldo era de 4 262 millones de dólares, para 1976 ya era de 19 602 millones. Y el crédito neto del Banco de México al gobierno federal pasó de representar 0.2% del PIB en 1970 a 3.7 en 1974 y 1.8% en 1976.³⁷⁶ Esta forma de financiar el déficit provocó presiones inflacionarias, que se sumaron a las que el país importó del exterior.

³⁷⁴ Tello, C. (2008), *op. cit.*, p.477.

³⁷⁵ Lustig, N. (2002), *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México-FCE, México, pp. 46-47.

³⁷⁶ Banco de México, *Informe anual*, varios años.

Aunado a lo anterior, la decisión de mantener el tipo de cambio fijo lo condujo a una creciente sobrevaluación, 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 -1.9% del PIB en 1971 a -3.0% en 1975), en consecuencia el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos aumentó de -3.7 a -5.1% respecto al PIB, en los mismos años.

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.³⁷⁷

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.³⁷⁸ 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

³⁷⁷ Cárdenas, E. (1996), *op. cit.*, p. 101.

³⁷⁸ 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. Elsa M. Gracida, *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 C. Tello, *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 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 exacerbaban la inquietud en torno a una posible devaluación del peso, lo cual a su vez agravó el problema”. *Ibid.*, p. 521.

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 48% mientras el conflicto entre el gobierno y los empresarios continuaba.

En 1976 era imposible seguir sosteniendo el tipo de cambio. El 31 de agosto de ese año, el 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 4.2% con perspectivas poco alentadoras para 1977.

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. Durante la administración de Echeverría se materializaron los temores que en su momento señalará Antonio Ortiz Mena, *perder lo ganado con relativa facilidad*, agotando una historia de administración macroeconómica prudente y estabilidad de precios. El *milagro económico mexicano* había llegado a su fin.

Fuentes de debilidad del milagro brasileño

Las políticas antiinflacionarias instrumentadas en el periodo derivaron en la desaparición de muchas empresas de capital nacional ya que imponían condiciones fiscales y crediticias muy difíciles y las colocaban en desventaja frente a las empresas de capital extranjero, que tenían mayor acceso a créditos del exterior y capacidad de expansión de sus actividades.³⁷⁹ Así, la posición privilegiada en que estaban las empresas extranjeras en relación con las nacionales facilitó la supervivencia y expansión de las primeras.³⁸⁰ Como resultado de lo anterior se transformó la estructura del sistema empresarial brasileño, aumentando la importancia absoluta y relativa de las grandes empresas y conglomerados multinacionales, principalmente en los sectores industrial y financiero. Surgía con ello una nueva etapa en las relaciones del Estado con la empresa privada, por señalar un ejemplo: en el sector

³⁷⁹ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p. 225

³⁸⁰ En primer lugar el crédito interno no se reservaba exclusivamente para las empresas nacionales sino que las extranjeras también tenían acceso a él. En segundo lugar, el crédito interno estaba limitado y seleccionado según las exigencias de la política antiinflacionaria. Por último, el crédito externo –reservado a las empresas extranjeras que realizaban operaciones en Brasil– no estaba sujeto a las limitaciones cuantitativas establecidas por la política antiinflacionaria del gobierno brasileño. En consecuencia, se acentuó el proceso de concentración del capital por la asociación o absorción de empresas pertenecientes al mismo sector productivo o a sectores distintos.

eléctrico el Estado se dedicó principalmente a la producción de energía eléctrica, mientras que la empresa privada extranjera monopolizaba prácticamente su distribución.³⁸¹

Así, las políticas antiinflacionarias y de modernización terminaron por producir una transformación cuantitativa importante en el sistema económico brasileño que derivó en condiciones nuevas para el monopolio de los precios y de la oferta, facilitando y acelerando la concentración del capital. La política económica gubernamental fue un elemento decisivo para la recomposición de las posiciones relativas de los grupos y clases sociales en el país, y creó nuevas posibilidades para el funcionamiento y expansión de la empresa privada, nacional y extranjera.

De este modo, la política crediticia, fiscal y cambiaria, provocó el debilitamiento de la posición relativa y absoluta de un sector de los empresarios brasileños en favor de las grandes compañías multinacionales. La política salarial también contribuyó a este proceso favoreciendo la concentración de la renta y ocasionó la pauperización de las clases asalariadas en general. El control salarial fue posible por las medidas de política laboral instrumentadas en el periodo, el gobierno intervino sobre los sindicatos con el propósito de asegurar la *paz social*. Así, fijo nuevas normas sobre el ejercicio del derecho de huelga, jubilación, asistencia médica, estabilidad en el empleo, entre otras. El sindicato perdió incluso su función básica de órgano de reivindicación salarial.

A partir de 1964, los porcentajes de aumento de los salarios fueron establecidos por el Consejo Nacional de Política Salarial, según los índices de incremento de la productividad y los residuos inflacionarios calculados por el Consejo Nacional de Economía y el Consejo Monetario Nacional. A partir del gobierno de Castello Branco, el aumento del salario mínimo fue propuesto, calculado y aprobado exclusivamente en la esfera del Poder Ejecutivo.³⁸²

En suma, de lo que se trataba era de garantizar el desarrollo económico en condiciones de estabilidad política y social. Así, la política económica de los gobiernos de Castello Branco, Costa e Silva y Garrastazu Médici tuvo principalmente los siguientes objetivos: a)

³⁸¹ Como se detalla más adelante en este capítulo, las condiciones de la industria eléctrica mexicana eran similares al final de la década de los cincuenta, sin embargo en los años sesenta se instrumentó una política de nacionalización que otorgó al sector público el control del sector.

³⁸² Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p.244

estabilización financiera, 2) racionalización del sistema productivo, desde el mercado de capitales hasta las relaciones de producción, y 3) reintegración del subsistema económico brasileño al sistema capitalista mundial. La intervención del poder público en distintos niveles de la economía se debió a la necesidad de controlar (o eliminar) los desequilibrios internos y externos.

En materia económica Brasil permaneció relativamente estancado hasta 1967, pero a partir de 1968 experimentó el inicio de un nuevo *boom* económico. La inflación disminuyó de 92.1% en 1964 a 15.5% en 1973. El producto que en 1964 creció 3.4%, en 1968 alcanzó una tasa cercana a 10%, y en 1973 creció 14%, muy por encima del crecimiento poblacional. El déficit público disminuyó de 4.3% del PIB en 1963 a 0.3% en 1971. La crisis del petróleo de 1973 acabaría con este panorama positivo, profundizaría los desequilibrios e introduciría a la economía brasileña en una nueva y peligrosa espiral inflacionaria, como se verá más adelante.

De acuerdo con Baer,³⁸³ en ese momento Brasil tenía dos opciones para enfrentar las consecuencias del choque petrolero: permitir una reducción sustancial del crecimiento económico buscando disminuir el valor de sus importaciones no petroleras, o bien mantener elevadas tasas de crecimiento con el riesgo de sufrir una caída substancial en las reservas internacionales y/o incrementar considerablemente la deuda externa. El gobierno de Ernesto Geisel, quien asumió la presidencia en marzo de 1974, escogió esta última opción, decidió sostener a toda costa el crecimiento económico.

El desempeño macroeconómico de los milagros brasileño y mexicano

La economía brasileña se estancó en el periodo 1962-1967, creciendo en promedio 4% al año, mientras el producto per cápita apenas alcanzó un crecimiento medio anual de 1.0 por ciento. Los años de mayor desaceleración fueron 1963 y 1965, con una variación del PIB de 0.6% y 2.4%, y comportamiento negativo del producto per cápita, -2.3y -0.5%, respectivamente.

³⁸³ Baer, W. (2008), *op. cit.* , p.79

Tabla 5.1. Brasil y México: PIB y producto per cápita
(Variación real anual)

Año	Brasil		México	
	PIB	Producto per cápita	PIB	Producto per cápita
1959	9.8	6.5	3.0	-0.1
1960	9.4	6.1	8.1	4.9
1961	8.6	5.4	4.9	1.3
1962	6.6	3.5	4.7	1.2
1963	0.6	-2.3	8.0	4.4
1964	3.4	0.4	11.7	8.0
1965	2.4	-0.5	6.5	3.0
1966	6.7	3.7	6.9	3.4
1967	4.2	1.3	6.3	2.7
1968	9.8	6.8	8.1	4.6
1969	9.5	6.6	6.3	2.8
1970	10.4	7.5	6.9	5.0
1971	11.3	8.5	3.4	-0.1
1972	11.9	9.1	7.3	3.8
1973	14.0	11.1	7.6	4.2
1974	8.2	5.5	5.9	2.5
1975	5.2	2.6	4.1	0.7
1976	10.3	7.6	4.2	0.9
1962-1967	4.0	1.0	7.3	3.8
1968-1973	11.2	8.3	6.6	3.4
1959-1970	6.8	3.8	6.8	3.4
1971-1976	10.1	7.4	5.4	2.0

Fuente: elaboración propia con información del IBGE y el INEGI.

Pero en 1968, la situación dio un giro radical, de modo que entre 1968 y 1973 la economía promedió un crecimiento anual de 11.2%, y el PIB per cápita 8.3% promedio anual. Resultados que la bibliografía sobre el tema atribuye, principalmente, a las reformas instrumentadas bajo el régimen militar, revisadas a detalle en secciones previas de este capítulo.

En el caso mexicano el producto interno bruto promedió un crecimiento anual de 6.8% entre 1959-1970, periodo conocido como *desarrollo estabilizador*, en esos años el producto per cápita tuvo un crecimiento anual de 3.4% en promedio. Se observan desaceleraciones en el ritmo de crecimiento en 1959 y 1961-1962, asociadas al conflicto en Cuba y la negativa mexicana a romper relaciones con ese país. El periodo 1971-1976, registra una tasa de crecimiento menor, 5.4% promedio anual, consecuencia de los desequilibrios estructurales, con desaceleraciones importantes en 1971 (3.4%) y 1975, 1976 (4.1 y 4.2%, respectivamente).

Tabla 5.2. Brasil y México: estructura productiva
(Porcentajes del PIB)

Año	Primario	Industrial	Manufacturas	Servicios
<i>Brasil</i>				
1962	18.0	36.6	27.1	51.7
1968	12.3	36.3	27.8	55.9
1973	12.6	41.9	33.0	51.3
<i>México</i>				
1959	16.4	29.1	19.2	54.6
1970	11.5	34.0	23.3	54.5
1976	9.8	33.4	24.5	56.7

Fuente: elaboración propia con información del IBGE y el INEGI.

La estructura productiva brasileña se modificó, disminuyó la participación de la agricultura en el producto total, de 18% en 1962 a 12.6% en 1973, la industrial se incrementó de 36.6 a 41.9% en los mismos años, en particular las manufacturas incrementaron su contribución al PIB de 27.1% en 1962 a 33.0% en 1973. El sector servicios se mantuvo en torno al 51 por ciento. La estructura productiva mexicana también se transformó, las actividades primarias redujeron su participación de 16.4% en 1959 a 9.8% en 1976, la contribución industrial pasó de 29.1 a 33.4% en los mismos años, la manufactura de 19.2 a 24.5% y los servicios de 54.6 a 56.7 por ciento.

En Brasil y México fueron el sector industrial, y el manufacturero en especial, los que explican el comportamiento de la economía. En el periodo 1962-1967, el producto industrial y manufacturero brasileño crecieron 3.3 y 1.8%, respectivamente; en los años del *milagro* el crecimiento medio anual de ambos sectores fue 15.5 y 16.1%, respectivamente. En México, el producto industrial creció 8.8% promedio anual en el periodo 1959-1970 y 6.3% entre 1971-1976, en tanto las manufacturas aumentaron su producción a un ritmo de 9.1 y 6.8% promedio anual, respectivamente.

Tabla 5.3. Brasil y México: estructura productiva
(Variación real anual)

Periodo	Primario	Industrial	Manufacturas	Servicios
<i>Brasil</i>				
1962-1967	3.2	3.3	1.8	4.8
1968-1973	4.5	15.5	16.1	9.4
<i>México</i>				
1959-1970	3.3	8.8	9.1	6.8
1971-1976	1.6	6.3	6.8	5.6

Fuente: elaboración propia con información del IBGE y el INEGI.

Al interior de las manufacturas brasileñas, “las mayores tasas de crecimiento las alcanzaron los subsectores: equipo de transporte, maquinaria y aparatos eléctricos, industria mecánica, caucho, químicos y productos minerales no metálicos, mientras que los sectores tradicionales como textiles, ropa y productos alimenticios experimentaron tasas de crecimiento mucho menores”.³⁸⁴ En cuanto a las manufacturas mexicanas se observó un cambio en la importancia de sus actividades tradicionales (alimentos y textiles) hacia aquellas relacionadas con la modernización industrial y que se convirtieron en las de mayor dinamismo, destacaron las de bienes de capital, química, insumos intermedios, equipo mecánico y minerales metálicos.

En cuanto al comercio exterior de Brasil, éste creció a tasas superiores a las del producto. Entre 1970 y 1973 las exportaciones promediaron un crecimiento anual de 14.7 y las importaciones 21%, el coeficiente importaciones/PIB se incrementó de 5.6 en 1964 a 9.0 en 1973. En consecuencia sobrevino un déficit de la balanza comercial que estuvo acompañado de déficits crónicos y crecientes en la balanza de servicios. Hasta 1974, estos déficits fueron más que cubiertos por un flujo masivo de capital oficial y privado, por lo que la deuda externa neta aumentó de 4,403 a 17,166 millones de dólares entre 1969 y 1973.

En el caso mexicano, tanto las importaciones como las exportaciones redujeron su participación en el producto, de 6.7 a 4.4 y de 10.7 a 6.5, respectivamente. Se produjo así un déficit en balanza comercial que pasó de -1.9% del PIB en 1970 a 3.0% en 1975. Por su parte, el endeudamiento público con el exterior casi se duplicó, al pasar de 38,524 en 1970 a 70,442 millones de pesos en 1976, es decir, de 12.7 a 18% en términos del PIB.

En cuanto a la inflación, Brasil logró reducirla de 92.1% en 1964 a 15.5% en 1973, mientras que México experimentó dos periodos claramente diferenciados, entre 1959 y 1970, la inflación fue de 3.8% en promedio, alcanzó un máximo de 5.6% en 1964 y un mínimo de 2.4 en 1968. Sin embargo, a partir de 1971, comienza a experimentar presiones inflacionarias, alcanzó niveles de dos dígitos al pasar de 5.0 en 1971 a 27.2% en 1976. Sin embargo, en opinión de distintos autores, buena parte de esta inflación fue importada, consecuencia del incremento en el precio de los productos importados como alimentos, bienes de capital y petróleo, más que de factores internos. Asimismo, para el Banco

³⁸⁴*Ibid.*, p.76

Mundial, un alto porcentaje de la inflación en México durante esos años se puede atribuir a los cambios en los precios internacionales: en 1971, 58%; en 1972, 80%; en 1973, 73% y en 1974, 44%”.³⁸⁵ Los precios internacionales subieron entre 1970-1971, cuando los países industrializados experimentaron una pequeña recesión, provocando el primer estancamiento inflacionario de la época. Tras dos años de auge económico, las presiones inflacionarias reaparecieron combinadas, ahora, con el incremento en los precios del petróleo.

En cuanto a la política fiscal, Brasil consiguió incrementar la recaudación fiscal de manera que “los impuestos directos aumentaron, de 5.2% del PIB en 1959 a 11% promedio anual en la primera mitad de los años setenta, mientras los impuestos indirectos se incrementaron de 12.8% a 14.5% del PIB en los mismos años”.

En México los ingresos por concepto de ingresos tributarios se mantuvieron sin cambio, debido a la ausencia de una reforma fiscal adecuada y al uso de estímulos fiscales para promover la inversión. En materia de gasto público, este incrementó su participación en el PIB cerca de 7 puntos porcentuales entre 1971 y 1972, al pasar de 26.1 a 32.9%, no obstante, en el sexsenio de Luis Echeverría (1970-1976), sólo durante los primeros dos años hubo déficit y siempre fue menor a 0.5% del PIB. La distribución del incremento del gasto público total entre las distintas actividades durante 1971-1976 se ajustó a las metas establecidas: la promoción industrial absorbió la tercera parte, destacando los energéticos, la siderurgia, la petroquímica y los fertilizantes; la educación, la salud y la seguridad social (más de una cuarta parte), y el fomento agropecuario, pesquero y comercial agrícola (15%). El esfuerzo en materia de gasto público y su distribución por actividad, impulsaron la inversión privada nacional y extranjera.³⁸⁶

La inversión se incrementó en ambos países, en el caso brasileño la inversión total pasó de representar 15.5% del PIB en 1962 a 20.4% en 1973, impulsada sobre todo por la actividad privada, en los mismos años la inversión privada pasó de 11.5 a 16.7 como porcentaje del PIB, en tanto la inversión pública disminuyó de 4.0 a 3.7%. En el caso mexicano, el ahorro nacional se elevó hasta alcanzar 21% del PIB lo que impulsó el crecimiento de la inversión que pasó de 16% del PIB en 1959 a 21.7% en 1975, el coeficiente de inversión pública casi

³⁸⁵ Banco Mundial (1975), *The Mexican economy: recent trends and future prospects*.

³⁸⁶ Tello, C. (2008), *op. cit.*, p.479.

se duplicó de 5.2 a 9%, en los mismos años, impulsando el crecimiento de la inversión privada que pasó de 10.8 a 12.7 por ciento.

El primer choque petrolero, de noviembre de 1973, cuadruplicó el precio del petróleo desacelerando el crecimiento económico mundial. La economía mundial entró en recesión en 1974, la tasa de crecimiento de los países miembros de la OCDE cayó de más de 5% en términos reales en la década de los sesenta a 3.4% en los setenta; la recesión se convino con el incremento de precios, de 6 a 13% en los países europeos, y de 4.5 a 9% en Estados Unidos entre 1970 y 1976. La tasa de desempleo en estos países también aumentó, de 2 a 4% y de 4.5 a casi 9%, respectivamente.³⁸⁷ Todo ello tuvo un impacto negativo sobre las economías en desarrollo, incluyendo la brasileña y la mexicana, creando una cada vez más difícil situación de balanza de pagos y un continuo crecimiento de precios.³⁸⁸

DE CRISIS A CRISIS: EL FINAL DE UNA ÉPOCA

Brasil: de la crisis del petróleo a la crisis de la deuda

Aunque en los primeros meses de la administración Geisel las políticas fiscal y monetaria fueron restrictivas para mantener la demanda, la verdadera respuesta de política económica ocurrió en 1975, cuando la decisión de impulsar el crecimiento se formalizó con la introducción del Segundo Plan Nacional de Desarrollo (PND II, 1975-1979) que consistía en un ambicioso programa de inversión que buscaba promover un nuevo episodio de sustitución de importaciones de bienes industriales básicos (como acero, aluminio, cobre, fertilizantes y petroquímicos) y bienes de capital; con el propósito de reducir la vulnerabilidad de la economía frente a choques externos. El programa de inversiones, tenía como propósito adicional la rápida expansión de la infraestructura económica (energía nuclear e hidráulica, producción de alcohol, transporte y comunicaciones). Muchas de estas inversiones las realizaron empresas estatales (en energía y acero por ejemplo), mientras otras (especialmente en bienes de capital) las realizó el sector privado, con el apoyo financiero del BNDE.

³⁸⁷ *Idem.*

³⁸⁸ En el Brasil de esos años, las importaciones de petróleo aportaban el 80% del consumo brasileño de ese combustible. El valor total de las importaciones aumentó de 6.2 mil millones de dólares en 1973 a 12.6 en 1974 y el déficit en cuenta corriente pasó de 1.7 a 7.1 mil millones de dólares en los mismos años.

Los resultados de la decisión adoptada por el gobierno de Geisel fueron: la tasa de crecimiento del PIB, aunque no alcanzó los niveles del periodo anterior, promedió 7% al año, mientras la expansión industrial promedió un crecimiento anual de 7.5%. Los sectores que presentaron las mayores tasas de crecimiento en la década de los setenta fueron productos metálicos, maquinaria y equipo eléctrico, productos de papel y químicos.

Tabla 5.4. Coeficiente importaciones/producción doméstica, 1973-1981

	1973	1975	1977	1979	1981	Variación (%) 1973-1981
Productos Intermedios						
Papel	0.22	0.12	0.13	0.11	0.08	-0.14
Celulosa	0.16	0.10	0.05	0.03	0.01	-0.15
Polietileno	0.76	0.34	0.38	0.15	0.02	-0.74
Tubos de plástico	0.13	0.21	0.33	0.47	0.03	-0.01
Acero	0.25	0.33	0.09	0.03	0.05	-0.20
Fertilizantes ^{a/}	2.68	1.86	1.48	0.34	0.85	-1.83
Aluminio	0.58	0.68	0.62	0.37	0.14	-0.44
Bienes de Capital	0.66	0.65	0.46	0.37	0.40	-0.26

Fuente: Baer, W. (2008), *op. cit.*, cuadro 5.2, p.81

En la tabla 5.4 se observa que el proceso de sustitución de importaciones fue particularmente importante a partir de 1977. Como señala Abreu (2003):

La contribución de la sustitución de importaciones al crecimiento industrial fue positiva, dando lugar a una industria extremadamente diversificada, capaz de producir una amplia gama de bienes, que incluía motores, aviones, vehículos ensamblados y casi todos los géneros de bienes de capital.³⁸⁹

Sin embargo, uno de sus efectos fue incrementar la deuda externa. Brasil tuvo que recurrir a los préstamos del exterior para poder financiar sus crecientes importaciones de petróleo y las de los bienes necesarios para su producción industrial, especialmente los demandados por los programas de inversión contenidos en el PND II. La cuenta corriente de la balanza de pagos mantuvo un saldo deficitario de 1973 al final de la década, como resultado del enorme déficit comercial y el incremento sustancial de los intereses y el servicio de la deuda. La deuda neta (deuda bruta menos reservas internacionales) se incrementó de 6.2 mil millones de dólares en 1973 a 31.6 mil millones en 1978, esto es, a

³⁸⁹ Abreu, M.P., A.S. Bevilaqua y D.M. Pinho (2003), *op. cit.*, pp.232-233.

una tasa promedio anual de 38.7%, mientras que la deuda bruta aumentó de 12.6 a 43.5 mil millones de dólares en los mismos años. Por lo tanto, se infiere que entre 1973 y 1978 los incrementos en la deuda externa se debieron a la necesidad de cubrir los déficits en cuenta corriente más que a incrementar las reservas.³⁹⁰

En marzo de 1979, el general Figueiredo, último presidente militar, asumió la presidencia de Brasil. En el aspecto político su programa era: restaurar el régimen democrático y entregar la administración a un gobierno civil. Este objetivo fue, sin embargo, puesto a prueba por continuas crisis económicas. En principio, tuvo que enfrentar el dilema de cómo hacer frente a dos objetivos contradictorios: controlar la inflación y tratar con una deuda externa cuyo servicio (intereses + amortizaciones) estaban absorbiendo dos tercios de los ingresos generados por las exportaciones; y evitar que las tasas de crecimiento del PIB se desaceleraran. A lo anterior hubo que sumar que en 1979 se produjo un segundo choque petrolero, que contribuyó a una drástica disminución de los términos de intercambio y aceleró la inflación.

Adicionalmente, el gobierno de Figueiredo enfrentó el hecho de que para incrementar el ritmo de expansión de las exportaciones necesitaba aumentar la tasa y frecuencia de las minidevaluaciones del cruzeiro, ya que existían presiones internacionales para que eliminara los subsidios a la exportación, los cuales permitían mantener un tipo de cambio sobrevaluado sin afectar las exportaciones. El problema era que una gran devaluación incrementaría las presiones inflacionarias y aumentaría considerablemente la carga financiera de las empresas con deuda externa.

En diciembre de ese mismo año, el gobierno reconoció la necesidad de implementar fuertes medidas para hacer frente a las presiones descritas en el párrafo anterior. Se introdujeron así un conjunto de medidas que consistían en: devaluar la moneda, eliminar los subsidios a la exportación y varios incentivos fiscales, incrementar el precio de los servicios públicos, impuestos temporales sobre ganancias extraordinarias en las exportaciones agrícolas y la abolición de la *Ley de los similares* y requerimientos de depósitos a las entradas de capital.

³⁹⁰Baer, W. (2008), *op. cit.*, p.82

En los siguientes meses, se adoptaron diversas medidas complementarias, la corrección monetaria se fijó, arbitrariamente, en 45% anual. Se anunció la devaluación del cruzeiro en 40% para el año. Expuestos a una tasa de corrección monetaria fijada arbitrariamente, los inversionistas prefirieron los activos reales sobre los financieros, lo cual sumado a los incipientes controles crediticios y el incremento en los precios del petróleo, llevó la tasa de inflación a un nivel de 100.5% en 1981.

Entre 1980 y 1982 la política salarial siguió un esquema instituido en la *Ley 6708*. Los salarios se reajustaron dos veces al año. El salario más bajo (hasta tres veces el salario mínimo) fue reajustado sobre la base del 110% del incremento en el costo de vida; los salarios medios (entre tres y 10 salarios mínimos) sobre la base de 100%; los salarios altos (entre 10 y 20 salarios mínimos) sobre la base del 80%; y los salarios mayores a 20 salarios mínimos sobre la base de 50%. Un ajuste adicional por productividad sería negociado anualmente entre trabajadores y empresarios. Se esperaba que este método tuviera un efecto redistributivo.

A pesar de las medidas adoptadas, cada vez fue más difícil financiar el déficit comercial, por lo que el gobierno de Brasil tuvo que cambiar de manera radical su política macroeconómica, el objetivo ahora era controlar las importaciones para disminuir la absorción interna. La política monetaria se volvió más restrictiva y se introdujeron otra serie de medidas ortodoxas, por ejemplo, se abandonaron las políticas de corrección monetaria y tipo de cambio anteriores; se establecieron límites al crecimiento de préstamos de intermediarios financieros, se reajustaron a la alza las tarifas de los servicios públicos; se liberaron los controles de precios a sectores industriales y se redujeron sustancialmente las inversiones de empresas estatales. Estas medidas buscaban reducir la demanda agregada y desviar los recursos hacia sectores prioritarios como la agricultura y las exportaciones.

El fracaso de las medidas económicas aplicadas en 1980 hizo que el gobierno regresara en 1981 a una política de corrección monetaria acorde con la tendencia real de la elevación de los precios. Al mismo tiempo, la política monetaria se convirtió en el instrumento más importante para la reducción de la demanda agregada. El resultado fue una elevación de las tasas de interés reales y una declinación de la inversión y el consumo.³⁹¹

³⁹¹ Maddison, A. (2010), *op. cit.*, p.54

Sin embargo, este 'programa voluntario' de ajuste (el gobierno de Figueiro buscaba evitar la firma de un programa de austeridad con el FMI), no resolvió los problemas que tenía el país para hacer frente a la deuda externa. Más aún, en agosto de 1982, Brasil sufrió los efectos de un nuevo choque externo, la moratoria de deuda del gobierno, que resultó en el virtual cierre de los mercados internacionales para financiar la deuda latinoamericana.³⁹² En consecuencia, en diciembre de ese año el gobierno brasileño tuvo que firmar un acuerdo con el FMI, dado el fracaso de su propio programa de austeridad, su escasez de reservas y la imposibilidad de acceder al financiamiento externo.

México: crisis, auge petrolero y crisis de la deuda

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.³⁹³

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 FMI.³⁹⁴ Aunque hubo que aplicar un tope al incremento

³⁹² Baer, W. (2008), *op. cit.*, p.86

³⁹³ Gracida, E. (2002), *op. cit.*, p.128.

³⁹⁴ 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. *Ibid.*, p.129.

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 épocas anteriores, inferior incluso al crecimiento experimentado en 1976 (4.2%). 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, alcanzaron 7.4% del producto en 1977, mientras que las exportaciones alcanzaron una proporción igual con lo que se logró reducir el déficit en la cuenta corriente de -4.7 en 1976 a -2.4 por ciento del PIB.

La recesión que siguió a la crisis de 1976 fue, sin embargo, de corta duración. Un nuevo *milagro*, estaba por comenzar. 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.³⁹⁵

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.³⁹⁶

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 comprobarían más adelante,

³⁹⁵ *Ibid.* p.130.

³⁹⁶ *Ibid.*, p.131.

sobreestimaron en gran medida la oportunidad que los ingresos petroleros generaron, y lo más grave, no utilizaron adecuadamente estos recursos.

En esos años, la economía internacional se caracterizó por un lento crecimiento de las actividades productivas, altos índices de inflación y desempleo, tasas de interés crecientes y severos desequilibrios de pagos externos. Las economías industrializadas dejaron de ser el motor de crecimiento de la economía mundial y la tasa de expansión del comercio internacional se desplomó rápidamente. En 1974, luego del primer choque petrolero, la economía estadounidense presentó una caída de -0.6% en su PIB, al año siguiente volvió a caer (-0.2%), y una vez más después del segundo choque petrolero en 1979. En tanto los países en desarrollo, para sostener el crecimiento de sus economías, contrataron cuantiosa deuda externa, esto fue posible por el reciclaje que la banca comercial europea y norteamericana hizo de los excedentes financieros de los países exportadores de petróleo (los llamados petrodólares). Así, en estos años, la banca comercial sustituyó a los bancos y agencias multilaterales como prestamistas de los gobiernos.

Con el fin de reducir las presiones inflacionarias, los países industrializados instrumentaron una rigurosa política fiscal y monetaria, e incrementaron las barreras comerciales a fin de disminuir sus desequilibrios externos. Esta última medida impactó negativamente las exportaciones de los países en desarrollo. En suma, los países desarrollados enfrentaron, en esos años, un proceso de estancamiento inflacionario: los precios crecieron a un ritmo anual de 9.7% entre 1970 y 1980, y el crecimiento de sus economías se desplomó.³⁹⁷ Este fue el contexto en el que las economías latinoamericanas, Brasil y México incluidos, tuvieron que desenvolverse. Por fortuna –o por desgracia–, las crisis de los años setenta que se dieron en el mundo desarrollado, no impactaron con mucha fuerza en la economía mexicana.

México pudo instrumentar una política económica expansiva respaldada con crecientes recursos provenientes del petróleo. La inversión pública se incrementó de manera notable a partir de 1978, entre ese año y 1981 creció a una tasa promedio anual de 22 por ciento. La participación de los ingresos tributarios no se modificó y los aumentos en los precios y tarifas del sector público fueron insuficientes, apenas buscaban alcanzar el incremento

³⁹⁷ Tello, C. (2008), *op. cit.*, p.545.

general de precios que se daba en la economía. Este hecho significó la continuidad de la política de subsidios, en particular sobre el consumo de energéticos. Los ingresos que crecieron fueron los no tributarios del gobierno federal, a raíz de los gravámenes impuestos a Pemex. Los recursos petroleros permitieron que la inversión pública se elevara en todas las áreas, particularmente en aquellas relacionadas con la explotación del petróleo.

Tabla 5.5. México: Ingresos propios del sector público federal, 1970-1982
(Porcentajes del PIB)

Periodo	Total	Gobierno Federal			Organismos y empresas		
		Total	Tributarios	No Tributarios	Total	Pemex	Otros
1970	17.9	9.3	7.9	1.4	8.6	2.8	5.8
1972	18.1	9.6	8.2	1.4	8.5	2.6	5.9
1974	20.6	10.5	9.4	1.1	10.1	3.0	7.1
1976	22.2	11.9	10.7	1.2	10.3	2.8	7.5
1978	25.2	13.8	11.9	1.9	11.4	3.5	7.9
1980	25.5	15.3	10.9	4.4	10.2	3.7	6.5
1982	27.8	15.7	9.9	5.8	12.1	5.2	6.9

Fuente: Elaboración propia con información de *La economía mexicana en cifras*, Nacional Financiera, 1978.

Se pensó que con los crecientes ingresos que Pemex estaba proporcionando a la economía no era necesario modificar los impuestos. Lo que sí se hizo fue adecuarlos a las cambiantes circunstancias de la economía nacional, así se introdujo el ajuste por inflación al Impuesto sobre la Renta. En 1980, se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal.

A pesar de estas mejoras, la dependencia sobre los ingresos petroleros continuó siendo excesiva, los ingresos tributarios no se incrementaron, continuaron los tratamientos y estímulos especiales, la deuda externa creció de manera importante. El déficit que resultó del creciente gasto público y los insuficientes ingresos fue creciente, en 1976, hubo superávit fiscal, 0.7% del PIB, para 1977 se había transformado en un déficit de -5.1% del PIB, en 1981 el déficit superaba los ocho puntos del PIB y en 1982 fue de -10.6 por ciento.

Tabla 5.6. México: Inflación y Balance del Sector Público Presupuestario, 1970-1976 (Porcentajes del PIB y tasas media anual)

Periodo	Balance Presupuestario	Balance Primario	Inflación ^{1/}
1976	0.7	-	27.2
1977	-5.1	-	20.7
1978	-5.1	-	16.2
1979	-5.6	-	20.0
1980	-6.6	-1.0	29.9
1981	-8.5	-4.8	28.7
1982	-10.6	0.2	98.8

1/ Variación anual

Fuente: Elaboración propia con información de *La economía mexicana en cifras*, Nacional Financiera, 1978 y *Estadísticas históricas de México*, INEGI, 2010.

En términos económicos los resultados fueron espectaculares, el PIB creció de manera acelerada, 7.4% promedio anual entre 1977 y 1981. El producto manufacturero se incrementó a un ritmo similar, 7.6% promedio al año. El PIB industrial, 8.4% en promedio al año.

Tabla 5.6. México: Producto Interno Bruto por sector de actividad, 1976-1982 (Variación real anual y promedio del periodo)

Periodo	Total	Agropecuario	Industrial	Servicios	Manufactura
1976	4.2	1.0	5.3	4.2	5.0
1977	3.4	7.5	2.6	3.2	3.5
1978	8.3	6.0	10.4	7.5	9.8
1979	9.2	-2.1	11.3	10.0	10.6
1980	8.3	7.1	9.2	8.1	7.2
1981	7.9	6.1	8.6	7.9	7.0
1982	-0.5	-2.3	-2.6	0.7	-2.8
1977-1981	7.4	4.9	8.4	7.3	7.6
1978-1981	8.4	4.3	9.9	8.4	8.7
1977-1982	6.1	3.7	6.6	6.2	5.9

Fuente: Elaboración propia con información de *La economía mexicana en cifras*, Nacional Financiera, 1978 y *Estadísticas históricas de México*, INEGI, 2010.

Se retomó la inversión en el sector agropecuario lo que se tradujo en un crecimiento de 4.9% en el mismo periodo, aunque no se alcanzó la autosuficiencia alimentaria. La importación media anual de alimentos fue de 5.4 millones de toneladas aproximadamente, 54% correspondió a alimentos básicos, 33% a forrajes y el resto a otros productos agrícolas.

Sin embargo, detrás de este espectacular desempeño económico seguían ocultándose problemas de enorme magnitud: el déficit fiscal tuvo un incremento extraordinario, de 5.1% en 1977 a 10.6% del PIB en 1981. Además, la expansión del gasto público y particularmente

del déficit público, tuvo un impacto considerable sobre los precios que crecieron de forma acelerada, en 1977 la inflación anual fue de 20.7%, se redujo en 1978 a 16.2%, para crecer de manera continua a partir del siguiente año, 20.0 en 1979, 29.9 en 1980 y 28.7% en 1981.

Las exportaciones incrementaron su participación en el producto de 7.4 en 1977 a 9.5 en 1981, en ese mismo lapso las importaciones también crecieron aunque a un ritmo menor, esto probablemente por el efecto del incremento en la exportación de petróleo. El déficit en cuenta corriente, sin embargo, continuó creciendo al pasar de -2.4 en 1977 a -6.6% en 1981.

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. El saldo de la deuda externa del sector público se multiplicó por tres: pasó de 19 602 millones de dólares en diciembre de 1976 a 58 874 millones en 1982. Por su parte el endeudamiento del sector privado con el exterior se multiplicó por cinco, de un saldo de 6 500 millones de dólares en diciembre de 1976 a más de 32 mil millones en 1982. Además, las expectativas de un flujo elevado y sostenido de ingresos públicos, provenientes del petróleo, 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 perspectivas del gobierno y fomentó una aceleración del gasto público.³⁹⁸

A pesar de las expectativas y realidades que trajo consigo la bonanza 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

³⁹⁸ En 1980 el déficit fiscal llegó a la cifra no trivial de -6.6% del PIB pero la situación se salió de control hasta 1982 cuando el déficit se disparó a 10.6% del PIB.

crudo, el país encaraba ya con toda fuerza su talón de Aquiles histórico condensado en la tendencia al desequilibrio externo.³⁹⁹

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.⁴⁰⁰

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. El tipo de cambio continuó sobrevaluándose hasta un máximo de 50% en 1981.

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

³⁹⁹ Cordera, R. (2008), "Introducción" en Cordera, R. y C.J. Cabrera (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, El Trimestre Económico, núm. 99, UNAM-FCE, México, pp.21-22.

⁴⁰⁰ 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, E. (2002), *op. cit.*, pp.133-134.

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 exitosa expansión económica 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, como se detalló en párrafos precedentes, 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.⁴⁰¹ El déficit primario del sector público se incrementó considerablemente en tan sólo un año, de -1.0% como proporción del PIB, en 1980 a -4.8% en 1981. 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”.⁴⁰²

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.

⁴⁰¹La 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.

⁴⁰² *Ibid.*, p.137.

CONSIDERACIONES FINALES

Este capítulo se destinó al análisis del sub-periodo 1959-1981, dentro de la *fase II* identificada en el capítulo 1 de esta investigación. En él se señalan los factores que contribuyeron a que Brasil y México experimentaran lo que en la historia económica tradicional se ha denominado '*milagros económicos*', así como las debilidades de la estrategia de crecimiento y los obstáculos que enfrentaron para dar continuidad a este *milagro* y consolidarse como economías desarrolladas.

En ese sentido se encontró que el milagro mexicano consistió en una combinación de altas tasas de crecimiento del producto y estabilidad de precios y financiera, así como avances importantes en cuestiones sociales como la cobertura de salud y educación. Para lograrlo, a lo largo de las décadas de los sesenta y setenta el país conservó las políticas económicas centradas en la industrialización. El éxito de esta política económica demandó una estrecha cooperación entre los principales actores económicos y sociales, para lo que el gobierno aportó reglas claras y una enorme capacidad para construir consensos, negociar y llegar a acuerdos. La expansión de la actividad industrial se estimuló de diversas formas: política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas del Estado (energéticos, transporte por ferrocarril, agua, etc.); estímulos fiscales, otorgamiento de créditos y protección comercial.

El éxito de la estrategia de industrialización se reflejaba, además de en altas tasas de crecimiento del producto, bajos niveles de inflación y estabilidad cambiaria, en que en muy poco tiempo el país se había transformado radicalmente, transitando de una economía predominantemente agrícola y rural a una mayoritariamente industrial y urbana. La economía mexicana había logrado industrializarse y modernizarse, gracias al papel determinante del Estado en la instrumentación de la política económica y a su activa participación como actor de la misma. Sin embargo, fue esta misma acción del Estado la que condujo a la economía hacia fuertes desequilibrios que en el largo plazo llevarían al agotamiento del modelo y a la necesidad de reformarlo.

Para Brasil, por el contrario, los primeros años de la década de los sesenta no fueron tan afortunados como para México. Además de interrumpirse su proceso de crecimiento

económico, el país tuvo que enfrentar una nueva crisis política. En términos económicos, además de la contracción del producto, se redujo el índice de inversión, disminuyó la entrada de capitales del exterior, cayó la tasa de beneficios y se agravó la inflación, de hecho puede decirse que este último fue el problema central de la economía del país.

Entre 1961 y 1964, se agravaron los problemas políticos y económicos de Brasil, se intensificó el debate sobre las limitaciones y posibilidades inherentes al tipo de desarrollo industrial registrado en los años anteriores y se profundizó en la discusión sobre la necesidad de encontrar una alternativa política viable para que el país pudiera entrar en una nueva etapa de expansión económica. Las políticas instrumentadas en esos años fueron, sin embargo, ambiguas.

Una vez superada la crisis política, con la instauración de un régimen militar dictatorial, comenzó el milagro brasileño. En términos políticos se implantó la hegemonía absoluta del Ejecutivo lo que benefició a la política económica. El régimen militar determinó que la recuperación económica se alcanzaría controlando la inflación, eliminando las distorsiones de precios, modernizando los mercados de capital, creando un sistema de incentivos a la inversión directa en sectores considerados esenciales, atrayendo inversión extranjera para expandir la capacidad productiva del país y expandiendo la inversión pública en infraestructura e industrias pesadas.

Hacia esos objetivos se dirigió todo su arsenal de política económica, con especial énfasis en el combate a la inflación ya que, se pensaba, ella era la causa principal del estancamiento. Para combatirla, el gobierno reformuló las políticas monetaria, bancaria, tributaria, de cambios, salarial, de inversiones y de comercio exterior. La nueva política económica creó, además, nuevas posibilidades para el funcionamiento y expansión de la empresa privada, nacional y extranjera, al tiempo que volvió más importante la acción estatal para el funcionamiento de la economía. Para que la empresa privada pudiese funcionar en mejores condiciones, el Estado tuvo que intervenir en forma más profunda y sistemática en las relaciones económicas internas y externas.

A pesar de la enorme participación del Estado en la economía, ni Brasil ni México pretendían *estatizar* la economía, por el contrario su objetivo era crear las condiciones

propicias para la prosperidad de la empresa privada. La estrategia fue, en principio, exitosa, pero escondía profundas debilidades que llevaron al colapso de ambos milagros.

En México, los principales factores de debilidad fueron: 1) el régimen de incentivos fiscales no permitió realizar la reforma fiscal necesaria para incrementar los ingresos del Estado y dotarlo de los recursos necesarios para el financiamiento de la estrategia de industrialización, 2) se siguieron protegiendo muchas ramas industriales para las cuales la protección del Estado había dejado de ser necesaria o justificable lo que promovió la ineficiencia y mermó la capacidad de la industria de competir en el mercado internacional, 3) el crecimiento del mercado interno se estancó por el control salarial que disminuyó la capacidad de compra de los trabajadores, limitando a su vez la posibilidad de expansión de la industrial, 4) fracasaron los intentos por incrementar las exportaciones manufactureras debido a la excesiva protección, 5) no fue posible avanzar hacia la sustitución de bienes de capital. Todo lo anterior se tradujo en presiones sobre el tipo de cambio y debilidad de las finanzas públicas tensando las relaciones del Estado con los distintos grupos sociales.

En Brasil, las principales fuentes de debilidad fueron: 1) las políticas de combate a la inflación que derivaron en la desaparición de muchas empresas de capital nacional de modo que aumentó la importancia absoluta y relativa de los grandes conglomerados extranjeros, 2) la inflación redistribuyó ingresos de los consumidores hacia los empresarios, 3) la ausencia de reformas estructurales clave (agraria, bancaria, fiscal y administrativa) necesarias para crear nuevas condiciones institucionales que permitieran concretar el desarrollo de otra etapa de la economía brasileña.

Además de estos factores particulares, tanto en Brasil como en México, se sumaron: 1) el descuido de los sectores no industriales, el agrícola en particular, que derivó en la pérdida de dinamismo del sector, 2) la desigualdad en el acceso a los beneficios del crecimiento que se tradujo en mayor desigualdad y concentración del ingreso, 3) se mantuvo la dependencia tecnológica, 4) creciente endeudamiento externo, 5) la política económica instrumentada fomentó la creación de monopolios y/u oligopolios facilitando la concentración del capital.

A los desequilibrios internos se sumaron, además, los provenientes del exterior: el colapso del sistema monetario internacional en 1971, hecho que marcaría el final de la *época de*

oro del capitalismo internacional, el consecuente inicio de una etapa de recesión, inflación y desempleo. Los choques petroleros de 1973 y 1979 y el incremento de las tasas de interés internacionales en 1980.

Las debilidades internas del modelo más las convulsiones de la economía internacional enfrentaron a Brasil y México al dilema de continuar por el mismo sendero o sacrificar el crecimiento en el corto plazo y corregir las fallas estructurales. Ambos se inclinaron por la continuidad, para lo cual recurrieron al endeudamiento externo, el mantenimiento del tipo de cambio sobrevaluado y el incremento en el déficit público. Pero, a pesar de todos sus intentos la situación era insostenible, el modelo de industrialización guiada por el Estado había llegado a su fin.

En el siguiente capítulo se presentan las características de las políticas industrial y comercial que hicieron posible los milagros económicos de Brasil y México, y aquellas que condujeron a su fracaso. Posteriormente, en el capítulo 8, se analiza el proceso que desencadenó la crisis de la deuda de 1982, las características de los programas de ajuste y la evolución de las economías de Brasil y México en el marco de un nuevo modelo con orientación hacia el mercado.

CAPÍTULO 7

POLÍTICA INDUSTRIAL Y DE COMERCIO EXTERIOR EN BRASIL Y MÉXICO: INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR EL ESTADO, 1946-1981

INTRODUCCIÓN

En los capítulos 5 y 6 se revisó el proceso de consolidación de la estrategia de crecimiento *hacia adentro*, desarrollada por Brasil y México, cuyos fundamentos se encontraban en una amplia participación del Estado en la economía, como promotor y facilitador del desarrollo, y un elevado proteccionismo. Además, se presentaron los factores que condujeron al éxito del modelo, así como las fuentes de debilidad del mismo que lo llevaron a su agotamiento y colapso a inicios de la década de los ochenta del siglo pasado. Antes de iniciar el análisis de la *Fase III*, nos detendremos en este capítulo a describir los objetivos y herramientas de las políticas industrial y de comercio exterior instrumentados en Brasil y México a partir de la segunda posguerra y hasta la crisis de la deuda en 1982.

Se trata de presentar las medidas de política, instrumentos e instituciones que guiaron el proceso de industrialización y que contribuyeron al crecimiento del sector industrial y la consecución de elevadas tasas de crecimiento económico. En este periodo, Brasil y México institucionalizan la política industrial como instrumento para alcanzar el objetivo de industrialización.

POLÍTICA INDUSTRIAL EN LA POSGUERRA

Brasil: preludeo liberal y vuelta al proteccionismo

Como se indicó en el capítulo 5, en los meses inmediatos de la posguerra Brasil desarrolló una política económica liberal, lo cual supuso la búsqueda de equilibrios y la retracción del Estado de la economía. Sin embargo, en 1947 las expectativas de normalización del comercio internacional desaparecieron, situación que quedó bastante clara cuando el país enfrentó una inesperada crisis cambiaria: fue entonces que la política de comercio exterior del país volvió a experimentar una fuerte intervención estatal en apoyo a los planteamientos desarrollistas.

Se creó un sistema de licencias previas a la importación, cuyo manejo estuvo a cargo del *Departamento de Exportación e Importación del Banco de Brasil (CEXIM)* –creado con ese fin expreso–. En teoría se podía importar cualquier tipo de mercancías, pero en la práctica los interesados debían inscribirse en listas de espera por categorías establecidas de acuerdo con un sistema de prioridades determinadas por el CEXIM.⁴⁰³

Las importaciones fueron divididas en tres categorías, de acuerdo con criterios de esencialidad. La cantidad total de licencias era distribuida entre esas categorías privilegiando la importación de bienes esenciales. La primera categoría que incluía los bienes considerados más esenciales, recibía el 75% de las licencias disponibles, la segunda categoría recibía el 20%, y la tercera el restante 5%. Así, bienes esenciales, como medicinas, insecticidas y fertilizantes podían importarse libremente. Combustibles, productos alimenticios especiales, cemento, papel, equipo de impresión y maquinaria tenían prioridad para la obtención de licencias. En tanto, bienes de consumo, considerados superfluos o de lujo, eran sometidos a largas listas de espera con el propósito de desalentar su importación. De esta manera se controlaban las importaciones a través de un control de cantidad y no de precios. Adicionalmente, se limitó la repatriación anual de capitales al 20% y la remisión de beneficios se fijó en 8% del capital registrado. Esta política de control directo de las importaciones y tipo de cambio fijo se mantuvo hasta 1953. El criterio principal para distribuir las licencias de importación fue la tradición.

En 1951 el CEXIM relajó sus controles, principalmente por la creencia que la guerra de Corea podría derivar en un conflicto mundial con la consecuente escasez de suministros provenientes del exterior. Como resultado, las importaciones se incrementaron, el coeficiente importación/PIB creció de 7.6 en 1950 a 11.3% en 1951. Cerca del 55% de este incremento se debió a importaciones de bienes de capital y 28% a la importación de otros productos.

Esto reflejaba la deliberada política de industrialización que se convirtió en la principal preocupación del gobierno brasileño de la década de los cincuenta. El incremento en las importaciones se compensó parcialmente por un crecimiento en el valor de las exportaciones, debido principalmente al alza sustancial de los precios del café.⁴⁰⁴

⁴⁰³ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, pp.105-106

⁴⁰⁴ Baer, W. (2008), *op. cit.*, p.56

A partir de 1951, se crearon condiciones nuevas para la aceleración del desarrollo industrial de Brasil. Paulatinamente, crecieron las presiones sobre la demanda de divisas, el sistema de licencias incurrió en largos periodos de retraso y muchas irregularidades en su operación se volvieron evidentes ya que los importadores que consiguieron licencias obtuvieron enormes ganancias.

Ese mismo año se anunció el *Plan Nacional de Reequipamiento Económico* (o Plan Láfer), formulado por el entonces secretario de Hacienda, Horacio Láfer. Se trataba de un plan quinquenal de inversiones en industrias básicas, transportes, energía, frigoríficos y modernización de la agricultura. Para la realización de las inversiones previstas en ese programa, el Congreso Nacional autorizó en 1952 la creación de un *Fondo de reequipamiento económico* que sería administrado por el *Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE)*, establecido en ese mismo año. Además, se celebraron negociaciones con Estados Unidos para obtener asistencia técnica y financiera para los proyectos incluidos en el programa.⁴⁰⁵

Adicionalmente y como parte de la nueva política económica de estímulo a la industrialización y prueba de una mayor participación del Estado en la conducción y creación de condiciones para el desarrollo económico de Brasil, también se crearon, entre 1952 y 1953 el *Banco del Nordeste de Brasil (BNB)*, la *Superintendencia del Plan de Fomento Económico de la Región del Amazonas (SPVEA)* y *Petróleo Brasileiro S. A (Petrobrás)*. En 1954, el gobierno propuso el *Plan Nacional de Electrificación* y también, la creación de la empresa *Centrais Eléctricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás)*.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ *Ibid.* p.104

⁴⁰⁶ La creación de Petrobrás fue una medida de significado especial, ya que con él se ponía en marcha una industria básica para el funcionamiento, expansión y diversificación del sistema económico brasileño como un todo. La creación del monopolio estatal en la búsqueda, refinación y transporte de petróleo fue un hecho importante en la historia del nacionalismo en Brasil. Significó una afirmación de la voluntad de emancipación económica frente a los intereses y presiones de las empresas petroleras extranjeras. Petrobrás se convirtió en un símbolo del nacionalismo económico y político brasileño e incluso provocó el fortalecimiento del sector público en el conjunto del sistema económico del país. Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p.109 y 113.

El régimen de tipos de cambio múltiples

En el marco de esta nueva relación Estado-economía, caracterizada, como ya se mencionó, por el abandono de los principios económicos liberales, y, en consecuencia la puesta en práctica de una mayor y más activa participación del sector público en la economía. En enero de 1953, se adoptó una nueva política económica en materia cambiaria. Esta reforma buscaba incentivar las exportaciones y asignar prioridad a la importación de artículos considerados esenciales. Paralelo al tipo de cambio oficial se estableció un tipo de cambio *libre* para las importaciones. Este tipo de cambio *libre* era controlado por el gobierno, pero su valor era más alto que el del tipo de cambio oficial, que aún estaba fijado al mismo nivel nominal de 18.5 cruzeiros por dólar. El tipo de cambio oficial se empleaba para las importaciones esenciales y para transacciones financieras gubernamentales, mientras el tipo de cambio *libre* se utilizaba en las demás importaciones.⁴⁰⁷

Por el lado de las exportaciones, el Banco de Brasil recuperó su posición monopólica en la compra de divisas, pagando la tasa oficial (18.5) más 5 cruzeiros por dólar para el café y 10 cruzeiros por dólar para otros productos. El envío de ganancias y el pago de intereses y amortizaciones que eran considerados esenciales para el desarrollo del país podían ser cambiados a la tasa oficial más un impuesto adicional determinado por la autoridad monetaria. Con el paso del tiempo este sistema se sometió a varios cambios. Muchas importaciones fueron reclasificadas, se establecieron precios mínimos para las subastas ajustándolos para mantener la inflación; y por el lado de las exportaciones ocurrieron diversos cambios que terminaron en un sistema con cuatro categorías de exportación en 1955.⁴⁰⁸

También se instrumentó la *Ley 1807* con la cual se creó un mercado limitado para el intercambio que permitía la entrada y salida de capital y sus ganancias y la compra y venta de divisas para el turismo. Como el dólar comercializado en este mercado libre estaba por encima del nivel oficial, las autoridades hicieron uso de la *Ley 1807* para proporcionar estímulos a cierto tipo de exportaciones. Así, en febrero de ese año, la *Instrucción 48* de la

⁴⁰⁷ Portugal, M.S. (1994), "As políticas brasileiras de comercio exterior, 1947-88", en *Ensaio FEE*, Porto Alegre, Brasil, p. 237.

⁴⁰⁸ Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p.58

SUMOC dividió las exportaciones en tres categorías: en la primera 15% de los ingresos de divisas podían ser vendidos en el mercado libre; en la segunda categoría, el 30% podía venderse en ese mercado; y una tercera donde podía venderse en el mercado libre el 50% de las divisas.⁴⁰⁹

Esquemáticamente las implicaciones que esta reforma cambiaria tuvo para el proceso de industrialización podrían resumirse como sigue: a) consolidación de la reserva de mercado para la producción sustitutiva de importaciones mediante el encarecimiento relativo de las importaciones incluidas en las categorías con tipos de cambio más elevados; b) concesión de subsidios (implícitos en categorías con tipo de cambio más bajo) para la entrada de bienes de capital e insumos necesarios para el desarrollo industrial, y c) posibilidad de que el Estado, mediante las operaciones de compra y venta de divisas, volviese a participar financieramente en los ingresos derivados del intercambio.⁴¹⁰

En octubre del mismo año, se instituyó una reforma básica en el sistema de cambio de Brasil, la *Instrucción 70* de la Superintendencia de Moneda y Crédito (SUMOC) y la *Ley 2145* establecieron un sistema de tipos de cambio múltiples. Se creó así un esquema de cinco tipos de cambio distintos para las importaciones y cuatro para las exportaciones – aunque, en los hechos, entre 1953 y 1954 sólo hubo dos tipos de cambio para las exportaciones, fue hasta 1955 que el gobierno los aumentó a cuatro–. Éste sistema de tipos de cambio múltiples, eliminaba los controles cuantitativos directos y los sustituía por un sistema de subasta para la obtención de divisas.

Las importaciones se clasificaron en cinco categorías de acuerdo con su grado de necesidad (productos indispensables o suntuarios). La autoridad monetaria asignaba las divisas correspondientes a cada categoría, y las tasas de importación adecuadas a cada una se establecían en las subastas.⁴¹¹ “La estructura discriminatoria de este sistema actuaba como un arancel en contra de las importaciones que no se consideraran esenciales, lo que estimulaba la producción nacional de estos bienes”.⁴¹²

⁴⁰⁹ Baer, W. (2008), *op. cit.*, p.57

⁴¹⁰ Lessa, C. (1964), *op. cit.*, p.14.

⁴¹¹ Baer, W. (2008), *op. cit.*, p.57

⁴¹² Maddison, A. (2010), *op. cit.*, p.43

Por su parte, los productos de exportación fueron clasificados de acuerdo con su nivel de competitividad en los mercados internacionales. En el grupo I se encontraba el café. Otros productos agrícolas y minerales como el algodón, tabaco, cuarzo, cacao y el mineral de hierro estaban en los grupos II y III. En tanto los productos manufactureros se encontraban en el grupo IV. El gobierno mantuvo sobrevaluados los tipos de cambio para los grupos I a III, a modo de poder controlar el volumen de importaciones y fomentar las exportaciones de acuerdo con las necesidades de la balanza de pagos.

Cuadro. 7.1. Brasil: sistema de tipos de cambio múltiples, 1953-1957
(Cruceiros por dólar)

Grupo	1953 ^{1/}	1954	1955	1956	1957 ^{2/}
Importaciones					
Grupo I	31.77	39.55	80.70	83.05	60.76
Grupo II	38.18	43.63	105.23	111.10	81.56
Grupo III	44.21	57.72	176.00	149.99	106.34
Grupo IV	52.19	56.70	223.16	219.58	151.93
Grupo V	78.90	108.74	303.54	309.28	316.39
Exportaciones					
Café	23.36 ^{3/}	26.25	---	---	---
Otros	28.36 ^{3/}	31.50	---	---	---
Grupo I	---	---	31.50	37.06	38.16
Grupo II	---	---	37.91	40.10	43.06
Grupo III	---	---	43.18	49.88	55.00
Grupo IV	---	---	50.98	59.12	67.00

1/ Octubre-diciembre. 2/ Enero-agosto 3/ Tipo de cambio promedio

Fuente: Portugal, p.238

Ese mismo año (1953), el *Departamento de Comercio Exterior (CACEX)*, que reemplazó al CEXIM, concedió algunas facilidades para la importación de maquinarias, herramientas y equipos necesarios para las nuevas inversiones, nacionales y extranjeras, y para complementar las preexistentes. Algunas importaciones como el petróleo y sus derivados; papel de impresión; trigo y equipo eran consideradas demasiado esenciales para el desarrollo del país para ser objeto de subastas. La tasa para estos productos era igual a la tasa promedio de exportación más un impuesto adicional determinado por las autoridades monetarias. Estos bienes contribuían con, aproximadamente, una tercera parte del valor total importado.⁴¹³ Esta medida, trataba de facilitar la importación de tecnología más avanzada, sin la cual podría verse amenazada la continuidad del proceso de industrialización.

⁴¹³ Baer, W. (2008), *op. cit.*, p.57

Considero a este sistema de tipos de cambio múltiples como un instrumento de política industrial ya que en la práctica actuó como un sistema de subsidios y tarifas variables a las exportaciones, permitiendo al gobierno mantener sus objetivos en materia de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones al mismo tiempo. En efecto, la nueva política de controles vía precios, le permitió al gobierno fomentar las exportaciones no tradicionales y, al mismo tiempo, contar con un mecanismo más eficiente y flexible para administrar los flujos de comercio exterior.

Con respecto a la balanza comercial, los tipos de cambio múltiples parecen haber tenido el impacto esperado. Las exportaciones de bienes no tradicionales crecieron, especialmente después de 1954. Aunque el valor de las exportaciones totales fue relativamente constante durante el periodo, debido al pobre desempeño de las exportaciones de café, ocasionado por la caída en la demanda mundial.⁴¹⁴

México: proteccionismo comercial e institucionalización de la política industrial

En México, la política industrial de la posguerra se articuló en torno a un esquema de fomento industrial que se basó fundamentalmente en instrumentos de protección comercial. En 1947, se revisó a fondo la tarifa arancelaria tanto para elevarla como para asegurar sus efectos proteccionistas frente a la inflación, fijándose –por primera vez– tasas *ad-valorem* aplicadas a listas de precios aprobadas por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP)⁴¹⁵ –el nivel de las tarifas variaba de las más bajas, (hasta 12%) en bienes agrícolas, minerales y combustibles, hasta las más altas (20 a 70%) en productos manufacturados–. Y, en virtud del argumento según el cual la demanda de importaciones era inelástica respecto al incremento de los precios provocado por la protección arancelaria, y con el propósito de suavizar lo antes posible el impacto de la demanda diferida de importaciones que se había acumulado durante el conflicto bélico, se adoptó un sistema de licencias de importación que se aplicó sobre todo a la adquisición de bienes suntuarios y de consumo duraderos⁴¹⁶ (adicionalmente, se creó el *Comité Nacional para el Control de Importaciones* y el control de licencias y controles cuantitativos).

⁴¹⁴ Portugal, M.S. (1994), *op. cit.*, p. 238

⁴¹⁵ Nacional Financiera (1971), *La política industrial en el desarrollo económico de México*, Nafinsa-CEPAL, México, p. 130.

⁴¹⁶ *Ibid.*, p. 131

Esta última medida representó un cambio importante en el manejo de los instrumentos proteccionistas, que empezaron a basarse cada vez más en controles cuantitativos relegando a segundo plano el uso del arancel. La guerra de Corea ocasionó modificaciones importantes en el sistema proteccionista, al concluir el conflicto, como vimos en el capítulo 5, se produjo una recesión en la economía, las exportaciones perdieron dinamismo mientras las importaciones se mantuvieron en niveles elevados. Al tiempo que algunos grupos de industriales ejercieron presión para que se aumentara la protección arancelaria, extendiéndola a más productos, e incluso pugnaban por medidas que redujeran la competencia de los inversionistas extranjeros.

La devaluación de 1954, buscaba hacer más competitivos los precios relativos de las exportaciones y reducir las importaciones, sin embargo, como se vio en el capítulo 5, el deterioro de la balanza de pagos solo experimento una mejoría momentánea, por lo que fue necesario elevar los aranceles a la importación en 25%. Aunque más adelante se excluiría a los bienes de capital e insumos industriales. Adicionalmente, se redujeron los impuestos a la exportación y se intensificó el uso del sistema de licencias a la importación, de manera que mientras en 1954, más de 500 fracciones de la tarifa estaban sujetas a permiso previo, para 1958 el número se había incrementado a 1,600 fracciones.

El sistema de licencias previas funcionaba de la siguiente forma: A solicitud de personas físicas o morales, dependencias oficiales y organismos paraestatales, la Secretaría de Industria y Comercio (SIC) expedía los permisos para la importación de mercancías sujetas a restricción o prohibición. La procedencia o improcedencia de las solicitudes se juzgaba con arreglo a los siguientes criterios de la Secretaría: a) que se tratara de bienes que no eran producidos en el país; b) que fueran producidos en el país, pero la producción nacional no fuera suficiente para abastecer por entero al mercado interno; c) que existiera escasez temporal de la oferta y fuera necesario subsanarla con importaciones, y d) que las mercancías de origen nacional no sustituyeran a las extranjeras, en términos de precio, calidad y oportunidad de entrega.⁴¹⁷

⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 151

Por otro lado, el otorgamiento de licencias se concedía a discreción de la SIC, estableciéndose que para ello se tomarían en cuenta las necesidades reales de los solicitantes, el uso a que se pretendiera destinar las mercancías importadas, los requerimientos de la industria y el comercio, las posibilidades reales de satisfacer la demanda con abastecimientos internos, y los posibles trastornos que podría causarse a la economía o a ramas de actividad específicas.⁴¹⁸

Para el estudio y la fijación de criterios aplicables al otorgamiento de los permisos, la Secretaría estaba facultada para establecer los Comités Asesores que juzgara indispensables. Al momento de aprobar la solicitud, la SIC determinaba la cantidad del producto que habría de comprarse en el exterior, el uso a que debía ser destinado, el plazo en que debía efectuarse la operación, la aduana de entrada, y todos los requisitos que considerara pertinentes, finalmente ponía todo ello en conocimiento del interesado y de la SHCP.⁴¹⁹ Hasta mediados de la década de los sesenta los permisos a la importación otorgados por la SIC tuvieron como objetivo primordial alentar la producción interna, sin prestar especial atención a los aspectos relacionados con los niveles de costos, de precios, ni a la calidad de los productos. Esto último constituiría el origen de los trastornos y distorsiones del modelo que se apuntaron en el capítulo anterior.

El esquema de política industrial empleado en el periodo incluyó dentro de sus instrumentos los estímulos fiscales y el otorgamiento de créditos baratos. Respecto a este último, la expansión del sistema financiero fue acelerada y apoyó de manera fundamental la industrialización del país. Entre 1925 y 1954 se crearon las principales instituciones nacionales de crédito y algunos fondos de fomento que serían los encargados de apoyar el desarrollo nacional durante los siguientes años. Destacan, Banco de México, 1925; Banco Nacional de Crédito Agrícola, 1926; Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas, 1933; Nacional Financiera, 1934; Banco Nacional de Crédito Ejidal, 1935; Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, 1937 (después Banco Nacional de Fomento Cooperativo, 1944); Banco Nacional de Comercio Exterior, 1939; Banco Nacional de Pequeño Comercio, 1943; Banco Nacional del Ejército y la Armada, 1946; Banco Nacional Cinematográfico, 1947; Banco Nacional de Transportes, 1953; Financiera Nacional Azucarera, 1953; Almacenes Nacionales de Depósito, 1936; Aseguradora Mexicana, 1942; Fideicomisos Instituidos en

⁴¹⁸ *Idem.*

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 152

Relación con la Agricultura, 1954; Fondo de Garantía y Fomento de la Mediana y Pequeña Industria, 1954; Fondo de las Habitaciones Populares, 1954.⁴²⁰

En materia fiscal el estímulo a la sustitución de importaciones se realizó a través de dos instrumentos principales: la Regla XIV de la Tarifa del Impuesto General de Importación y la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955.

Esta última establecía en su artículo 11 que las exenciones fiscales se otorgarían de acuerdo con la importancia concedida a la industria respectiva para la integración económica nacional o regional y en la medida en que se cumplieran serie de requisitos complementarios:

Cantidad y calidad de la mano de obra ocupada, grado de eficiencia técnica, grado en que se utilicen maquinaria, equipos, materias primas o insumos de manufactura nacional, porcentaje del mercado interno que se abastezca, cuantía de las inversiones, usos a que se destine la producción, prestaciones sociales por encima de los mínimos legales e importancia de los laboratorios de investigación.⁴²¹

Por lo que a los criterios de elegibilidad y selectividad se refiere, los beneficios se otorgarían exclusivamente a las industrias calificadas como *nuevas* o *necesarias*.

Se entiende por industrias “nuevas” las dedicadas a la fabricación de mercancías que no se producen en el país, siempre que no se trate de simples sustitutos de otras que ya se elaboran. Son industrias “necesarias” las que tienen por objeto la elaboración de mercancías que se produzcan en el país en cantidades insuficientes para satisfacer el consumo nacional, siempre que el déficit sea considerable y no se deba a causas transitorias.⁴²²

El concepto de industria “necesaria” se hacía extensivo –bajo normas muy restringidas– a empresas dedicadas a la exportación, la prestación de algunos servicios y al ensamble. Además de la clasificación primaria, se utilizaba una secundaria para determinar la duración de las franquicias (diez, siete y cinco años, respectivamente) que dividía a las industrias en “básicas”, “semi-básicas” y “secundarias”.

⁴²⁰ Tello, C. (2008), *op. cit.*, p.324

⁴²¹ Nacional Financiera (1971), *op. cit.*, p.173

⁴²² Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955

Se consideran industrias “básicas” las que producen materias primas, maquinaria, equipo y vehículos que sean primordiales para una o más actividades de importancia fundamental para el desarrollo industrial o agrícola del país; “semi-básicas” las que producen mercancías destinadas a satisfacer directamente necesidades vitales de la población, o que produzcan herramientas, aparatos científicos o artículos que puedan ser utilizados en procesos posteriores de otras actividades industriales importantes, y “secundarias” las que fabrican artículos no comprendidos en los dos grupos anteriores.

Se preveía, asimismo, la posibilidad de que discrecionalmente se concedieran prórrogas o renovaciones de las franquicias; este privilegio estaba limitado a un plazo máximo de cinco años y solo era aplicable a las industrias “básicas” o “semi-básicas” que fueran “de primordial importancia para el desarrollo del país” y no hubieran recuperado más del 80% de la inversión inicial.⁴²³

La propia ley determinaba las condiciones suplementarias para que pudieran gozar de las exenciones las industrias que calificaran como “nuevas” o “necesarias”; entre ellas figura la exigencia de que los insumos importados no excedieran del 40% del costo directo de fabricación y que el “grado de elaboración” en la planta fuera como mínimo de 10 por ciento.

Por “grado de elaboración” se entiende la participación de la suma de los salarios y el costo de la energía eléctrica y combustibles utilizados con respecto al costo directo total (éste, aparte de los rubros anteriores, comprende el valor de los insumos y los cargos por amortización y depreciación)

Se buscaba con estas medidas, evitar el otorgamiento de privilegios a actividades que generaran poco valor agregado o utilizaran limitadamente materias primas y materiales de origen nacional. En este sentido, la Ley preveía el aumento de las franquicias en la medida en que las empresas elevarán la proporción de mano de obra, materias primas y artículos terminados o semiterminados de origen nacional.

Finalmente, la Ley de 1955 incluyó por primera vez disposiciones que tendían a reservar al Estado un papel más activo en la orientación de la inversión industrial y a evitar que se

⁴²³ *Ibid.*, p.174

concedieran demasiados privilegios a industrias con márgenes de utilidad excesivos. Por lo que al primer aspecto se refiere, autorizaba a las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público a declarar, de oficio, “nuevas” o “necesarias”, las actividades que a su criterio conviniera estimular, así como a cancelar las exenciones concedidas a empresas cuyas ganancias –exclusión hecha de las reinvertidas– excedieran el costo que tuvo la inversión cuando se inició la producción objeto de franquicias.⁴²⁴

BRASIL: LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN EL PROGRAMA DE METAS

La operación del *Programa de Metas* hizo uso de una política claramente proteccionista hacia las importaciones, empleando para ello los mecanismos existentes y creando otros nuevos como la llamada *Ley de los Similares*. Aunque esta Ley había existido desde principios del siglo XX, se convirtió en un instrumento fundamental del proceso de sustitución de importaciones en los años cincuenta. Esta Ley permitía que los fabricantes nacionales obtuvieran una protección para sus productos demostrando su capacidad para producir sustitutos de importaciones. También estimulaba la inversión extranjera porque los fabricantes extranjeros preferían establecer sus plantas en el país antes que verse totalmente excluidos del mercado”.⁴²⁵

Cabe señalar que uno de los propósitos fundamentales de este programa era despertar el interés de los empresarios extranjeros y atraer su capital y tecnología para acelerar la industrialización de Brasil. La naturaleza y el sentido de los objetivos del *Programa de Metas*, así como las condiciones políticas de su ejecución, dependían en gran medida del capital y la tecnología extranjeros. Por ello era necesario garantizar la estabilidad política, monetaria y cambiaria. De manera que, como lo señalará el propio presidente Kubischenko:

Era necesario crear un clima de confianza en las instituciones y en el gobierno. La política general de industrialización comprende la creación y el mantenimiento de un clima general de estabilidad y de optimismo, favorables para la inversión industrial [...] Incluso en lo relativo a política general, otra medida a la que el gobierno atribuye suma importancia se refiere a la atracción de empresarios extranjeros que, con su técnica y sus capitales, podrán prestar una ayuda valiosa en el establecimiento de nuestro sector industrial. La estabilidad política,

⁴²⁴ *Ibid.*, p.176.

⁴²⁵ Maddison, A. (2010), *op. cit.*, p.44

monetaria y de cambio es condición esencial de una política de estímulo al capital extranjero.⁴²⁶

Con el fin de alcanzar este objetivo (atraer capital y tecnología del exterior), se retomó la *Instrucción 113*, expedida en enero de 1955 por la Superintendencia de Moneda y Crédito (SUMOC); con la intención de satisfacer la necesidad de importaciones de bienes de capital por parte del sector industrial.⁴²⁷ La *Instrucción 113* permitía la importación, por firmas extranjeras instaladas en Brasil, de bienes de capital para proyectos aprobados con financiamiento externo sin gastar divisas. El mecanismo funcionaba más o menos así:

A un inversionista extranjero se le permitía importar maquinaria con la condición de que aceptara el pago, no en la forma de efectivo o deuda diferida, sino de una participación, en cruceiros, en el capital de la empresa que utilizaría el equipo. La aprobación se daba sólo cuando la inversión era considerada conveniente para el desarrollo del país. Esto era decidido por el CACEX (el departamento de comercio exterior del Banco de Brasil) que había remplazado al CEXIM.⁴²⁸

Para determinar la deseabilidad de algún proyecto el CACEX debía consultar con las autoridades monetarias, otras agencias oficiales interesadas y algunas instituciones no gubernamentales (como la Confederación Nacional de Industriales), antes de conceder los privilegios de la *Instrucción 113*. A las compañías que recibían la aprobación de esta instrucción no les era permitido vender la maquinaria adquirida durante su vida económica normal y se les prohibía, además, hacer los pagos directos en el extranjero que se correspondían con el valor de los equipos importados.⁴²⁹ “Este sistema pretendía elevar la inversión directa y, al mismo tiempo, reducir la presión de las importaciones de bienes de capital sobre las subastas de divisas”.⁴³⁰ El esquema de primas y bonificaciones no estaba sin embargo, libre de problemas. Después de algunos meses, la alta inflación reducía sustancialmente la protección efectiva.

⁴²⁶ Juscelino Kubitschek de Oliveira, *Mensagem no Congresso Nacional*, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1957, pp. 246-247. En Ianni, O. (1971), *op. cit.*, p. 135

⁴²⁷ Maddison, A. (2010), *op. cit.*, p. 43.

⁴²⁸ Baer, W. (2008), *op. cit.*, p.59

⁴²⁹ *Idem*

⁴³⁰ Portugal, M. S. (1994), *op. cit.*, p. 238

Para superar ese problema, en agosto de 1957 se presentó una nueva ley arancelaria que establecía un nuevo sistema tarifario *ad valorem*. La nueva *Ley de Aranceles*:

Trataba explícitamente de proteger a la industria e impulsar el proceso de sustitución de importaciones. Establecía aranceles sobre el valor agregado que iban de 0 a 150%, y todas las importaciones se clasificaban como esenciales o no esenciales. Para la categoría no esencial, el tipo de cambio era dos o tres veces mayor que el fijado para las importaciones esenciales. Algunas importaciones de equipos y materias primas se beneficiaban con tipos de cambio especialmente ventajosos.⁴³¹

Los productos eran clasificados de acuerdo a un criterio de esencialidad de manera similar a la anterior. El sistema de tasas de cambio también se simplificó. Por el lado de las importaciones, se redujo a dos el número de tipos de cambio: general y especial. Los productos considerados esenciales eran importados a la tasa general, mientras que los bienes de consumo y aquellos para los que existía un sustituto cercano en el mercado doméstico, se importaban al tipo de cambio especial. En cuanto a las exportaciones, la reducción se hizo gradualmente, hasta 1959 cuando los tipos de cambio de exportación disminuyeron a dos. Finalmente, se mantuvieron vigentes otras tarifas, como el tipo de cambio “libre”.

La campaña de sustitución de importaciones de estos años privilegió a las industrias del acero, naviera, automotriz y química, en menoscabo de las industrias tradicionales como las de textiles, vestidos y alimentos, cuya capacidad productiva se había vuelto obsoleta. Es importante llamar la atención sobre el hecho de que el establecimiento de la industria automotriz, así como las metas relativas a ferrocarriles y carreteras desempeñaron un papel extraeconómico, impactando sobre la percepción de la población de las ciudades pequeñas y medianas.

La construcción y el reequipamiento de ferrocarriles y, sobre todo, la construcción y pavimentación de carreteras tuvieron un efecto ‘mágico’ en la mente de una parte de los habitantes de las ciudades pequeñas y medianas, donde no eran visibles las inversiones industriales.⁴³²

⁴³¹ Maddison, A. (2010), *op. cit.*, p. 44

⁴³² Ianni, O. (1971), *op. cit.*, pp. 136-137

Reforma cambiaria y unificación del tipo de cambio

En 1961, Brasil alteró de manera sustancial su política cambiaria, al eliminar el sistema de tipos de cambio múltiples. Tanto las exportaciones (incluidas las de café) como las importaciones fueron unificadas al tipo de cambio "libre". Con el propósito de establecer un tipo de cambio más realista, el gobierno llevó a cabo, además, una devaluación de 100% del cruzeiro. Sin embargo, en los hechos la unificación del tipo de cambio no se concretó.

La creación de un depósito obligatorio provocó algunas diferencias en la tasa cambiaria. Los importadores estaban obligados a depositar, en cruzeiros, el equivalente al 100% del valor de sus importaciones por un periodo de 150 días. Dado que la tasa de interés de 6% anual, pagada por los certificados de depósito era inferior al valor de mercado, el depósito obligatorio representaba un costo adicional para la compra de moneda extranjera. Más aún, ya que algunos productos se encontraban exentos de este depósito, en la práctica existía un sistema de tipos de cambio diferenciados constituido por los depósitos obligatorios.⁴³³

LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y EL SISTEMA DE MINIDEVALIACIONES DEL MILAGRO BRASILEÑO

La característica principal de la política de comercio exterior durante el milagro brasileño fue la transformación gradual de su propósito central, de la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones. En efecto, a lo largo de este periodo se adoptaron varias medidas para liberalizar las importaciones e incentivar las exportaciones.

En 1964 pudo por fin materializarse la unificación del tipo de cambio una vez desaparecidos los depósitos obligatorios. Una transformación, más importante en la política cambiaria ocurrió en 1968, con la introducción del sistema de minidevaluaciones cambiarias. En agosto de ese año se introdujo el sistema de paridad cambiaria móvil para evitar la sobrevaluación de la moneda, éste consistía en frecuentes (pero impredecibles) minidevaluaciones del cruzeiro, para el ajuste del tipo de cambio.

⁴³³ Portugal, M.S. (1994), *op. cit.*, p. 240

El aspecto más importante de este sistema era posibilitar movimientos mucho más suaves del tipo de cambio real y acabar con el problema de sobrevaluación crónica del tipo de cambio que durante varias décadas había perjudicado el crecimiento de las exportaciones.⁴³⁴

El patrón constante de minidevaluaciones disminuyó la probabilidad de pérdidas financieras derivadas de devaluaciones imprevisiblemente grandes. En consecuencia esta política ayudaba también a los empresarios locales a endeudarse en los mercados financieros internacionales.⁴³⁵

El resto de controles a la importación fueron eliminados. El arancel medio para la importación de productos manufactureros disminuyó de 99% en 1966 a 57% en 1973, en tanto el arancel para las importaciones totales pasó de 16.5 a 10.7% en el mismo periodo. Aún era obligatorio obtener una licencia previa para importación, sin embargo, las licencias fueron concedidas sin ningún criterio obligatorio de selección. Como resultado de esta política comercial más abierta, y debido también al crecimiento económico del periodo, las importaciones crecieron de manera continua.⁴³⁶

De manera paralela, el gobierno comenzó a otorgar una cantidad importante de incentivos fiscales y financieros a la exportación. Entre 1964 y 1968, se removieron los obstáculos al crecimiento de las exportaciones. Hasta 1966, los productos exportados pagaban los impuestos indirectos existentes, IPI e ICM. En 1964, las exportaciones fueron exentas del pago del IPI, y en 1968 esta excepción se extendió al ICM. Asimismo se creó el sistema de *drawback*, que exentaba del impuesto sobre importación a aquellos insumos destinados a la producción de bienes para la exportación.

A partir de 1968, se instrumentó un amplio sistema de subsidios a las exportaciones, entre ellas, se otorgó la exención total del impuesto sobre la renta a las ganancias provenientes

⁴³⁴ *Idem.*

⁴³⁵ Antes de esta fecha, se devaluaba el tipo de cambio a grandes intervalos y en grandes saltos para mantenerse a tono con un nivel de precios internos continuamente creciente. En consecuencia, había grandes fluctuaciones del tipo de cambio real, lo que favorecía las actividades especulativas y obligaba al gobierno a adoptar estrictos controles de cambios. Esto perjudicaba las actividades de exportación y dificultaba las transacciones financieras a mediano plazo. Bajo el nuevo sistema se devaluaba el cruceiro a pasos pequeños, a intervalos frecuentes pero inciertos, minimizando el incentivo a la especulación con las divisas, y atrayendo a los empresarios adversos al riesgo hacia las actividades de exportación. Bacha, E. (1986), *op. cit.*, p.125

⁴³⁶ Portugal, M.S. (1994), *op. cit.*, p. 241

de la exportación y se concedieron subsidios financieros, vía préstamos para capital de trabajo, con tasas de interés menores que las tasas de mercado. Finalmente, un esquema especial llamado “crédito-premio” de IPI fue creado para dar descuentos a los exportadores en otros impuestos de acuerdo con la exención al IPI recibida. El exportador no sólo fue exento del pago de impuestos indirectos, sino que también recibía un crédito relativo a la exención de impuestos indirectos, que podía ser usado para pagar otros impuestos.⁴³⁷

Adicionalmente, se instrumentaron otras medidas. Se creó el programa BEFIEX para aquellas empresas comprometidas con la exportación a largo plazo. Este programa permitía la importación de maquinaria e insumos para incrementar la producción doméstica sin pagar el Impuesto a la Importación o IPI. El BEFIEX se diferenciaba del sistema de *drawback* porque en el primero la exención de impuestos se otorgaba incluso para bienes que no serían usados en la producción para la exportación. Más aún, las importaciones realizadas a través del BEFIEX no estaban sujetas a la *Ley de Similares*. Se creó también un Fondo Especial, FINEX, para financiar las exportaciones de bienes de consumo y de capital. Se otorgaron incentivos para la creación de *empresas comerciales* y, con el objetivo de incentivar las exportaciones, se crearon también programas sectoriales especiales.

Como resultado de estas medidas, las exportaciones brasileñas se incrementaron notablemente, aunque las importaciones mostraron un comportamiento similar, lo que generó déficits crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos, mismos que fueron financiados con substanciales ingresos de capital.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL MILAGRO MEXICANO

En el decenio de los sesenta no se produjeron modificaciones de importancia en la política proteccionista mexicana. En general sólo se reformaron las clasificaciones y se pusieron en práctica mejoramientos técnicos de distinto carácter, tanto con fines fiscales como para afinar los mecanismos de control de las importaciones. Se amplió el sistema licencias a la importación en función del incremento de las solicitudes de productores nacionales que tendían a asegurar a sus empresas el control de los mercados internos.⁴³⁸

⁴³⁷ *Ibid.*, p. 242

⁴³⁸ Nacional Financiera (1971), *op. cit.*, p. 134

Resulta pertinente señalar en este apartado, que contrario a la creencia popular que desde 1947 hasta 1982 todo fue proteccionismo, existe evidencia de que en realidad no fue así, y hubo en los años setenta, algunos intentos –aunque frustrados– por relajar el proteccionismo. Quizá si éstos hubieran sido exitosos la historia económica del país sería otra. No lo sé y no busco aventurar una afirmación cuya verdad es por demás incierta. Lo único que pretendo en este apartado es el hecho de que *algo* se intentó hacer desde la política comercial para corregir los desequilibrios de la estrategia industrializadora.

A 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. Ninguno de ellos hablaba de abandonar de manera inmediata el sistema de sustitución de importaciones. Sino que convinieron en la aplicación gradual de las reformas al régimen comercial a fin de permitir a los productores mexicanos adquirir las tecnologías o hacer los ajustes necesarios para enfrentar la competencia del exterior.⁴³⁹ Se acordó pues 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)*.⁴⁴⁰

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.

⁴³⁹ 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, A. (1998), *Proteccionismo versus Librecomercio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*, FCE, México, p.172

⁴⁴⁰ *Ibid.*, pp. 172-173.

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.⁴⁴¹

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 impuestos; la expansión de créditos de corto plazo a la exportación y la creación en 1971 del Instituto Mexicano de Comercio Exterior para aumentar los esfuerzos de promoción de las exportaciones.⁴⁴²

El IMCE sería el 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.⁴⁴³

Destaca el uso de estímulos fiscales⁴⁴⁴ 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

⁴⁴¹ *Ídem*.

⁴⁴² 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, A. (2008), *op. cit.*, p. 182.

⁴⁴³ 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*.

⁴⁴⁴ 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*.

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.⁴⁴⁵

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 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 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.⁴⁴⁶

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*.⁴⁴⁷

Como resultado, las exportaciones mexicanas experimentaron un crecimiento de 21% promedio anual entre 1970 y 1976, tres veces más que en el periodo del *desarrollo estabilizador* (7%), e incrementaron su participación en el producto de 4.5 en 1970 a 5.6% en 1976.

⁴⁴⁵ 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, A. (1998), *op. cit.*, p. 174.

⁴⁴⁶ *Ibid.*, pp. 174-175

⁴⁴⁷ *Ibid.*, p.175.

Racionalización de la protección

La aplicación de las políticas de racionalización (eliminación) de la protección comercial fue un poco más lenta que la 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 Concamín y la Canacíntra. Ambas partes acordaron ajustar el sistema de protección comercial en tres etapas: 1) racionalizar la estructura arancelaria y reducir la dispersión de aranceles, 2) eliminar gradualmente las restricciones cuantitativas sustituyéndolas por aranceles, y 3) reducir progresivamente el nivel de los aranceles en un periodo de cinco años. La última de estas etapas 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 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.⁴⁴⁸

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;

⁴⁴⁸ *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".⁴⁴⁹

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".⁴⁵⁰

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".⁴⁵¹

⁴⁴⁹ Gazol, A. (2008), *op. cit.*, p.182.

⁴⁵⁰ Flores, A. (1998), *op.cit.*, p.180.

⁴⁵¹ Gazol, A. (2008), *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, A. (1998), *op. cit.*, p.181.

Tabla 7.2. México: Valor de las importaciones controladas y libres, 1968-1976
(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 Aldo R. Flores Quiroga, *Proteccionismo versus Librecomercio. 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 industrialización por sustitución de importaciones, concedía estímulos fiscales por un intervalo de cinco a siete 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 *Cedís* y las políticas de racionalización de la protección la hicieron redundante e innecesaria.

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 y la 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 impulsar estas reformas al régimen comercial a lo largo de su mandato pero lamentablemente no lo consiguió. Aun cuando se logró hacer crecer las exportaciones, las importaciones también crecieron, aunque a un ritmo menor, 19% promedio anual, frente al 21% de las exportaciones. Sin embargo, la participación de las importaciones en el producto fue mayor que la de las exportaciones provocando un incremento en el déficit de la balanza comercial y de la cuenta corriente.

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 fijo el tipo de cambio y que condujo a una enorme sobrevaluación del peso se erigieron como obstáculos importantes para detener el crecimiento de las importaciones.

El desequilibrio externo generado por estas condiciones se volvió insostenible a mediados de 1975, en ese año las importaciones representaron 8.8% del PIB, las exportaciones equivalían al 5.6% del producto y el déficit en la balanza comercial fue de 3.2% del PIB, 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”.⁴⁵²

Empero, como se dijo estas medidas fueron insuficientes para impedir la devaluación del peso. Anunciada en agosto de 1976, la devaluación fue precedida por medidas

⁴⁵² Gazol, A. (2008), *op. cit.*, p.184.

complementarias en materia de comercio exterior que buscaban controlar el déficit fiscal: se eliminaron los *Cedís*, 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*”.⁴⁵³

Aunque el crecimiento de la economía mexicana en el periodo 1971-1976 fue superior al 5%, lo que hacía de esos años un momento propicio para relajar progresivamente la protección, 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 fue más bien indirecto al no cabildear enérgicamente por la aplicación de una política económica disciplinada.

Los importantes descubrimientos de yacimientos petroleros hacia finales de la década de los setenta, auguraban una confortable situación de balanza de pagos, sumado a la expectativa de incrementar las exportaciones del hidrocarburo, la administración de José

⁴⁵³ Flores, A. (1998), *op. cit.*, pp.193. (Cursivas propias)

López Portillo decidió emprender un segundo intento por liberalizar la economía. La diferencia respecto a la estrategia anterior fue que en esta ocasión las medidas estuvieron acompañadas por la decisión de iniciar las negociaciones de ingreso 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”.⁴⁵⁴

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,⁴⁵⁵ 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 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”.⁴⁵⁶ 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.

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*,⁴⁵⁷ en esta ocasión los requisitos de contenido nacional

⁴⁵⁴ Balassa, B. (1983), “La política de comercio exterior de México” en *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 3, México, marzo p.218.

⁴⁵⁵ 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*.

⁴⁵⁶ Gazol, A. (2008), *op. cit.*, pp.185-186.

⁴⁵⁷ 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

disminuyeron de 50 a 30%; 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*”.⁴⁵⁸

En 1979 como parte del Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) se introdujo un nuevo subsidio denominado Certificado de Promoción Fiscal (*Ceprofi*),⁴⁵⁹ instrumento 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”.⁴⁶⁰

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.

persuadirlos de la necesidad que veían de mantener, e incluso aumentar, los incentivos a la exportación. Flores, A. (1998), *op. cit.*, p.209.

⁴⁵⁸ *Ídem.*

⁴⁵⁹ 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. *Ibíd.*, p.210.

⁴⁶⁰ *Ídem.*

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”.⁴⁶¹ El valor de las importaciones sujetas a permiso previo pasó 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 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”.⁴⁶²

Cuadro 7.3. México: Valor de las importaciones controladas y libres, 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 Librecomercio. 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 1956,⁴⁶³ donde se establecieron los siguientes criterios:

1. “Consagraba la afirmativa ficta después de quince días de haberse presentado la solicitud de importación

⁴⁶¹ Antonio Gazol Sánchez, *op. cit.*, p.186.

⁴⁶² Bela Balassa, *op. cit.*, p.218

⁴⁶³ 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.

2. Se obligaba a la Secretaría 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.
4. Establecimiento de grupos técnicos de trabajo y análisis sin acceso a las solicitudes de permiso en remplazo de los comités de importación".⁴⁶⁴

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.

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

⁴⁶⁴ Gazol, A. (2008), *op. cit.*, p.188.

política fiscal expansiva condujo repetidamente a la sobrevaluación del peso, lo cual a su vez, desencadenó la aplicación de políticas proteccionistas.

CONSIDERACIONES FINALES

En este periodo se institucionaliza el uso de la política industrial y de comercio exterior como mecanismo para fomentar el desarrollo industrial de Brasil y México. Los principales instrumentos de estas políticas fueron, para Brasil: el establecimiento del sistema de licencias previas de importación en el periodo 1947-1953, sustituido en ese último año por un sistema de tipos de cambio múltiples con el propósito de incentivar exportaciones y abaratar la importación de insumos especiales. Este sistema funcionó de hecho como un instrumento de política industrial actuando como un método de subsidios a las exportaciones y tarifas variables, y permitiendo que el gobierno conservara sus objetivos en materia de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones al mismo tiempo.

Además de facilitar la importación de tecnologías más avanzadas la política de controles vía precios, le permitió al gobierno de Brasil fomentar las exportaciones no tradicionales y, al mismo tiempo, contar con un mecanismo más eficiente y flexible para administrar los flujos de comercio exterior.

Durante los años del milagro, la característica principal de la política de comercio exterior en Brasil, fue la transformación gradual de su propósito central, de la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones. En efecto, a lo largo de este periodo se adoptaron varias medidas para liberalizar las importaciones e incentivar las exportaciones. De manera paralela, el gobierno comenzó a otorgar una cantidad importante de incentivos fiscales y financieros a la exportación.

En México, el arancel desempeñó un papel relativamente menos importante que en Brasil, como instrumento de protección. Otra diferencia respecto a este país fue la ausencia de la política cambiaria como instrumento de protección. Más bien la política industrial mexicana se constituyó por mecanismos de política comercial, estímulos fiscales y financiamiento barato, siendo la primera la más importante. Y dentro de los instrumentos de política comercial el más destacado fue el mecanismo de licencias previas a la importación que tenía como propósito fundamental alentar la producción interna.

Sin embargo, al no prestar atención a los aspectos relacionados con los niveles de costos, de precios, ni a la calidad de los productos el sistema de permisos previos de transformó en el origen de las debilidades estructurales del modelo.

A lo largo de la década de los setenta el gobierno mexicano realizó dos intentos por liberalizar o racionalizar la protección, a través de la disminución de importaciones sujetas a permiso previo y medidas enfocadas a la promoción de las exportaciones. Lamentablemente, los desequilibrios estructurales y los choques externos no permitieron que estas medidas se consolidaran, de modo que los intentos por racionalizar el esquema de protección en México fracasaron.

En resumen, la política industrial y comercial aplicada en Brasil y México en este periodo, con sus ventajas y sus inconvenientes, dio lugar a un crecimiento importantísimo, si no espectacular, de la industria en general y las manufacturas en particular, facilitando, además la expansión de innumerables actividades. Lo que se desea subrayar es la complejidad del sistema proteccionista y la serie de dificultades con que tropieza habitualmente el diseño de la política de industrialización en los países en desarrollo.

CAPÍTULO 8

LAS ETAPAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN BRASIL Y MÉXICO: LA NUEVA RELACIÓN ESTADO-ECONOMÍA, 1982-2012

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza la *Fase III*, 1982-2012 del desarrollo de Brasil y México identificada en el capítulo 1. El estudio inicia con un apartado dedicado al estallido de la crisis de la deuda de 1982, para después comenzar en análisis del cambio en la relación del Estado con la economía y de éste con los distintos grupos de la sociedad. Se hace énfasis particular en los programas de ajuste y estabilización puestos en marcha en Brasil y México durante la década de los ochenta y primeros años de los noventa con el propósito básico de estabilizar la economía, controlar la inflación, reducir la deuda, estabilizar el tipo de cambio y retomar el crecimiento económico. El capítulo concluye con el estudio de la primera década del siglo XXI, en la que el rumbo de la política y la economía en Brasil y México se distancian, como vimos en el capítulo 1, de manera importante, aunque los resultados macroeconómicos sean semejantes.

MÉXICO, EL FINAL DE UNA ÉPOCA: LA CRISIS DE LA DEUDA DE 1982

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. Incluso el público en general advirtió la creciente sobrevaluación del peso y comenzó a generar expectativas devaluatorias.

No obstante, lo que resultó cada vez más evidente para la iniciativa privada y la opinión pública, parece haber pasado 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 -8.5% 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 muy diferente.

El 3 de junio de 1981, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), acordó reducir aún más el precio del hidrocarburo. Junto con el colapso de las economías industrializadas, sobrevino el aumento desusado en las tasas de interés, a partir de la política monetaria restrictiva promovida y puesta en práctica por la Reserva Federal estadounidense. La tasa prima nominal de Estados Unidos pasó de 12.7% en 1979, a 18.9% en 1981. Además de los precios del petróleo, cayeron también los precios de otras mercancías que México también exportaba: café, camarón, algodón, cobre y plata.

A partir de ese momento, las expectativas devaluatorias, la dolarización de los depósitos bancarios y la fuga de capitales se volvieron fenómenos recurrentes. “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”.⁴⁶⁵ Su asienta 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.

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%. 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%. Además, una parte importante de la deuda procedía de bancos privados, cuyas tasas de interés eran variables. Un alto porcentaje de los

⁴⁶⁵ Lustig, N. (2002), *op. cit.*, p.53.

nuevos créditos se destinó al pago del servicio de la deuda anterior con el fin de restituir las reservas del Banco de México.⁴⁶⁶

Ninguna de las medidas adoptadas fue 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. Pero, 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 solo disminuyó de 50.6% en 1981 a 6.5% en 1982, 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”.⁴⁶⁷ 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 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.⁴⁶⁸

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

⁴⁶⁶ Gracida, E. (2002), *op. cit.*, p.140.

⁴⁶⁷ *Ibid.*, p.141.

⁴⁶⁸ 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.

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.⁴⁶⁹

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 y 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”.⁴⁷⁰ El gobierno decidió incorporar medidas que ayudaran a frenar la salida de capitales.

El 1º de septiembre de 1982, durante su último informe presidencial, José López Portillo anunció la nacionalización de la banca privada y decretó la adopción del sistema de control generalizado de cambios. Este hecho indignó al sector financiero, dentro y fuera del país, y llevó a su punto más álgido la desconfianza y el resentimiento del sector empresarial hacia el gobierno federal.⁴⁷¹

Los 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. A pesar de este desacuerdo y motivado seguramente por la proximidad del vencimiento de la moratoria de la deuda y la manifiesta 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, en

⁴⁶⁹ Lustig, N. (2002), *op. cit.*, p.55.

⁴⁷⁰ Gracida, E. (2002), *op. cit.*, p.141.

⁴⁷¹ 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.

condiciones similares a las de 1976. Ese mismo día, el Consejo Ejecutivo del FMI aceptó el Acuerdo de Factibilidad Ampliada mediante el cual se le permitía al país seguir negociando con la comunidad bancaria internacional.⁴⁷²

Las consecuencias económicas de la crisis fueron enormes en magnitud y profundidad. El año de 1982 se caracterizó por enormes devaluaciones del peso, 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 0.5%, la inflación aumentó a 98.8% y las reservas de divisas disminuyeron a tan solo 1,800 millones de dólares, el equivalente a apenas un mes de importaciones. La deuda externa alcanzó los 84,100 millones de dólares, 68.4% de los cuales eran deuda pública, 21.8% privada y el resto (9.7%) de la banca comercial. Tan sólo para 1983 los vencimientos, tanto de intereses como de capital, sumaban 20,000 millones de dólares.

Igual a lo que 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 señala Cárdenas (1996) *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.

LA NUEVA RELACIÓN ESTADO-ECONOMÍA

En efecto, la crisis de la deuda de 1982 representó un quiebre importante en la historia económica de Brasil y México. Dejo un legado de desequilibrios macroeconómicos como déficit fiscal, inflación, deuda externa alta, imposibilidad de acceder a los créditos de la banca extranjera, contracción de la actividad económica, entre otros.

⁴⁷² 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*.

Esta situación 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.⁴⁷³

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, incluidos Brasil y 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. Iniciaba así una nueva etapa en la que la participación Estado en la economía sería mínima, apenas la necesaria para garantizar el libre funcionamiento de los mercados.

Los programas de ajuste y estabilización en Brasil

En Brasil, el programa de austeridad acordado con el FMI en 1982 se mantuvo vigente hasta 1984. Las características principales de este programa fueron: incrementar las tasas reales de interés, disminuir la demanda interna a través de la reducción del consumo privado, la inversión y el gasto público; e incrementar las tasas impositivas. El incremento en la producción doméstica de petróleo y los programas de sustitución de energía (como el Programa de Alcohol de Brasil) contribuyeron a reducir en 9.7% las importaciones del combustible. Asimismo, los efectos de la recesión económica en el ingreso y los efectos

⁴⁷³ 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, R. y L. Vanegas (2008), "El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural (1982-2004)" en R. Cordera y C.J. Cabrera (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, El Trimestre Económico, núm. 99, UNAM-FCE, México, pp.84-85.

positivos de la sustitución de importaciones contribuyeron a disminuir en 20% la importación de bienes de consumo. En febrero de 1983, a raíz de una oleada especulativa contra el cruzeiro, Brasil tuvo que devaluar su moneda en un 30 por ciento.

Como resultado, el país adoptó nuevas medidas que equivalían a un severo programa de ajuste ortodoxo: la tasa de interés se redujo en un 40% entre 1980 y 1983; los agregados monetarios se expandieron a tasas mucho menores que la inflación, el déficit público se redujo como resultado de un incremento en los impuestos y una reducción del gasto, y los salarios reales continuaron cayendo. El saldo neto de estas medidas fue la caída del PIB, especialmente de la producción industrial y el surgimiento de grandes superávits comerciales desde 1983. Esto último, fue posible principalmente, por la drástica caída de las importaciones, resultado, primero, de la caída del PIB, y también por el efecto retrasado de los programas de sustitución de importaciones de la década de los setenta.

En efecto, el descenso de la actividad económica ocasionó también una caída de las importaciones, en tanto las exportaciones lograron ligeros incrementos dando lugar a pequeños superávits comerciales entre 1981 y 1982. Para 1983 estos superávits se volvieron sustanciales y permitieron aliviar la carga del servicio de la deuda externa. Ese mismo año, se realizó una nueva devaluación de 30% que favoreció las exportaciones pero tuvo un efecto negativo sobre la deuda pública ya que una cantidad importante de los bonos gubernamentales se había asegurado contra la fluctuación del tipo de cambio. No obstante, las políticas que permitieron alcanzar estos superávits comerciales y continuar con el pago de interés de la deuda externa, también provocaron presiones inflacionarias y la caída de la inversión.

En suma, el impacto neto del programa de ajuste fue la transferencia de recursos al exterior que en 1983 y 1984 alcanzó un 5% del PIB. En conjunto entre 1981 y 1983 se observó una caída del producto de -4.2% en promedio anual. Entre 1984 y 1985 se dio una recuperación del producto, aunque a un ritmo mucho menor que en los años previos a la crisis, 4.7% promedio anual.

Durante este periodo hubo también notables cambios estructurales. Una pronunciada apertura de la economía por el impacto de las exportaciones de bienes y servicios. Éstas incrementaron su participación en el PIB de 7.3 en 1972 a 15.0% en 1984. En tanto, la

participación de las importaciones en el PIB disminuyó de 13.3% en 1974 a 8.8% diez años después. La sustitución de importaciones fue particularmente importante en sectores como: químicos, bienes de capital, acero, minerales no metálicos y energía. La participación sectorial en el PIB, muestra que la estructura sectorial se mantuvo relativamente estable, salvo la disminución del sector agrícola y el consecuente incremento en la participación de la industria respecto a décadas anteriores.

Plan Cruzado, 1986

Los choques petroleros, la crisis de la deuda y el alza en las tasas de interés internacionales aceleraron sustancialmente la inflación del país. Además, Brasil llevó a cabo dos maxi-devaluaciones, en 1979 y 1983 respectivamente, y adoptó una nueva política laboral diseñada para incrementar el salario real de los trabajadores de menores ingresos. Todos estos factores, sumados a una crisis agrícola por las sequías que se presentaron en esos años llevaron la inflación a niveles superiores al 200% en 1984 y 1985.

Existieron dos mecanismos de propagación de la inflación que actuaron en la economía brasileña. El primero fue la capacidad de varios sectores para transferir, casi de inmediato, el incremento en sus costos (debido a los altos precios de los energéticos, salarios y/o tasas de interés) a los precios de sus productos. El segundo consistió en garantías gubernamentales contra pérdidas debidas a la inflación. Por ejemplo, la indexación de instrumentos financieros, la provisión de créditos o subsidios a la agricultura, el uso de fondos especiales no-presupuestales por instituciones para mantener programas de subsidios especiales o para rescatar ciertas empresas o bancos. Es importante destacar que, aunque estas medidas no tuvieron efectos directos particulares sobre los precios, sí afectaron sus niveles a través de la generación de moneda nueva. La introducción en 1979 del programa de indización salarial se tradujo en un mecanismo adicional de propagación inflacionaria, sin embargo, de acuerdo a la información que proporciona Baer (2008), los salarios no fueron una variable líder en el proceso inflacionario.

El gobierno brasileño respondió, el 28 de febrero de 1986, a este proceso inflacionario a través del *Plan Cruzado*, un programa heterodoxo de política económica que trataba de romper las expectativas inflacionarias aboliendo la indización y estableciendo un

congelamiento general de los precios, los salarios y el tipo de cambio. El Plan contemplaba las siguientes medidas:

1. Congelamiento general de precios de bienes finales
2. Congelamiento salarial seguido de un reajuste que establece el nuevo salario al nivel del promedio de los seis meses anteriores más 8% y 15% para el salario mínimo.
3. Aplicación de la misma fórmula a las rentas y pago de hipotecas, sin el 8% de incremento.
4. Un sistema de escalado-salarial, que garantizara un incremento automático del salario cada vez que el índice de precios al consumidor aumentara 20% sobre el ajuste previo.
5. Prohibición de cláusulas de indexación menores de un año para los contratos.
6. Creación de una nueva moneda, el *cruzado*, que reemplazaría al viejo *cruceiro* (1 cruzado equivaldría a 1,000 *cruceiros*). No había una referencia específica al tipo de cambio, pero el gobierno indicó que trataría de mantenerlo fijo de manera indefinida en 13.84 cruzados por dólar.⁴⁷⁴

“El *Plan Cruzado* claramente favorecía la interpretación de que la inflación brasileña era principalmente inercial. La inercia de la inflación derivaba de los mecanismos de indización para la corrección monetaria de los precios, los salarios, el tipo de cambio y los activos financieros, lo que tendía a perpetuar la inflación del pasado. En ausencia de choques a la tasas de inflación tendía a permanecer constante”.⁴⁷⁵ De manera que el éxito del *Plan Cruzado* dependía del grado en que, en efecto, el proceso inflacionario brasileño fuera principalmente de naturaleza inercial. En la medida en que ésta fuera resultado de un exceso de demanda agregada o de una insuficiencia de oferta, el Plan podría no ser suficiente para controlar la inflación en el largo plazo.

Los resultados inmediatos del *Plan Cruzado* fueron espectaculares desde el punto de vista económico y político. La tasa mensual de inflación, medida por el índice general de precios,

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p.111

⁴⁷⁵ Modiano, E. (1988), “El primer intento del cruzado. El programa brasileño de estabilización de febrero de 1986” en Bruno, M., G.Di Tella, R. Dornbusch y S. Fischer (comp.), *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, Lecturas, El Trimestre Económico, núm. 62, FCE, México, p.260-261

disminuyó de 22% en febrero de 1986 a -1% en marzo, aumentó a -0.6% en abril, 0.3% en mayo y 0.5% en junio. Mientras la actividad económica se aceleró. La producción industrial fue 8.6% más alta en el primer trimestre de 1986 respecto al mismo periodo del año anterior, y 10.6 y 11.7% más alta en el segundo y tercer trimestres, respectivamente. La tasa anualizada de crecimiento de la producción de bienes de consumo durable, superó el 30% en los meses de mayo a agosto. Al menos, los primeros meses que siguieron a la introducción del Plan, las cuentas externas se mantuvieron estables con superávit en la balanza comercial en torno a mil millones de dólares al mes. Superficialmente, parecía que Brasil había conseguido combinar la solidez de sus cuentas externas con alto nivel de crecimiento, salarios reales crecientes, reducción del desempleo e insignificantes niveles inflacionarios.⁴⁷⁶

El *Plan Cruzado* derivó en un crecimiento económico más acelerado, basado, mayoritariamente, en un mayor gasto de consumo. El consumo se vio estimulado por el importante crecimiento que experimentó el salario real, por la eliminación del proceso de indización a los depósitos de ahorro, que causó un éxodo importante de las cuentas de ahorro, principalmente hacia bienes de consumo; los atractivos precios de muchos bienes dada la política de congelación, y el 'efecto riqueza' resultado del súbito cambio en las expectativas inflacionarias. La presión ejercida sobre la demanda interna y la política de mantener el tipo de cambio fijo condujeron a una rápida erosión de la balanza comercial, de modo que el gobierno tuvo que echar mano de sus reservas de divisas para servir su deuda externa.⁴⁷⁷

El servicio de la deuda, dada la escasa afluencia de financiamiento externo a mediados de la década de los ochenta, implicó un desahorro externo neto de 4 a 5% del PIB. La inversión pública se había reducido durante los esfuerzos de estabilización previos, y el congelamiento de precios generó dificultades a muchas empresas de servicios públicos, para generar recursos internos para financiar inversiones. La inversión privada fue desalentada por el escepticismo sobre el éxito final del *Plan Cruzado* y por la posición incierta de las empresas afectadas por la congelación de precios.⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ Baer, W. (2008), *op. cit.*, p.112

⁴⁷⁷ Maddison, A. (2010), *op. cit.*, p.56-57

⁴⁷⁸ Baer, W. (2008), *op. cit.*, p. 112

El papel del sector público dentro del Plan fue complicado, no incorporó incrementos específicos en materia de impuestos ni recortó los créditos presupuestarios, más aún el gobierno central mantuvo grandes programas de subsidios. De manera que el déficit del sector público persistió después del *Plan Cruzado*, constituyendo 3.7% del PIB en 1986.

El fuerte incremento en la demanda interna y el comportamiento de la inflación desde mediados de marzo significaba que el cruzado estaba crecientemente sobrevaluándose. La balanza comercial comenzó a deteriorarse desde agosto de 1986, no sólo porque los exportadores encontraban más atractivo el mercado interno, sino también porque observaron claramente que el gobierno pronto se vería obligado a devaluar.

La verdadera crisis del *Plan Cruzado* provino de las cuentas externas. Hacia mediados de 1986 fue claro que la cuenta de capital de la balanza de pagos se había invertido dramáticamente. La inversión extranjera directa neta, que había sumado 800 millones de dólares en 1985, fue de sólo 15 millones en el primer semestre de 1986. El gobierno se reusó a considerar cualquier realineamiento de precios, debido, básicamente, a dos factores. El primero, porque el congelamiento de precios simbolizaba el éxito de la política contenida en el Plan, y segundo, porque el *Plan Cruzado* permitía elevar automáticamente el salario real cada vez que la inflación acumulada superaba el 20%, los políticos temían que permitir un ajuste de precios activara el proceso inflacionario.

Plan Cruzado II, 1986

En noviembre de 1986 el gobierno brasileño anunció un nuevo programa de ajuste, al que inmediatamente se le bautizó como *Cruzado II*. El foco fue un realineamiento de los precios al consumidor de clase media y el aumento de los impuestos sobre los mismos, con ello se buscaba aumentar la recaudación gubernamental en un monto equivalente a 4% del PIB. “Por esta razón aumentaron 80% los precios de los automóviles para los consumidores, 120% los de los cigarrillos y 100% los de las bebidas. También se ajustaron los precios públicos: la gasolina 60%, la electricidad y el teléfono 35% y las tarifas postales 80%”. Estas medidas intentaban enfriar el gasto en consumo. Sin embargo, el incremento de precios tendió a desviar el consumo más que a incentivar el ahorro.

Debido a estas medidas el proceso inflacionario revivió. Los salarios aumentaron en cuanto el mecanismo de ajuste comenzó a funcionar. En diciembre de 1986 los precios al consumidor subieron 7.7%, y 17.8% en enero de 1987. Los siguientes meses la explosión inflacionaria continuó, llegando a 14% en marzo, 19% en abril y 26% en mayo. Así, para la primera mitad del año la tasa de inflación anualizada fue superior a 1,000 por ciento.

Las expectativas inflacionarias –y la incertidumbre– reaparecieron con una venganza; las tasas de interés anualizadas de corto plazo llegaron a 2,000% a principios de junio de 1987. Finalmente, la posición de las reservas internacionales del banco central cayó hasta que el gobierno consideró necesario declarar una moratoria unilateral.⁴⁷⁹

En el periodo 1987-1989 el gobierno pareció reconocer la importancia de controlar el déficit presupuestal con el fin de lograr la estabilidad. Esto sin embargo, no derivó en drásticas medidas de austeridad. A pesar de las promesas no se realizó un verdadero ajuste fiscal. El continuo déficit público presupuestal condujo a un rápido crecimiento de la deuda interna del gobierno y a la aceleración de la inflación. La creciente deuda también minó la credibilidad de los certificados de deuda gubernamentales, que necesitaron el rápido incremento de las tasas de interés.

Plan Bresser, 1987

En junio de 1987, el nuevo ministro de finanzas, Luiz Carlos Bresser Pereira introdujo un nuevo Plan para la Estabilización Económica, conocido como '*Plan Bresser*'. Éste incluía el congelamiento de precios y salarios pero difería del *Plan Cruzado* en que estos congelamientos serían aplicados de manera flexible. Los precios y salarios permanecerían congelados por noventa días, permitiendo reajustes periódicos. Esta flexibilidad se aplicó también a los precios del sector público y al tipo de cambio para evitar dos de los mayores problemas del *Plan Cruzado*: los déficits de las empresas públicas y la sobrevaluación de la moneda, que había perjudicado las exportaciones del país. El *Plan Bresser* ponía particular interés en controlar el déficit público como una importante herramienta para controlar la inflación. El objetivo era reducir este déficit a 2% del PIB para finales del año. Por último, el *Plan Bresser* buscaba también mantener las tasas de interés por encima de

⁴⁷⁹*Idem.*

la tasa de inflación a fin de prevenir el consumo excesivo que había contribuido al fracaso del *Plan Cruzado*.

El nuevo Plan mostró resultados positivos en los primeros meses de aplicación. La inflación mensual se redujo de 27.7% en mayo de 1987 a 4.5% en agosto, pero volvió a crecer después de eso, para octubre de ese mismo año había alcanzado niveles de dos dígitos nuevamente. Asimismo, fracasó el intento por controlar el déficit presupuestal. El gasto público creció por motivos que incluían incrementos salariales para empleados del gobierno, 26% en términos reales, transferencia de recursos a estados y municipios, cuyos déficits combinados se habían incrementado 41%; así como proveer de subsidios a las empresas estatales. En síntesis, el *Plan Bresser* también fracasó y su autor renunció en diciembre de 1987.

El Plan Verano, 1988

El nuevo ministro de finanzas, Mailson da Nobrega, implementó medidas como: prohibir nuevas contrataciones de servidores públicos, congelar el valor real de los préstamos del sector financiero al sector público, y la suspensión temporal de mecanismos de indización para reajustar los salarios de los empleados del sector público. Además, se frenó la tasa de incremento de las tarifas de servicios públicos y de otras empresas controladas por el Estado (que contradecía su intención de reducir el déficit público), así como la tasa de devaluación del tipo de cambio. Esta estrategia tampoco fue capaz de controlar la inflación, la tasa promedio mensual se incrementó de 18% en el primer trimestre de 1988 a 28% en el último trimestre. El gobierno intentó, una vez más, combatir y erradicar la inflación. Para ello puso en marcha un programa especial, el *Plan Verano*. Entre sus medidas principales se encontraban:

1. Un nuevo congelamiento de precios y salarios
2. La abolición de la indización, excepto para cuentas de depósito de ahorros.
3. La introducción de una nueva moneda, el 'cruzado nuevo', equivalente a 1,000 cruzados.
4. Un intento de frenar la expansión monetaria y del crédito (aumento de los requerimientos de reservas a 80%, reducción de la duración de los préstamos al consumo de 36 a 12 meses)
5. Una devaluación de 17.73% del tipo de cambio.

El impacto de este Plan fue de menor duración que el de sus predecesores, debido a la baja credibilidad hacia estos instrumentos de política económica y las expectativas negativas de los agentes económicos que resultaron en incrementos ilegales de precios. La situación económica continuó empeorando.

El Plan Collor, 1990

Fernando Collor de Mello, asumió la presidencia en Marzo de 1990. Para ese momento, la inflación aumentaba a una tasa mensual de 81%, amenazando con convertirse en hiperinflación. Collor introdujo un nuevo programa anti-inflacionario que consistió en las siguientes medidas:

1. El 80% de los depósitos, transacciones y cuentas de ahorro, que excedieran 50,000 cruzados (equivalentes a 1,300 dólares al tipo de cambio vigente) serían congelados por 18 meses, recibiendo durante este periodo una tasa de retorno equivalente a la tasa de inflación prevaleciente más 6% por año
2. Se introdujo una nueva moneda: el *cruzeiro real* remplazo al nuevo cruzado (Cr\$1.00=NC\$1.00)
3. Se estableció un impuesto de 'una sola vez' al stock de activos financieros, en transacciones de oro y stocks, y en retiros de cuentas de ahorro
4. Congelamiento inicial de precios y salarios, con ajustes subsiguientes basados en las expectativas inflacionarias
5. Eliminación de varios tipos de incentivos fiscales
6. Indización inmediata de impuestos
7. Varias medidas para reducir la evasión fiscal
8. Incrementos en los precios de los servicios públicos
9. Liberalización del tipo de cambio
10. Extinción de varias agencias del gobierno federal y el anuncio de que el gobierno despediría 360,000 empleados del sector público
11. Medidas preliminares para instituir un proceso de privatización.

El efecto inmediato de estas medidas fue una dramática reducción de la liquidez del país. La oferta monetaria como porcentaje del PIB cayó de 30 a 9%. La inflación se redujo a una

tasa mensual de un solo dígito. La fuerte caída en la liquidez condujo a una pronunciada caída en la actividad económica, lo que se evidencia en el crecimiento negativo del PIB de 7.8% en el segundo trimestre de 1990. El temor de una recesión y la presión de varios grupos llevaron al gobierno a liberar muchos activos financieros antes de lo previsto, de una manera *ad hoc* y sin reglas bien definidas. Las mayores concesiones, el impacto del superávit en la balanza de pagos, el proceso presupuestario del sector público (donde los impuestos se recaudaban en la antigua moneda, pero los gastos se realizaban en moneda nueva) llevaron a un rápido proceso de remonetización. Después de 45 días, la oferta monetaria se había expandido 62.5%, alcanzando 14% del PIB.

Uno de los objetivos principales del *Plan Collor* era convertir el déficit primario de 8% del PIB en un superávit de 2%, en 1990 el superávit alcanzado representaba 1.2% del PIB. Sin embargo, este resultado se sostenía en medidas artificiales o temporales, como el impuesto de una sola vez sobre activos financieros. Una medida más permanente fue la reducción de la deuda como proporción del PIB, de 16.5% en 1990 a 12.2% en 1991.

El *Plan Collor* generó un impacto recesivo en la economía proveniente de una importante caída en el stock de activos líquidos. El PIB cayó 7.8% durante el segundo trimestre de 1990, el congelamiento de una cantidad importante de activos durante los siguientes meses permitió que la actividad económica se recuperará de modo que el PIB se incrementó 7.3% en el tercer trimestre del año, mientras que en el cuarto trimestre volvió a caer, 3.4 por ciento.

Adicionalmente, el gobierno de Collor de Mello comenzó un proceso de liberalización, que continuó durante toda la década. Inició una reducción gradual de las tarifas, se eliminaron las barreras no arancelarias y se permitió la fluctuación del tipo de cambio. Se puso particular énfasis en controlar los flujos de efectivo y la oferta monetaria.

A pesar de los esfuerzos realizados, el exceso de liquidez continuó y llevó las tasas de interés a niveles negativos. El crecimiento promedio mensual de la oferta monetaria fue de 8.5% en el segundo trimestre de 1991 y aumentó a 13.5 en el tercer trimestre, ocasionando la explosión de las expectativas inflacionarias. La tasa de inflación mensual aumentó de 16 a 26%, y estalló una crisis en el mercado de divisas, con fuertes especulaciones en contra del cruceiro.

Durante el resto de la administración del presidente Collor de Mello, hubo varios intentos para controlar la inflación, pero sin mucho éxito. Se buscó, también, incrementar las tasas de interés, lo que ocasionó una enorme afluencia de capital y el aumento de la oferta monetaria, se trató de fortalecer las finanzas públicas, pero tampoco hubo éxito. Collor de Mello fue forzado a dimitir en octubre de 1992. En el momento en que el vicepresidente Itamar Franco, se convirtió en el presidente interino, la situación económica no había mejorado. Los últimos tres meses de 1992, la inflación había promediado una tasa de crecimiento mensual de 25% y para la segunda mitad de 1993 superó el 30 por ciento mensual.

Itamar Franco, reanudó el programa de privatización, y tomó medidas para atraer la entrada de capital extranjero, logrando un incremento en los flujos de inversión de cartera que pasaron de cerca de 800 millones de dólares en 1992 a casi 7 mil millones en 1993, en este último año el déficit sistemático del periodo 1985-1991 en la cuenta de capital se transformó en un superávit de 25 mil millones de dólares.

El proceso de privatización generó recursos por más de 92 mil millones de dólares. Entre 1991 y 1994 se completó la privatización del sector industrial, con la venta de las empresas estatales más relevantes: siderurgia, petroquímica y fertilizantes (más de 90% de las actividades del Estado). Asimismo, se rediseñaron los programas sociales, a fin de incorporar los nuevos derechos universales garantizados por la Constitución de 1988. El cambio más radical se dio en el área de la salud, con la creación del sistema único de salud, que engloba tanto servicios de salud como de seguridad social.⁴⁸⁰ El resultado neto de las medidas adoptadas en este periodo fue un proceso de hiperinflación insostenible, que alcanzó un nivel de cuatro dígitos en 1994.

Los programas de ajuste y estabilización en México

Tras la crisis de la deuda, el gobierno de México consideró que la misma tenía su origen en las distorsiones inherentes al modelo económico basado en el intervencionismo estatal por lo que decidió cambiar el rumbo de la estrategia de crecimiento. Tras el fracaso recurrente

⁴⁸⁰ Baumann, R. y A. M. de Paiva (2001), "La sustitución de importaciones en Brasil entre 1995 y 2000", en *Revista de la CEPAL*, núm. 89, Santiago, Chile, agosto, p.154.

de las recetas convencionales con que se intentó alcanzar el ajuste externo, se empezó a deliberar en torno a la idea del cambio estructural.⁴⁸¹ El gobierno consideró que para salir de la crisis era necesario colocar a las exportaciones como el nuevo motor de crecimiento, impulsadas por un sector privado nacional que fuese capaz de competir exitosamente en el mercado internacional sin necesidad de subsidios.

Para ello se puso en marcha una estrategia que constó de dos etapas. La primera consistió en enfrentar la crisis económica mediante un programa de estabilización ortodoxo, de contracción fiscal y depreciación cambiaria. El fracaso de dicho plan conduciría más tarde, tras la crisis del petróleo en 1986, a la adopción de un programa heterodoxo, el Pacto de Solidaridad Económica, similar a los que estaban en vigor en la época en Argentina y Brasil. La segunda etapa consistió en aplicar diversas reformas para eliminar la protección del mercado local de bienes y servicios, liberalizar los flujos de inversión extranjera y reducir la presencia del Estado en la economía.

Miguel de la Madrid Hurtado asumió la presidencia de México en diciembre de 1982, en medio de una verdadera emergencia económica nacional. Tanto él como los miembros de su gabinete económico estaban convencidos 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 gobierno 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

⁴⁸¹ 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, R. (2008), *op. cit.*, pp.22-23

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 reanudaría 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.

Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)

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”.⁴⁸²

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.

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 el primer año (1983) 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

⁴⁸² Aspe, P. (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, Textos de economía, FCE, México, p.22.

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 -5.3 por ciento.

La economía se recuperó de forma moderada en 1984, el PIB creció a una tasa real de 3.4%, la producción agrícola creció 1.4, la industria 5.0% y los servicios 3.1 por ciento. Este último sector mantuvo su participación mayoritaria en el producto, muy cercana al 70%, en tanto hubo una ligera disminución, dos décimas porcentuales de la participación industrial a favor del campo.

Tabla 8.1. México: Producto interno bruto por sector de actividad, 1982-1986

Periodo	Total	Agropecuario	Industrial	Servicios	Manufactura
<i>(Porcentajes del PIB)</i>					
1982	100.0	6.9	27.1	68.2	18.4
1984	100.0	7.1	25.7	69.6	17.8
1986	100.0	7.3	25.7	69.4	18.1
1982-1986	100.0	7.2	26.0	69.1	18.1
<i>(Variación real anual)</i>					
1982	-0.5	-2.3	-2.6	0.7	-2.8
1984	3.4	1.4	5.0	3.1	5.1
1986	-3.1	-1.3	-5.9	-2.0	-5.6
1982-1986	-0.3	0.6	-1.6	0.3	-1.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del INEGI.

El comportamiento del PIB estuvo impulsado por la tendencia a la baja de los salarios, el elevado nivel del déficit público (-4.1% del PIB), y la reactivación del gasto privado. La inflación continuó su tendencia a la baja, aunque la reducción se mantuvo por debajo del pronóstico, en 59.2% al final del año, en tanto el tipo de cambio registró una sobrevaluación de 1.9 por ciento.

Tabla 8.2. México: Balance del sector público presupuestario, inflación y tipo de cambio, 1982-1986 (Porcentajes del PIB)

Periodo	Ingreso	Gasto	Balance Fiscal	Balance Primario	Inflación ^{1/}	Tipo de cambio nominal ^{2/}	Sobre o Sub Valuación ^{3/}
1982	22.3	34.7	-10.6	0.2	98.8	0.1	6.5
1983	25.9	32.7	-5.3	5.3	80.8	0.1	-10.2
1984	26.0	31.1	-4.1	5.0	59.2	0.2	1.9
1985	23.7	29.6	-5.1	4.3	63.8	0.3	3.7
1986	23.2	33.4	-9.5	4.2	105.8	0.6	-20.1

1/ Variación anual; 2/ pesos por dólar, promedio anual. 3/ es la diferencia porcentual entre el tipo de cambio nominal y el tipo de cambio teórico. Año base 1996. El signo negativo (-) indica subvaluación y el signo positivo (+) indica sobrevaluación del peso respecto al dólar americano.

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, INEGI y 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 8.1 del PIB en 1983 a 10.2% en 1985) que, a pesar de la ligera reducción en las exportaciones (17.8 a 14.9% del PIB entre 1983 y 1985), lograron mantener los superávit comercial y de la cuenta corriente (4.7 y 0.4 % del PIB en 1985 frente a 9.7 y 4.0 % en 1983, respectivamente).

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.⁴⁸³

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”.⁴⁸⁴

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”.⁴⁸⁵

⁴⁸³En 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, E. (1996), *op. cit.*, p.133

⁴⁸⁴ Lustig, N. (2002), *op. cit.*, p.67

⁴⁸⁵ *Ibid.*, p.68

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 un nuevo freno al crecimiento económico y la aceleración de la inflación. En 1985, el crecimiento del PIB fue de 2.2%, inferior al del año previo, la inflación anual se incrementó hasta 63.8%, a pesar de los esfuerzos por reducirlo el déficit fiscal aumentó a 5.1%. Las medidas implementadas 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.⁴⁸⁶

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”.⁴⁸⁷

La crisis dentro de la crisis: el colapso petrolero

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.⁴⁸⁸ 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

⁴⁸⁶ “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

⁴⁸⁷ Cordera, R. y L. Lomelí (2008), *op. cit.*, p.85

⁴⁸⁸ Cárdenas, E. (1996), *op. cit.*, p.141

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.⁴⁸⁹

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 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 (la subvaluación fue de 20.1%), 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, 4.0% del PIB en 1986, no obstante el saldo de la cuenta corriente se volvió deficitario, -1.1% del PIB en el mismo año.

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.

⁴⁸⁹ 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, N. (2002), *op. cit.*, p.74

El Plan de Aliento y Crecimiento (PAC)

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. Ocasionada, en parte, 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”.⁴⁹⁰ La tasa de inflación anual fue de 159.2%, con un tipo de cambio subvaluado en poco más de 22%. La economía apenas creció, registrando una tasa anual de 1.7 por ciento.

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.

Cuadro 8.3. México: Producto interno bruto por sector de actividad, 1987-1989
(Variación real anual)

Periodo	Total	Agropecuario	Industrial	Servicios	Manufactura
1987	1.7	1.3	2.8	1.4	2.6
1988	1.3	-3.4	2.8	1.3	3.5
1989	4.1	-1.4	6.1	3.8	7.9
1987-1989	2.4	-1.2	3.9	2.2	4.7

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del INEGI

El Pacto de Solidaridad Económica (PSE)

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

⁴⁹⁰ Aspe, P. (1993), *op. cit.*, p.27

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.⁴⁹¹ La apertura comercial para ligar los precios de los bienes comerciables al tipo de cambio,⁴⁹² 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.⁴⁹³

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.⁴⁹⁴ La economía mexicana contaba, en ese momento, con la existencia de ambas condiciones.

⁴⁹¹ 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 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.

⁴⁹² 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.

⁴⁹³ 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.

⁴⁹⁴ 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.

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 (en 1987 esta subvaluación alcanzaba un nivel de 22.9%).

Los resultados del PSE fueron, en inicio, extraordinarios. La inflación anual disminuyó, de 159.2 en 1987 a 51.7 por ciento en 1988. El gasto público se redujo de 34.3 en 1987 a 31.1% en 1988, como porcentaje del PIB, lo que permitió disminuir el déficit fiscal de 10.4 a 7.6, en los mismos años. 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. El PIB real creció 1.3% en 1988, tasa inferior a la del año anterior, esto se explica por la caída en la producción agrícola, -3.4%, y el estancamiento de las actividades industriales, 2.8%, y de servicios, 1.3 por ciento.

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.⁴⁹⁵

Además, 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 3.1% del PIB (1987) a un déficit de -1.4% (1988), mientras que el superávit de la cuenta comercial declinó de 6.5 a 1.6% del PIB, en el mismo lapso, debido a que las importaciones se incrementaron cerca de 10,000 millones de dólares al pasar de 18,812 (13,9% del PIB) en 1987 a 28,082

⁴⁹⁵ 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, Aldo. (1998), *op. cit.*, p.342

millones de dólares (16.1% del PIB) en 1988; mientras que el crecimiento de las exportaciones fue menor a los 3,000 millones de dólares (de 27,600 (20.4% del PIB) en 1987 a 30,691 millones de dólares (18.4% del PIB) 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.

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.

El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)

Carlos Salinas de Gortari tomó posesión como presidente el 1º de diciembre de 1988, en su mensaje 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. Para lograrlo, dio a conocer el nuevo *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)*, que sustituía al PSE.

El PECE 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 afectaran el índice de precios al consumidor”.⁴⁹⁶

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

⁴⁹⁶ *Ibid.*, p.354

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”.⁴⁹⁷

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: 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 y, 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.

⁴⁹⁷ Clavijo, F. y S. Valdivieso (1999), *op. cit.*, p.65

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".⁴⁹⁸La 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.

Los resultados inmediatos del PECE en la economía fueron sorprendentes. En 1989, luego de estar a punto de sumergirse en un proceso hiperinflacionario, la inflación disminuyó a 19.7%, el producto interno bruto creció 4.1%, mientras que el déficit del sector público disminuyó a -3.7 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 dólares en 1989. Este comportamiento se explica por el aumento de las importaciones que en 1989 fueron de 34,766 millones de dólares, 6,684 millones de dólares por arriba de las registradas en 1988 (28,082 mdd). Cabe añadir que el mayor incremento se presentó en la importación de bienes intermedios para la producción. Lo anterior provocó una nueva disminución en la balanza comercial que pasó de 1.6 a 0.2% del PIB entre 1988 y 1989. Finalmente, en 1989 empezó a fluir nuevamente la inversión extranjera directa que pasó de 2,880 millones de dólares en 1988 a 3,175.5 mdd 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 mdd en 1988 a 4,142.1 mdd en 1989. Ambos rubros compensaron el déficit en la cuenta corriente (-2.9% del PIB) generando un pequeño incremento en el monto de las reservas (271.5 millones de dólares en el año).

⁴⁹⁸ OCDE (1992), *Estudios económicos de la OCDE. México 1991-1992*, Francia, p.47

BRASIL Y MÉXICO: CAMBIO Y REFORMAS ESTRUCTURALES

Brasil: el Plan Real y el control de la inflación

El fracaso más importante de los gobiernos civiles, tras el proceso de redemocratización en Brasil iniciado en 1985, fue el control de la inflación. Baer (2008)⁴⁹⁹ señala que los gobiernos civiles fracasaron en sus intentos por controlar el proceso inflacionario porque no contemplaron dentro de sus medidas la de un fuerte ajuste fiscal y terminaron financiando los déficits a través del Banco Central, lo que condujo a un crecimiento continuo de la inflación, hasta alcanzar niveles de cuatro dígitos en 1994.

En mayo de 1993, el presidente Itamar Franco, nombró al senador Fernando Henrique Cardoso como su nuevo Ministro de Finanzas, quien presentó en junio de ese mismo año un plan de austeridad, el llamado *Programa de Acción Inmediata*, “cuyo objetivo era el establecimiento del equilibrio de las cuentas del Gobierno, con el propósito de eliminar la principal causa de la inflación brasileña”. Dicho programa consistía en un conjunto de medidas orientadas a la reducción y mayor eficiencia del gasto público, como son la recuperación de los ingresos tributarios federales, a través del combate a la evasión fiscal, que se calculaba, ocasionaba una pérdida aproximada de entre 40 y 60 mil millones de dólares al año; la reestructuración de la deuda de los estados y municipios con el Gobierno Federal; un mayor control de los bancos estatales; el inicio del saneamiento de los bancos federales y el perfeccionamiento del programa de privatizaciones. Las medidas señaladas corresponden a la primera etapa de lo que más tarde se conocería como el *Plan Real*.

La segunda etapa del *Plan Real* consistió en la creación de un patrón de valor, llamado Unidad Real de Valor (URV), “cuyo valor en cruzeiros reales era fijado diariamente por el Banco Central, de manera de mantenerlo alineado con la cotización del dólar. Progresivamente, los salarios, contratos, precios y tarifas fueron fijándose en URV. Finalmente, a partir del 1º de julio de 1994, la URV fue instituida como moneda, tomando el nombre de *real*. Todos los contratos y saldos monetarios aún denominados en cruzeiros reales se convirtieron en reales según la paridad de ese día (2750 cruzeiros reales = 1 real) y se canjeó a esa tasa la vieja moneda por la nueva. También se dispuso que la moneda

⁴⁹⁹Baer, W. (2008), *op. cit.*

circulante estaría respaldada por reservas internacionales, y se establecieron fuertes limitaciones a la posibilidad de indizar precios y contratos según la inflación pasada. La paridad cambiaria se fijaba en principio en 1 real por dólar, pero se evitaba congelar por ley el tipo de cambio y se dejaba en manos del Ministerio de Hacienda los criterios para la futura evolución del real. En la práctica, se permitió que el real se valorizara desde un principio respecto del dólar, por lo que la paridad de “uno a uno” no tuvo vigencia”.

El resultado inmediato del nuevo Plan fue positivo: una abrupta reducción de la inflación, de una tasa mensual de 50.7% en junio de 1994 a 0.96% en septiembre. En los siguientes tres meses del año, octubre, noviembre y diciembre, la tasa mensual de inflación fue de 3.54, 3.01 y 2.37% respectivamente. En 1995, su nivel más alto fue de 5.15% en junio y el más bajo se presentó en octubre, 1.50%. La inflación acumulada en 1994 fue de 1,340% mientras que para 1995 se redujo a 67 por ciento.

En los meses que siguieron a la instrumentación del *Plan Real* se observó una tendencia generalizada a la baja de los precios de distintos grupos de bienes, en relación al índice general de precios al consumidor (INPC). Esta reducción se manifestó inmediatamente para numerosos bienes de consumo corriente (artículos de limpieza, muebles y utensilios del hogar, combustibles, productos farmacéuticos y de tocador, tabaco, etc., que en conjunto representaban 19.4% del INPC). Sin embargo en los rubros de alimentación en domicilio (24.5% del INPC), vestuario (8.8%) y bienes durables (aparatos eléctricos y automóviles, que sumaban 6.4% según la ponderación del INPC), esa disminución se hizo notoria principalmente a partir de 1995, lo que puede explicarse por el momento en que se produjo el incremento de la demanda de consumo interno y por cierta demora en la penetración de artículos importados.

Además de la introducción de la nueva moneda, el gobierno adoptó una política monetaria restrictiva, que consistió en limitar los préstamos a corto plazo para financiar las exportaciones, requerimientos de reservas del 100% en depósitos nuevos, y un límite de 9.5 mil millones de reales, a la expansión de la base monetaria hasta finales de marzo de 1995. Las autoridades monetarias, además, mantuvieron altas tasas de interés, con el propósito de controlar un aumento demasiado fuerte del consumo y desalentar la

acumulación especulativa.⁵⁰⁰ Dada la importante entrada de capitales el real en efecto se apreció, llegando a 0.85 reales por dólar en noviembre de 1994.

Aunque mantener un tipo de cambio alto sirvió para controlar la inflación, tuvo también un efecto negativo sobre la balanza comercial. Ésta había presentado un saldo superavitario por cerca de 10 años, pero para enero de 1995 éste se convirtió en un déficit, resultado de una combinación de mayores importaciones y desaceleración de las exportaciones. La sobrevaluación del tipo de cambio no permitió acelerar el crecimiento de las exportaciones, que habían caído por debajo del crecimiento del comercio mundial. Como resultado, la participación de Brasil en las exportaciones mundiales cayó de aproximadamente, 1.5% a inicios de los 80, a 0.8% a finales de los 90.

Los crecientes déficits en la balanza comercial y en la cuenta corriente fueron financiados por significativos superávits en la cuenta de capital. “Ya en 1992 y 1993 el país había vuelto a recibir capitales, en distintas modalidades (inversión extranjera directa, endeudamiento de los bancos, colocación de títulos en el exterior y flujos de corto plazo), que le permitieron recomponer sus niveles de reservas. Tales flujos prosiguieron en 1994, año en que Brasil concretó la reestructuración de su deuda externa dentro de los esquemas del “Plan Brady”. Pero entre 1995 y el tercer trimestre de 1997, los flujos adquirieron una magnitud que permitió financiar el creciente desequilibrio en cuenta corriente y, al mismo tiempo, incrementar las reservas. En esta evolución tuvieron importancia la inversión extranjera directa, impulsada por el programa de privatizaciones y por la compra de empresas privadas por parte de compañías extranjeras, la colocación de deuda pública externa y también los flujos financieros del sector privado, bancario y no bancario; en este último rubro incidieron los elevados rendimientos que tuvieron las colocaciones financieras reales. La acumulación de reservas fue rápida en 1995, y se mantuvo hasta que la crisis asiática se hizo sentir, el último trimestre de 1997”.

La crisis mexicana de 1994-1995 amenazó con descarrilar el *Plan Real*, pero las autoridades brasileñas reaccionaron eficazmente, devaluando el real en marzo de 1995 y durante los siguientes tres meses. El real declinó de un promedio de 0.84 reales por dólar en febrero a 0.89 en marzo y 0.91 reales por dólar en junio. Al mismo tiempo las tasas de

⁵⁰⁰ *Idem.*

interés se incrementaron aún más. Entre febrero y abril, la tasa referencial (TR) se incrementó de 1.8 a 3.5%. Con la rápida solución de la crisis mexicana, las presiones especulativas sobre el real disminuyeron, aunque se mantuvo la política del tipo de cambio alto hasta finales de 1998.⁵⁰¹

Entre 1995 y 1998 la situación fiscal del gobierno se deterioró. Del lado de los ingresos, se introdujo un impuesto sobre transacciones financieras y se mejoró la recaudación. Aunque la mayor recaudación de impuestos indirectos parece haber sido una “ganancia de una sola vez” lograda en 1994 y 1995, en tanto que la recaudación del impuesto sobre la renta siguió mejorando en 1998. Pero, así como se incrementaron los ingresos, también lo hicieron los gastos, en particular los destinados al pago de salarios para empleados del sector público y al sistema público de previsión social, así como los relacionados con programas de salud y la reestructuración bancaria. El resultado neto fue un deterioro de los saldos fiscales. “El balance operacional (que incluye el pago de intereses) pasó de un superávit de 0.5% del PIB en 1994 a un déficit de -8.4% del PIB en enero-noviembre de 1998. En tanto el balance primario (no incluye el pago de intereses) se movió de un superávit de 4.3% del PIB en 1994 a un déficit de 0.1% del PIB en enero-noviembre de 1998”.⁵⁰²

Tabla 8.4. Brasil: cuentas del sector público, 1990-1999
(Porcentajes del PIB)

Año	Presupuesto Primario		Presupuesto Público Operacional		Deuda
	Total	Federal	Total	Federal	
1990	2.4	1.6	1.6	2.8	
1991	3.0	0.8	1.5	0.3	
1992	2.3	1.3	-2.2	-0.8	
1993	2.6	1.4	0.3	0.0	31.0
1994	4.3	3.0	0.5	1.6	
1995	0.3	0.6	-4.8	-1.6	
1996	-0.7	0.4	-3.9	-1.7	31.4
1997	0.9	0.3	-4.3	-1.8	34.5
1998	-0.0	0.5	-8.4	-5.3	42.6
1999	3.77	4.15	11.4	8.0	51.0

Fuente: Baer, W. (2008), *op. cit.*, cuadro 7.5, p.138

Dada la credibilidad adquirida a través del éxito inicial del *Plan Real*, el gobierno pudo financiar sus déficits por medio de préstamos en los mercados interno y externo. Así, la

⁵⁰¹ *Idem.*

⁵⁰² *Idem.*

deuda pública como proporción del PIB creció de 31 a 41% en el periodo 1993-1998. Este financiamiento fue posible gracias al mantenimiento de altas tasas de interés cuyo valor real se incrementaba mientras la inflación caía.

Así, mientras el gobierno veía en el frente fiscal el principal desafío para consolidar la estabilización de los precios y el proceso de reformas, constataba que el desequilibrio fiscal aparecía e iba en aumento a partir precisamente del *Plan Real*. El gobierno se colocó dentro de un círculo vicioso: para mantener el tipo de cambio y financiar su déficit obtuvo préstamos a tasas de interés crecientes, que a su vez empeoraron la situación fiscal y, por extensión, socavaron la confianza de los inversionistas.

La caída en el ritmo de crecimiento del producto se asoció a un efecto amortiguador de las altas tasas de interés y el lento desempeño de las exportaciones. Éstas lograron un crecimiento sostenido de 6% promedio anual en el periodo 1994-1998, cifra muy inferior al crecimiento promedio anual experimentado por las importaciones, 26% en el mismo periodo, provocando que el superávit comercial que en el periodo 1992-1994 promedió 13 mil millones de dólares, se tornara en un déficit promedio de 6 mil millones de dólares en el periodo. Los bienes importados que más crecieron fueron materias primas, productos intermedios, bienes de capital y automóviles.⁵⁰³

El proceso de apertura de la economía brasileña sometió a diversos sectores a una mayor competencia extranjera, tanto las empresas nacionales como internacionales, establecidas en el país, hicieron importantes esfuerzos para mejorar su tecnología. El resultado neto fue un incremento sustancial de la productividad laboral. Feijo, *et. al.*,⁵⁰⁴ apuntan que la reforma comercial fue sustancial, y sirvió realmente para aumentar el componente de importación de la producción interna, que promovió la productividad del trabajo, la cual según estimaciones de Bonelli, citado por los autores, en el sector manufacturero creció a una tasa de 8.7% entre 1991 y 1997 comparada con un promedio de 0.3 en la década anterior. No obstante, su impacto en las exportaciones fue superado por la sobrevalorización del tipo de cambio y el aumento de los salarios. La introducción de innovaciones (posiblemente vinculada a la apertura del mercado internacional y la integración progresiva) y un profundo

⁵⁰³ Baumann, R., y A. M. de Pavia (2001), *op. cit.*, p.156.

⁵⁰⁴ Feijo, *et. al.*, "Brazil's economy -1971-2008. Growth pattern and structural change" en *Global crisis*, en prensa., p.117.

impacto de las tecnologías se consideran como factores del crecimiento de la productividad industrial en los 90, a pesar de que las tasas de inversión no recuperaron sus niveles previos.

La reducción de la inflación y las altas tasas de interés tuvieron un impacto considerable en el sistema bancario. El *Plan Real* tuvo un efecto ambivalente sobre la rentabilidad de los bancos. Por un lado dio un marco propicio a la expansión del crédito, y por ende a los ingresos por intermediación. Por otro lado, significó la pérdida de los ingresos que los bancos obtenían, en un ambiente inflacionario, por la erosión del valor real de los depósitos a la vista y por el insuficiente ajuste del valor de otros depósitos bancarios. El 'ingreso inflacionario' era importante para la rentabilidad de los bancos, alcanzando entre 1990 y 1993 valores cercanos a 4 puntos del PIB; su disminución en 1994 (a 2% del PIB) y su desaparición a partir de 1995 restaron viabilidad económica a un grupo de entidades".⁵⁰⁵

A la vez, la rapidez de la expansión de la cartera de crédito de los bancos parece haber ido en detrimento de su calidad. Las elevadas tasas de interés contribuyeron también en el incremento de los incumplimientos en la cartera del sistema financiero.

La conciencia de los problemas que enfrentaba el sistema bancario, una de cuyas manifestaciones era la creciente incidencia de las carteras vencidas, motivó un esfuerzo de reestructuración y recapitalización del sistema financiero, liderado por el Estado. Además de establecerse mayores exigencias de patrimonio neto para las instituciones financieras, a través del Fondo de Garantía de Crédito (FGC); se dispusieron distintas reformas de supervisión y regulación que le permitieran al Banco Central actuar preventivamente ante situaciones de fragilidad, y disponer la capitalización, fusión o venta de entidades financieras con problemas de liquidez.

Asimismo, con el propósito de fortalecer el sistema bancario mediante la inyección de capital fresco, el gobierno abrió el sistema bancario a la participación directa del extranjero.⁵⁰⁶ En particular, la entrada de la banca extranjera al sistema financiero del país, "debía aumentar la capacidad del sistema financiero de absorber choques macroeconómicos, incrementar la competencia y ayudar a la reestructuración del sistema

⁵⁰⁵ *Idem.*

⁵⁰⁶ Baer, W. (2008), *op. cit.*

bancario, comprando activos de bancos en liquidación y bancos con desequilibrios patrimoniales. En 1995, 37 bancos extranjeros captaban, a través de 396 sucursales, 6.2% de los depósitos totales; en 1997, ya eran 77 bancos con 1614 sucursales, y su participación en los depósitos había llegado a 11.7%. Simultáneamente, perdían peso los bancos privados nacionales, cuya participación en los depósitos se redujo de 34.1 a 27.9 por ciento”.

Para llevar a cabo el proceso de fusión y adquisición se instituyó el Programa de Estímulo a la Reestructuración y al Fortalecimiento del Sistema Financiero Nacional (PROER) en noviembre de 1995. “Este programa financiaba la transferencia de los bancos privados intervenidos a nuevos dueños mediante la compra de la cartera en mora de esas entidades. Además, las instituciones participantes en ese programa tendrían diversas facilidades, tales como el acceso a una línea de crédito especial, así como la posibilidad de diferir contablemente los gastos de la reestructuración y la flexibilización de la normas de patrimonio mínimo, para ello se le permitió absorber la pérdida financiera del banco adquirido en su balance a través de condonaciones fiscales”. Estas facilidades fueron utilizadas por Unibanco (el sexto mayor banco brasileño) para adquirir el Banco Nacional (el séptimo mayor), por Excel Bank para adquirir el Banco Económico; entre otros.

También se buscó reestructurar la banca pública, en particular los bancos estatales. En el caso de estos últimos, el gobierno creó el Programa de Estímulo a la Reestructuración del Sistema Financiero Público Estatal (PROES), equivalente al PROER pero enfocado a los bancos de los Estados. El programa buscaba reducir el papel del sector público estatal en el sistema financiero, de preferencia mediante la privatización, extinción o transformación en instituciones no financieras o banca de desarrollo. El gobierno federal podía adquirir estas instituciones para su posterior privatización o cierre, o podía financiar su transformación en agencias de fomento, o financiar su reestructuración con el único propósito de su subsecuente privatización; o bien, se contemplaba, con carácter de excepcional, la posibilidad de financiar hasta 50% del costo de un programa de saneamiento del banco que podría seguir siendo estatal, con la condición de que el estado aportara el resto del financiamiento y se realizaran reformas a la forma de gestionar el banco.

Entre julio de 1994 y diciembre de 1998, 76 bancos (de un total de 271) fueron liquidados o transferidos, en un proceso que marcó la entrada en gran escala de la banca comercial extranjera. El número de bancos privados de capital nacional se redujo de 144 a 108 bancos, y el número de bancos públicos se redujo de 30 a 24.⁵⁰⁷

En suma, el *Plan Real* tuvo resultados satisfactorios en el periodo 1994-1995. En primer lugar permitió una mejora en los ingresos reales, especialmente de los asalariados, el ingreso medio real de los asalariados fue 18% mayor en 1995 respecto al de 1993, para 1997 esa mejoría era de casi 30%. Este hecho, sumado a la reducción de precios permitió una reducción de los hogares en situación de pobreza de 37.1% en 1993 a 30.2% en 1995 (equivalente a 9.4 millones de personas).

En términos de crecimiento económico, el PIB presentó tasas de crecimiento de 5.8% y 4.2% en 1994 y 1995, respectivamente. Impulsadas por el boom del consumo asociado al impacto inmediato de la estabilidad de precios. La mejora de los ingresos dio aliento a la demanda interna, reforzada coincidentemente por un aumento del crédito al consumo. La demanda de consumo fue el principal factor de crecimiento económico a partir del *Plan Real*. Del segundo trimestre de 1994 al segundo trimestre de 1995, el consumo se incrementó 16.3 por ciento. Este incremento reflejaba el poder de compra de los grupos de menor ingreso cuyo ingreso real se incrementó por el hecho de que las pérdidas asociadas a la hiperinflación habían desaparecido.

Sin embargo, la reactivación económica perdió fuerza a partir del segundo semestre de 1995. En 1996, comenzaron a aparecer síntomas de dificultades, destacando la presencia de déficits crecientes de la balanza de pagos y del sector público. La situación empeoró en 1998 por el efecto de las crisis asiática y rusa. El crecimiento económico se redujo a 2.0 por ciento.

⁵⁰⁷ *Idem.*

Tabla 8.5. Brasil: PIB sectorial, 1994-1999
(Tasa anual de crecimiento)

Sector	1994	1996	1998	1999	1994-1999
<i>PIB</i>	5.8	2.8	0.1	0.5	2.9
Agricultura	5.4	4.1	0.2	6.6	3.9
Industria	6.7	3.7	-0.9	-1.7	2.5
Minería	4.7	6.7	9.2	9.7	6.8
Manufactura	7.7	2.8	-3.3	-1.8	1.9
Construcción	6.1	5.2	1.9	-3.5	3.0
Servicios	4.7	1.9	0.7	1.2	2.4
Finanzas	-2.8	-7.7	0.1	0.5	-3.3
Comercio	4.1	2.4	-3.4	-0.9	2.4

Fuente: Baer, W. (2008), *op. cit.*, cuadro 7.2, p.134

El análisis del crecimiento por sectores de actividad muestra, a partir del *Plan Real*, los siguientes resultados, entre 1994 y 1999, la agricultura creció a una tasa promedio anual de 3.9%, la industria lo hizo a un ritmo de 2.5%, liderada por el sector manufacturero; en tanto los servicios lo hicieron a una tasa anual de 3.3%. Se observa una mayor estabilidad en el crecimiento de los servicios, en tanto la agricultura y la industria presentan periodos de estancamiento o incluso de contracción.

La explosión de la crisis asiática en 1997 seguida de la crisis de Rusia en agosto de 1998 expuso las contradicciones del *Plan Real*. "En él, la estabilidad de los precios se apoyaba en la apreciación de la moneda, causada por las altas tasas de interés y la consiguiente entrada de capitales y, al generarse un desequilibrio comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el país pasaba a depender cada vez más del financiamiento externo para mantener su programa económico. Para atraer y retener suficientes capitales externos, debían ofrecérseles elevados rendimientos, bajo la forma de altas tasas de interés, ya que la entrada a través de capitales de largo plazo no era suficiente. A su vez, las altas tasas de interés generaban múltiples problemas, tanto para el aparato productivo como en los sectores financiero y fiscal".

Estas contradicciones se manifestaron en la dramática caída de las reservas brasileñas entre agosto de 1998 y enero de 1999, periodo en el que pasaron de 75 mil millones de dólares a menos de 35, como resultado de las crisis asiática y rusa. El gobierno realizó esfuerzos desesperados para detener la salida de capital, a través de incrementos dramáticos de las tasas de interés que alcanzaron niveles cercanos al 50% en términos

reales, anualizados a septiembre de 1998.⁵⁰⁸ La comunidad internacional también se mostró preocupada por la posibilidad de un colapso de la economía brasileña similar al de Rusia y Asia. En noviembre de 1998 el FMI, el Banco Mundial y el gobierno de Estados Unidos elaboraron y pusieron a disposición del gobierno brasileño un paquete de rescate por 41.5 billones de dólares con el fin de sostener la moneda brasileña.

Luego de una considerable pérdida de reservas internacionales generada por la repentina interrupción de la llegada de capitales a la economía brasileña, así como de la pérdida de confianza en la sostenibilidad del régimen cambiario del país. Y, frente a la evidencia de que las altas tasas de interés no podían contener la salida de capital y conducían al país a la recesión económica, las autoridades monetarias del Brasil decidieron, en enero de 1999, permitir la libre flotación del tipo de cambio.⁵⁰⁹ Durante los dos meses siguientes, el tipo de cambio se devaluó 40 por ciento.

A partir de ese momento, la política macroeconómica se concentró en tres grandes propósitos: baja inflación, tipo de cambio de libre flotación y generación de superávits primarios. Aunque, como se verá en los siguientes párrafos, estos objetivos se alcanzaron, durante los últimos años del segundo mandato presidencial de Henrique Cardoso, no fueron nada fáciles, hubo que afrontar el enfriamiento de la economía estadounidense por el efecto de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la crisis argentina de ese mismo año, y al interior del país los efectos de la incertidumbre que las próximas elecciones presidenciales estaban ocasionando.

En efecto, el último año de gobierno (2002), estuvo marcado por la incertidumbre macroeconómica generada por la expectativa de que el candidato del Partido de los Trabajadores, Luiz Inácio Lula da Silva, ganara las elecciones. “El mercado internacional y las agencias de evaluación de riesgo reaccionaron supervalorando el riesgo político de un gobierno de izquierdas, provocando salidas de capitales de corto plazo, lo que se reflejó en una fuerte devaluación cambiaria, del 50% en términos nominales y del 22% en términos reales, del real frente al dólar”.⁵¹⁰

⁵⁰⁸ Baer, W. (2008), *op. cit.*

⁵⁰⁹ Oreiro, J.L., *et. al.* (2012), “La economía del crecimiento impulsado por la demanda. Teoría y evidencia respect del Brasil” en *Revista de la CEPAL*, núm.106, Santiago de Chile, abril, p.162.

⁵¹⁰ Da Silva, J. (2003), “La evolución de la economía del gobierno de Lula da Silva” en *ICE-Brasil*, núm. 810, enero-diciembre, p.88

Las consecuencias inmediatas de esos eventos fueron: una caída importante de los flujos de recursos del exterior, la inversión extranjera directa pasó de 22.5 mil millones de dólares en 2001 a 16.6 mil millones de dólares en 2002. Aceleración de la inflación en los últimos meses del año, de un nivel de 0.83% registrado en septiembre de 2002 a 1.57, 3.39 y 2.70% en octubre, noviembre y diciembre respectivamente. En cifras anualizadas la inflación se incrementó en 1.6 puntos porcentuales al pasar de 6.8% en 2001 a 8.5 en 2002, promediando durante el periodo 1999-2002, una tasa inflacionaria de 6.8% al año.

Otra consecuencia de la devaluación e incertidumbres del año 2002 fue el alza en las tasas de interés que generó un fuerte impacto negativo sobre la deuda pública la cual se incrementó hasta alcanzar un nivel de 56.5% del PIB al final del año. El panorama para la actividad económica no fue mucho mejor, a partir de la segunda mitad del año, se redujo el nivel de inversión privada en el sector industrial y la generación de empleo. Entre 1999 y 2002, el producto interno bruto brasileño promedió una tasa de crecimiento de 2.4% anual, algo menor a la del periodo previo, 1995-1998 (2.6%).

Destacan, sin embargo dos aspectos positivos, el primero, en materia de déficit público el gobierno alcanzó el objetivo de mantener un superávit primario del 3.5% acordados con el FMI, en 2002 tuvo un superávit igual a 3.75% del PIB. Finalmente, la devaluación tuvo un impacto positivo en la balanza comercial, que ayudó a reducir el déficit en cuenta corriente de 4.5 a 1.7% del PIB entre 2001 y 2002.

México: recuperación y colapso

En 1990 se dieron a conocer dos medidas que buscaban fortalecer la confianza del sector privado en la economía mexicana, 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. Luego de darse a conocer ambas medidas, la entrada de capitales al país se mantuvo y las tasas de interés

continuaron 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.⁵¹¹

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, impulsado por el crecimiento del sector agropecuario (7.3%), la industria (6.7%) y, en menor medida, pero no por ello menos importante, los servicios (4.4%). Las fuentes de este crecimiento, a diferencia del pasado, provinieron fundamentalmente del sector privado.

Tabla 8.6. México: producto interno bruto por sector de actividad, 1989-1994
(Variación real anual)

Periodo	Total	Agropecuario	Industrial	Servicios	Manufactura
1989	4.1	-1.4	6.1	3.8	7.9
1990	5.2	7.3	6.7	4.4	6.8
1991	4.2	2.2	3.4	4.9	3.4
1992	3.5	-2.2	4.4	3.9	4.2
1993	1.9	2.9	0.3	2.8	-0.7
1994	4.8	4.3	4.9	5.1	3.3
1989-1994	4.0	2.2	4.3	4.2	4.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del INEGI

Los resultados positivos del PECE crearon expectativas sobre el futuro 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

⁵¹¹ 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 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, J.C. y J. Ros (2008), "Las reformas del mercado desde una perspectiva histórica" en Cordera, R. y C.J. Cabrera (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, El Trimestre Económico, núm. 99, UNAM-FCE, México, pp.68-69.

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 tanto, perseguir, de manera casi 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.

Junto con la recuperación se presentaron, al menos tres efectos que debieron haber encendido la alerta entre las autoridades económicas del país: 1) el peso comenzó un proceso de apreciación continua desde 1989 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; 2) 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; 3) el rápido deterioro de la cuenta corriente, cuyo saldo negativo se incrementó de -1.4% del PIB en 1988 a -5.1% del PIB en 1991, y en particular de la balanza comercial que de un saldo positivo de 1.6% del PIB en 1988 generó un déficit de -2.5% del PIB en 1991, significó una fuente más de preocupación. Lamentablemente 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”.⁵¹² 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.

⁵¹² Clavijo, F. y S. Valdivieso (1999), *op. cit.*, p.67.

En 1993, el producto interno bruto se estancó creciendo apenas a una tasa de 1.9%, el sector industrial apenas creció 0.3%, 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 mayor apreciación del peso respecto al dólar, en 1992 el peso registraba una apreciación de 28.9%, para 1993 ésta había alcanzado un nivel de 36.5%; generando una excesiva presión sobre el mercado interno.

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.⁵¹³ 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 -4.8% del PIB, y a principios de 1994 el auge de capitales llegó a su fin, este último año el déficit en cuenta corriente fue de -5.8% en términos del PIB. Como en 1982, 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 produjo en el contexto de un crecimiento inferior al necesario para evitar el aumento del desempleo. 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 1º de enero de 1994, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ese mismo día 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

⁵¹³ 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.

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 Donald 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*;⁵¹⁴ 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.⁵¹⁵ “Después de las 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”.⁵¹⁶

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

⁵¹⁴ 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, F. y S. Valdivieso (1999), *op. cit.*, pp.71-72.

⁵¹⁵ 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 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, C. (2008), *op. cit.*, pp.648-649.

⁵¹⁶ Flores, A. (1998), *op. cit.*, p.386

desterrado para siempre del escenario nacional.⁵¹⁷ La economía crecía a una tasa superior al 4.5% (de hecho la tasa de crecimiento de ese año fue de 4.8%); 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. Pero la realidad estuvo muy lejos de los pronósticos, incluyendo los menos optimistas.

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,⁵¹⁸ 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.⁵¹⁹ 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”.⁵²⁰

⁵¹⁷ Millán, H. (1999), “Las causas de la crisis financiera en México”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. II, núm. 5, El Colegio Mexiquense, México, p.25

⁵¹⁸ Para obtener información más detallada al respecto véase Tello, C. (2008), *op. cit.*, pp.650-654

⁵¹⁹ Millán, H. (1999), *op. cit.*, p. 25

⁵²⁰ Tello, C. (2008), *op. cit.*, p.654

El extraordinario esfuerzo de estabilización y cambio estructural de la economía mexicana no había dado, al final, el resultado esperado. Al concluir 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 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”.⁵²¹

Para superar la crisis desencadenada en diciembre de 1994, el presidente Zedillo anunció en marzo de 1995 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: el alza en las tasas de interés mediante una política monetaria restrictiva, el incremento del IVA de 10 a 15%, la reducción del gasto público en términos reales, la libre flotación del peso y, 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 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”.⁵²²

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 1, 248 mil millones de pesos, equivalentes

⁵²¹Millán, H. (1999), *op. cit.*, p. 54

⁵²²*Ídem.*

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.

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.

Empero, la economía mexicana se recuperó con una rapidez sorprendente, en parte por el dinamismo mostrado entre 1996 y 2000 por la economía estadounidense que en esos años creció muy por encima de su tasa histórica y, por otro lado, gracias al TLCAN y a la devaluación de 1994 que en conjunto con el crecimiento de los Estados Unidos propiciaron un exponencial crecimiento de las exportaciones mexicanas con destino al vecino del norte, lo que permitió que se reanudara el crecimiento de la economía mexicana. En conjunto, entre 1996 y 2000, México creció a una tasa promedio anual de 5.4 por ciento, las exportaciones a Estados Unidos promediaron un crecimiento de 19.5% anual, en tanto la tasa de inflación fue de 16.7% promedio anual, en tanto el déficit fiscal se mantuvo por debajo del 1% del PIB.⁵²³

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 sí mostró, en cambio, la volatilidad del nuevo ciclo económico mexicano: después de un crecimiento de 6% en el año 2000, la economía registró una caída de 1% en 2001,

⁵²³ 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 Ros y Casar (2004) 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 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, J. y J. Casar (2004), "¿Por qué no crecemos?" en *Nexos*, México, octubre, pp.59.

como resultado de la recesión de la economía estadounidense tras los atentados terroristas a las torres gemelas en Nueva York. Desde entonces, la economía mexicana ha mantenido un comportamiento errático y ha mostrado una enorme incapacidad para retomar el rumbo del crecimiento.

BRASIL Y MÉXICO EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

Brasil: La promesa del crecimiento

El 1 de enero de 2003, comenzó el primer periodo presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, bajo un ambiente de creciente desconfianza e incertidumbre entre la comunidad de inversionistas tanto nacionales como extranjeros. Existía temor entre este círculo respecto a que el nuevo gobierno, proveniente de un partido de izquierda, estuviera tentado a incumplir con los pagos de la deuda, que rompiera con la relación de amistad que la administración previa había establecido con los inversionistas extranjeros, que el nuevo presidente diera marcha atrás al programa de privatizaciones que había prevalecido en los años noventa, o que abandonara la responsabilidad fiscal que el gobierno de Henrique Cardoso había establecido.⁵²⁴

Por su parte, el presidente Lula era consciente de la sensibilidad de los mercados financieros internacionales y del riesgo potencial de estas especulaciones para la estabilidad de la moneda. De modo que se apresuró a tomar medidas para calmar la ansiedad de los inversionistas e instituciones internacionales. La principal disposición en su estrategia fue reafirmar los compromisos de su antecesor de mantener la prudencia fiscal. Fue tal la determinación del gobierno en mantener la disciplina fiscal que superó la meta

⁵²⁴ Durante la campaña presidencial, el ahora presidente y su Partido, elaboraron un documento de diagnóstico sobre la situación económica y social del país e incluían algunas iniciativas de políticas diseñadas para combatir los principales problemas que aquejaban al país. Éstas políticas se distinguían por el hecho de que consideraban el desarrollo social como un componente “vital”, más que una consecuencia, del crecimiento económico.

El documento de Lula da Silva, explícitamente señalaba la necesidad de promover el rápido crecimiento económico y la competitividad como fundamentos para alcanzar el desarrollo social. Para este propósito, se especificaban seis objetivos de política fundamentales: estabilidad de precios, eficiencia del sistema tributario, provisión de financiamiento de largo plazo, inversión en investigación y desarrollo, educación para los trabajadores e inversión selectiva en infraestructura. Con el fin de promover el desarrollo social de manera simultánea, el documento avanzaba sobre una nueva visión estratégica de combate a la pobreza y a la inequidad. El programa de desarrollo social propuesto contenía dos componentes principales: un programa diseñado para erradicar el hambre (Hambre Cero) y una garantía de ingresos mínimos”. (Baer, W. (2008), *op. cit.*, p.152-154)

comprometida con el FMI, en 2003 y 2004 el superávit primario del país fue igual a 4.3% y 4.7% del PIB, respectivamente.

El superávit primario fue posible gracias a un estricto control del gasto y a medidas vigorosas para incrementar los ingresos: en 2003, los ingresos se incrementaron en 36 mil millones de reales, mientras los gastos sólo crecieron en 29 mil millones. Para 2004, el incremento en los ingresos fue de 64.6 mil millones de reales, frente a un incremento en gastos de 54.3 mil millones. Adicionalmente, la carga tributaria se incrementó a lo largo de los siguientes dos años, representando 36% del PIB en 2004, cifra que contrasta con una carga tributaria, para el mismo año, en Chile, México y Argentina, de 17.3, 18.3 y 17.4% del PIB respectivamente.⁵²⁵

Con el firme propósito de tranquilizar a la comunidad internacional, el gobierno mantuvo las tasas de interés en niveles elevados durante la primera mitad del 2003. Las tasas de interés comenzaron a descender en la segunda mitad del año, luego de que el real lograra apreciarse frente al dólar. Continuaron a la baja hasta agosto de 2004 cuando el banco central comenzó a incrementarlas de nuevo, hasta mayo de 2005 cuando alcanzaron un nivel de 19.75 por ciento.

El gobierno de Lula decidió dar continuidad a la política económica anterior, de manera que conservó el objetivo principal de controlar la inflación; propósito cuyo logro se apoyó en las altas tasas de interés. Lo cual, en palabras de Baer⁵²⁶ colocó al gobierno bajo un dilema, sostener el objetivo inflacionario implicaba que todos los otros objetivos (incluidos los sociales) estarían subordinados al propósito principal de lograr un cierto nivel inflacionario. Mantener la estabilidad de precios tenía, por supuesto, implicaciones negativas para el crecimiento y, a través de su impacto en el tipo de cambio, para la competitividad de las exportaciones brasileñas. Tras un ligero incremento en los precios, la tasa anual de inflación pasó de 14.7% en 2002 a 10.4% en 2003; ésta volvió a disminuir, en 2004 cuando fue de 6.1%, de 5.0% en 2005 y de 2.8% en 2006. Aunado a lo anterior, el real se apreció frente al dólar, contribuyendo de manera positiva a mantener la estabilidad de precios pero amenazando el rápido crecimiento que estaban alcanzando las exportaciones del país, impulsadas por la devaluación cambiaria de 2002 y un entorno internacional más favorable.

⁵²⁵ *Ibid.*, pp. 154-155

⁵²⁶ *Ibid.*, p. 156

La citada devaluación también impactó las importaciones llevándolas a la baja, lo que permitió que el déficit en la balanza comercial se transformara en un superávit. Asimismo, la cuenta corriente, luego de un largo periodo de déficits continuos, registró un saldo positivo en 2003 mismo que permanecería hasta la crisis de 2008. “Los mercados financieros internacionales fueron favorablemente sorprendidos por las medidas adoptadas: los capitales fluyeron nuevamente, la moneda se apreció fuertemente (apreciación que continuaría hasta la crisis de 2008), las reservas internacionales del país crecieron y la deuda pública externa disminuyó. Desde este punto de vista, las medidas adoptadas fueron eficaces: ellas permitieron frenar el riesgo inflacionario y el retorno de los capitales”.⁵²⁷

Respecto al crecimiento económico, los resultados del primer gobierno de Lula no fueron los esperados. Durante su primer año de gobierno, el PIB registró una tasa de apenas 1.2%. Sin embargo, en 2004, el comportamiento macroeconómico de Brasil mejoró considerablemente, el PIB creció 5.7%, conducido por la expansión industrial de 7.9%. Entre 2003 y 2006, el PIB creció en promedio anual, 3.4%, apenas un punto porcentual por arriba del periodo previo, la agricultura, la industria y los servicios crecieron a tasas similares, 3.3, 3.5 y 3.2% respectivamente. En síntesis, durante el primer mandato del presidente Lula, se observó una continuidad en las políticas macroeconómicas del gobierno anterior: elevadas tasas de interés, superávits presupuestarios primarios superiores a los exigidos por el FMI, apreciación de la moneda y control de la inflación. A cambio, se sacrificaron el crecimiento económico y el desarrollo social.

No obstante, durante el segundo periodo presidencial de Lula da Silva, la lógica de funcionamiento empezó a cambiar. “Mientras llevaba a cabo todavía en lo esencial una política monetaria y presupuestaria ortodoxa, revivía tímidamente políticas industriales, multiplicaba las tasas de interés preferenciales para los negocios agropecuarios, la vivienda y la industria, y sostenía fuertemente la demanda aumentando significativamente el salario mínimo y el número de beneficiarios del subsidio familiar”.⁵²⁸

⁵²⁷ Salama, P. (2010), “Brasil, el legado económico de Lula: éxitos y límites” en *Ciclos*, año XX, vol. XIX, núm. 37-38, p. 6

⁵²⁸ *Ibid.*, p.11

Durante su segundo periodo, el presidente Lula se negó a continuar la política de privatización masiva, preservó la banca pública: el Banco Nacional de Desarrollo (BNDE) y los intereses estratégicos del país (Petrobras, por ejemplo), y eligió sostener la demanda a partir del crecimiento del salario mínimo y el aumento del gasto público. En lo que se refiere a las políticas industriales, de crédito y distribución del ingreso, el gobierno de Lula seleccionó sectores estratégicos que establecieron líneas de crédito subsidiadas. El resultado, el crecimiento económico se aceleró y la pobreza disminuyó.

En 2007 y 2008 el PIB creció 6.1 y 5.2%, respectivamente, la inversión también aumentó pasando de 17.8 a 19.2% del PIB entre 2007 y 2008. Se incrementaron los créditos otorgados al consumo, así como los destinados a la adquisición de viviendas y especialmente, los dirigidos a la compra de bienes durables. El consumo privado incrementó su participación en el producto, en 2008 contribuyó con el 80% del PIB. Todos estos factores estimularon la demanda interna, y le otorgaron un nuevo dinamismo al mercado interno. El saldo de la balanza comercial siguió siendo positivo, debido, fundamentalmente, al incremento de las exportaciones de materias primas que pasaron de 6.1 mil millones de dólares en 2003 a 26 mil millones de dólares en 2009. Aunque la industria brasileña presenta una tasa de crecimiento mayor a la de los países avanzados, entre 2004 y 2010, creció en promedio 3.4 frente a -0.7% de estos últimos; sus exportaciones siguen siendo menores a las de materias primas.

Tabla 8.7. Brasil: Indicadores macroeconómicos seleccionados
(Porcentajes)

Concepto	2007	2008	2009	2010
PIB (tasa de crecimiento)	6.1	5.2	-0.3	7.5
IFB (% del PIB)	17.8	19.2	17.3	18.9
Salario mínimo (tasa real de crecimiento)	5.6	4.8	6.8	5.1
Tasa de inflación (variación del INPC)	5.2	6.5	4.1	6.5
Deuda pública interna neta (% PIB)	49.8	47.9	52.2	--
Exportaciones (% PIB)	13.4	13.7	11.0	10.9
Importaciones (% del PIB)	11.8	13.5	11.1	11.9
Saldo de la cuenta corriente (% del PIB)	0.26	-1.96	-1.57	2.51

Fuente: elaboración propia con datos del IBGE

Asimismo, hubo una mejoría en materia social. Además de seguir incrementando el número de familias atendidas por el programa Bolsa Familia, se creó un programa, menos conocido, dirigido a las personas discapacitadas mayores de 65 años cuyo ingreso es inferior a un cuarto del salario mínimo, el programa les garantiza un subsidio equivalente a un salario mínimo. Pero la menor desigualdad se explica, mayormente por la mejora en las condiciones de trabajo. Principalmente por el aumento del salario mínimo de 250 reales en 2003 a 465 en 2009, con tasas de crecimiento de 5.6, 4.8 y 6.8% en 2007, 2008 y 2009. Otro de los logros sociales del segundo periodo presidencial de Lula da Silva fue la reducción de la pobreza. El porcentaje de pobres disminuyó de 35% en 1999 a 26.9 y 25.1% en 2006 y 2007, respectivamente.

Esta trayectoria de éxito se vio comprometida cuando, en el segundo semestre de 2008, la crisis económico-financiera internacional impactó a la economía brasileña. En opinión de Silva y Ribeiro,⁵²⁹ las repercusiones de la crisis internacional en la economía brasileña se manifestaron de la siguiente manera: i) contracción del crédito nacional y mundial; ii) destrucción de riqueza como resultado de la declinación del precio de los activos; iii) deterioro de las expectativas; iv) vertiginosa caída del precio de los productos básicos, y v) reducción del comercio mundial.

Como respuesta a estos choques el gobierno de Brasil implementó un conjunto de políticas anticíclicas fiscales, monetarias y crediticias, destinadas a mitigar los efectos nocivos de la crisis, en especial trataban de aminorar los efectos negativos de la crisis sobre el consumo y la inversión y evitar una desaceleración de la economía, así como, la caída del empleo. “Desde el punto de vista de la política monetaria y crediticia, destacan la reducción de las reservas bancarias obligatorias, los cortes de la tasa anual de interés básica calculada diariamente por el Sistema Especial de Liquidación y Custodia (SELIC) y el aumento de la oferta de crédito por parte de los bancos públicos. Se crearon nuevas líneas de crédito y se aumentaron los límites de financiamiento para intentar garantizar la continuidad de la actividad económica del país. También se crearon líneas de crédito al consumo se firmaron decretos para garantizar la estructura del sector bancario y se modificaron las reglas de

⁵²⁹ Silva, T. y F. Ribeiro (2012), “Brasil: Crisis financiera internacional y políticas anticíclicas”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 196, Santiago de Chile, abril, p.182

cobro de los depósitos obligatorios. Desde el punto de vista fiscal, se destacan la disminución de algunos impuestos y de la meta de superávit primario”.⁵³⁰

El gobierno continuó implementando medidas anticíclicas durante 2009, destacando la reducción del impuesto sobre productos industrializados (IPI) aplicado a los electrodomésticos de línea blanca y la exoneración del mismo impuesto a los bienes de capital y material de construcción. Adicionalmente, se creó el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC II) para incentivar la inversión, y se fortalecieron programas sociales como *Mi Casa Mi Vida y Bolsa Familia*.

También se trató de proteger el sector externo mediante créditos a los exportadores, dado que las líneas tradicionales estaban congeladas. Se tomaron medidas encaminadas a mantener la liquidez y solvencia de los bancos, así como la concesión de incentivos fiscales, todo ello buscando reactivar la economía. En 2009, el efecto de la crisis se reflejó en una caída del producto, -0.6%. Las políticas monetaria y crediticia parecen haber cumplido con su papel en la recuperación de la economía brasileña, para 2010, ésta creció a una tasa de 7.5 por ciento. De acuerdo con el estudio realizado por Silva y Ribeiro,⁵³¹ las políticas monetaria y crediticia desempeñaron un papel relevante en la recuperación de la economía brasileña, permitiendo la expansión del consumo de las familias a través de las líneas de crédito creadas. Sin embargo, encuentran que la política fiscal no fue eficaz respecto a su propósito de reactivar la inversión en el país.

Parece, además, que la recuperación de la economía brasileña no fue larga. En 2011, primer año de gobierno de la presidenta Dilma Rousseff; el producto brasileño apenas creció a una tasa de 2.5%. La caída del producto se explica principalmente por la pérdida de competitividad de las exportaciones brasileñas, consecuencia a su vez de la apreciación de la moneda y el incremento en los costos de producción.

En términos reales, la moneda brasileña (el real) se revaluó frente al dólar 32.6% entre 2008 y 2012. Esta apreciación sumada al aumento del salario mínimo elevó los costos unitarios laborales medios, presionando principalmente al sector manufacturero de la economía que vio mermada su competitividad, no sólo por la apreciación del real, sino también como

⁵³⁰ *Ibid.*, p.184

⁵³¹ *Ibid.*, p.192

resultado de carencias en infraestructura y elevados costos fiscales. Entre las principales quejas de los empresarios brasileños se encuentran: las altas tarifas eléctricas, impuestos elevados, complejidad de las leyes impositivas e infraestructura deficiente. Según un análisis de Morgan Stanley, para que Brasil pueda crecer a una tasa del 5% anual, debe elevar su inversión en infraestructura a 4% del PIB.

La pérdida de competitividad de esta rama de la actividad económica condujo al gobierno a reactivar el proteccionismo comercial para proteger su industria. Por ejemplo: la introducción de un impuesto especial de 30% a los vehículos importados (excepto los provenientes del MERCOSUR y de México); y restricciones a la captación de capital externo por parte de las empresas brasileñas. Adicionalmente, el Banco Central de Brasil incrementó sus intervenciones en el mercado cambiario, comprando dólares y vendiendo swaps, con el propósito de contener la apreciación de la moneda. Con este último objetivo, Brasil aumentó de tres a cinco años el plazo mínimo de cobro del impuesto (6%) que grava las operaciones financieras en préstamos captados por bancos locales en instituciones del exterior. La medida buscaba desestimular la contratación de préstamos externos por parte de empresas brasileñas, y así reducir el flujo de dólares hacia el país.

A finales de 2011 Brasil comenzó un proceso de reducción de sus tasas de interés como medida para impulsar el crecimiento y frenar la entrada masiva de capitales especulativos, aun a riesgo de incrementar la inflación, sin embargo en fechas recientes esta medida se revirtió con el propósito de evitar la fuga de capitales y controlar la inflación. Asimismo, el país intenta moverse de su posición de exportador de materias primas hacia el mercado de bienes manufacturados, sin embargo y de manera paradójica, el descubrimiento de nuevas reservas petroleras y la creciente demanda China han hecho que éstas (las materias primas) representen el 60% de las exportaciones totales del país.

A pesar de los esfuerzos y las medidas adoptadas para reactivar la economía, las perspectivas para Brasil no son muy alentadoras. De acuerdo con el FMI, se estima que el crecimiento económico del país se mantenga por debajo del promedio para América Latina así como del pronosticado para los llamados países emergentes. Aunque difícilmente perderá su lugar como la primera economía latinoamericana, su recuperación económica y el logro del crecimiento sostenido dependerá de los cambios institucionales que, en su

segundo periodo de gobierno, la presidenta Dilma Rousseff logró consolidar a fin de lograr una economía más diversificada y competitiva.

México: estancamiento estabilizador

El año 2000 se convirtió en una fecha histórica para el sistema político mexicano, el partido que se mantuvo en el poder federal por más de setenta años, PRI, fue desplazado por el viejo partido de “derecha”, el PAN, encabezado por Vicente Fox. En 2006 refrendaría su permanencia al frente del ejecutivo en la elección más reñida de la historia mexicana, encabezado por Felipe Calderón.

La llamada alternancia política, sin embargo, no significó un cambio en la estrategia económica, más aún se reforzó la visión dominante: la decisión de mantener la estabilidad económica, reducir el margen de regulación de la economía por parte del Estado, buscar la mayor coparticipación de la empresa privada en la economía nacional y la irrestricta apertura externa persistieron como los dogmas de los funcionarios públicos encargados de conducir la economía. Sin lugar a dudas el objetivo de la estabilidad se alcanzó exitosamente, entre 2001 y 2012, la inflación promedio anual fue de 4.5%, devaluación promedio de 2.5%, menor a la inflación e incremento importante de las reservas. Asimismo el balance fiscal se ha mantenido en equilibrio, llegando a registrar incluso superávits presupuestales, esto en gran parte ha sido 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.

Por otro lado, aunque en el discurso oficial se menciona de manera insistente el objetivo del crecimiento económico, el incremento en el PIB fue bajo en comparación con las necesidades de una población creciente con amplio saldo de desempleo y marginación, incluso comparada con los años anteriores. Entre 2001 y 2012 la economía mexicana mostró un desempeño que podríamos calificar como mediocre, la tasa de crecimiento promedio del periodo fue de 2.0%, mientras que el PIB per cápita registró un crecimiento de apenas 0.1% en el mismo periodo. Muy lejos del crecimiento de los años noventa 3.9% y 1.8% en términos per cápita. La apuesta por una economía propulsada por la exportación de manufacturas experimentó un fuerte choque, mientras que en el periodo 1989-2000 las

exportaciones crecieron a un 17.2% anual, entre 2001 y 2012 solo lo hicieron al 6.3% promedio anual, arrastrando con ello una caída en el crecimiento de la economía en su conjunto.

Resulta claro que el éxito conseguido en términos de estabilidad es insuficiente. La economía mexicana es hoy mucho más vulnerable que en el pasado sobre todo, se encuentra extremadamente expuesta a los shocks externos, muestra de ello fueron los efectos de 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 el año 2009, el PIB nacional presentó una de las peores caídas en su historia (-6.1%) y el producto per cápita tuvo una contracción de -7.3 por ciento.

CONSIDERACIONES FINALES

La crisis de la deuda de 1982 representó un parteaguas en la historia económica de Brasil y México. Dejo un legado de desequilibrios macroeconómicos entre los que destacan el exacerbado déficit fiscal, inflación acelerada, deuda externa de magnitud enorme, sobrevaluación monetaria e imposibilidad de acceder a los créditos de la banca extranjera e instituciones internacional, todo ello reflejado en una enorme contracción de la actividad económica.

A nivel internacional, la crisis de la deuda coincidió con el ascenso de una ola conservadora en los principales centros políticos y financieros del mundo. El triunfo del pensamiento neoliberal que le dio sustento ideológico a los gobiernos conservadores y la crisis de la deuda externa condujeron Brasil y 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 el fondo, estas recomendaciones planteaban la necesidad de reformar el papel del Estado en la economía, convirtiéndolo en simple garante del libre funcionamiento de los mercados. A lo largo de los años ochenta y la primera mitad de los noventa, los gobiernos

de Brasil y México instrumentaron diversos programas de ajuste y estabilización con el objetivo de controlar la inflación, revertir los desequilibrios y garantizar la estabilidad macroeconómica, el propósito del crecimiento dejó de estar presente. Más tarde, iniciaron una serie de reformas estructurales, privatización de empresas públicas, apertura comercial, liberalización financiera, entre otras.

El éxito estabilizador se alcanzó a finales de los años ochenta en México y hasta 1994 en Brasil, sin embargo sus fundamentos eran débiles, por lo que en la década de los noventa debieron enfrentar nuevas y profundas crisis económicas. Es precisamente en esta etapa cuando las trayectorias económicas de Brasil y México comienzan a separarse aunque al final confluyen a un mismo punto.

El inicio del siglo XXI trajo consigo eventos políticos de importante trascendencia tanto en Brasil como en México. En el primero la llegada al poder de un político de izquierda que se tradujo en cambios importantes en materia de política económica, los cuales se vieron reflejados en mejoras económicas y sociales importantes. La imagen que Brasil proyectó en ese periodo fue de una *economía emergente*, con enormes perspectivas a futuro. Lamentablemente, una vez más, los fundamentos eran débiles.

En México, el inicio de siglo trajo consigo la alternancia en el poder político, derrocando al partido que había permanecido al frente por más de siete décadas. Este cambio no significó sin embargo, diferencia alguna en la forma de hacer política económica, al contrario se profundizaron los fundamentos de la misma en la búsqueda de garantizar la estabilidad macroeconómica aun a costa de sacrificar el crecimiento económico condenando al país a doce años más de oscurantismo económico y crecimiento mediocre.

El cambio en la relación Estado-mercado significó el abandono total de las políticas de estímulo industrial, como veremos en el siguiente capítulos la política industrial se convirtió en una serie de instrumentos de fomento a la productividad y competitividad de industrias y sectores ya establecidos.

CAPÍTULO 9

POLÍTICA INDUSTRIAL Y DE COMERCIO EXTERIOR EN BRASIL Y MÉXICO, LA NUEVA RELACIÓN ESTADO-ECONOMÍA: PRODUCTIVIDAD COMPETITIVIDAD, 1982-2012

INTRODUCCIÓN

El cambio en la relación Estado-mercado descrito en el capítulo anterior, supuso el abandono de la política industrial y comercial tal como se conocía. Tras haber ocupado una posición central la política industrial y comercial de apoyo al sector manufacturero fue perdiendo legitimidad a lo largo de la década de los ochenta, llegando al punto de quedar prácticamente excluidas del nuevo modelo económico instrumentado con las reformas.

En Brasil y México, las reformas estructurales privilegiaron la estabilidad macroeconómica. Los hacedores de la política económica de la época atribuyeron la distorsión de la asignación de recursos y los desequilibrios fiscales y monetarios, detrás de los procesos inflacionarios a las políticas industriales. Al punto que en la década de los noventa era común escuchar entre los funcionarios de la política económica la famosa frase de Gary Becker (1985), *“la mejor política industrial es no hacer política industrial”*, a pesar de su simplicidad esta frase reflejaba en mucho la nueva postura oficial sobre el tema.

De este modo la formulación de la política industrial, luego de las reformas estructurales, se confinó al concepto de *política para la competitividad*, más preocupadas por incrementar la eficiencia de los sectores existentes que por crear nuevos sectores o actividades. Esta política era consistente con la búsqueda de mayor inserción en los mercados internacionales a través de las ventajas comparativas estáticas.

“LA MEJOR POLÍTICA INDUSTRIAL ES NO HACER POLÍTICA INDUSTRIAL”

Brasil: la transición de la política industrial

En los años de transición entre el final de la década de los setenta e inicios de los ochenta estaba claro para los distintos sectores de la sociedad brasileña que era el momento de reconocer el fin de la sustitución de importaciones como proceso de industrialización y

establecer metas más cualitativas, orientadas a la innovación, el desarrollo tecnológico, la calidad y la productividad. Se llegó de hecho a pensar en ese cambio a partir de un intento de reformar las políticas de comercio exterior y de incentivos fiscales en 1979. Sin embargo, el colapso económico de 1981 frustró todo intento por modernizar la política industrial.

El cambio en la relación Estado-mercado ocasionó el abandono del crecimiento económico como objetivo de la política económica privilegiando el de la estabilidad macroeconómica y en consecuencia se perdió el interés por ejercer una política industrial que impulsara el crecimiento. Desde entonces, la política de estabilización, la política monetaria y la política cambiaria del real dominaron a la industria y al sector productivo en su conjunto, tornando inviable la política industrial. Los diversos intentos de formular y aplicar una política industrial se frustraron o se instrumentaron solo parcialmente.⁵³²

Los instrumentos de política que antes servían a la industrialización pasaron a administrarse de acuerdo con los objetivos de estabilización macroeconómica. Hasta fines de la década de 1980 las barreras no arancelarias restringieron aún más el acceso a las importaciones. Se subsidiaron exportaciones, se redujeron las inversiones públicas en infraestructura, se recortaron drásticamente los presupuestos públicos para financiación industrial y para el Sistema Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, se redujeron los incentivos de fomento y se ajustaron más los controles de precios y de tarifas de los servicios de utilidad pública.⁵³³

En el marco del *Plan Collor* se intentó, sin éxito, aplicar una política industrial. El único elemento de la Política Industrial y de Comercio Exterior (PICE) efectivamente puesto en práctica fue la liberalización del comercio exterior. Los acuerdos multilaterales de comercio, una mayor apertura a la inversión extranjera directa y la salida de escena del Estado como agente de desarrollo industrial. Se abandonó el sistema de fomento a la industria y se inició un amplio proceso de privatización de empresas e infraestructura. Esto cambió radicalmente el ambiente económico y sometió a la industria –debilitada por muchos años de estancamiento– a la competencia predatoria de importaciones e inversiones extranjeras. La ausencia de una política industrial se prolongó hasta inicios de la década de 2000.

⁵³² Suzigan, W. y J. Furtado (2006), “Política industrial y desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 89, Santiago, Chile, agosto, pp. 81-82

⁵³³ *Idem*.

México: política industrial para la estabilización

Igual que en Brasil, en la década de 1980, las políticas industrial y de comercio exterior mexicanas se transformaron radicalmente, se volvieron pasivas y adoptaron como objetivo primordial, abolir todas las barreras a la libre acción del mercado en la asignación de los recursos. Como en Brasil, los gobiernos poscrisis de la deuda rechazaron la idea de la industrialización como base del desarrollo económico, renunciando así a la política industrial como instrumento útil para el desarrollo del país.

La crisis de 1982, supuso una profunda reforma de la política comercial, la cual se desarrolló en dos etapas. La primera, dismantelar la protección aplicando una política de apertura unilateral como parte del paquete de reformas estructurales que siguieron a la crisis de 1982. La segunda etapa, consistió en incorporar al país a acuerdos internacionales afines al libre comercio, entre los que destacan: el GATT (ahora OMC), el TLCAN y la OCDE.

En este sentido, los objetivos que en materia de comercio exterior se plantearon en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Miguel de la Madrid fueron:

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".⁵³⁴

Se buscaba, además, promover la eficiencia económica, modernizar la economía nacional, y reprimir los crecimientos en precios asociados con los altos aranceles.⁵³⁵ El gobierno inició entonces un proceso irreversible y generalizado de apertura unilateral. Comenzó a eliminar las restricciones al comercio que consistían en precios oficiales y permisos previos a la importación. Al tiempo que daba inicio al proceso de reducción y eliminación gradual de los niveles y dispersión de los aranceles existentes.

⁵³⁴De la Madrid, M. (1983), *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México.

⁵³⁵Al 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, F. y S. Valdivieso (1999), *op. cit.*, p. 19.

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%, en los mismos años. Se mantuvo, sin embargo, el permiso previo a la importación en un nivel de 100%, al igual que el arancel máximo.⁵³⁶ 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. 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.

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, en 1985, 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*'.⁵³⁷

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

⁵³⁶ 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 describió con anterioridad en 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.

⁵³⁷ 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, A. (1998), *op.cit.*, pp. 285 y 288.

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.⁵³⁸

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 1984⁵³⁹ el proceso de apertura comercial se radicalizó,⁵⁴⁰ de manera que por primera vez en la historia moderna del país se avanzó de manera significativa en eliminar la protección. 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 el volumen de importaciones sujetas a permiso previó sólo representaron el 30.9 por ciento. Como compensación de esta reducción el arancel promedio se incrementó 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 consumo final, tales como alimentos, bebidas, prendas de vestir, calzado, medicinas, aparatos electrodomésticos y automóviles, entre otros”.⁵⁴¹

⁵³⁸ Ten Kate, A. y De Mateo, F. (1989), “Apertura comercial y estructura de la protección en México” en Comercio Exterior, vol. 39, núm. 4, México, abril, p.322.

⁵³⁹ Clavijo, F. y S. Valdivieso (1999), *op. cit.*, p.21

⁵⁴⁰ “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, A. (1998), *op.cit.*, p. 298.

⁵⁴¹ Ten Kate, A. y De Mateo, F. (1989), *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

Como parte de las acciones para promover las exportaciones se creó, en 1985, 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.⁵⁴² “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”.⁵⁴³ 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 el resto del año.

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.

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, A. (1998), *op.cit.*, p.314.

⁵⁴² 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.

⁵⁴³ Clavijo, F. y S. Valdivieso (1999), *op. cit.*, p.22

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”.⁵⁴⁴ 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.

El 26 de julio de 1986, México se convirtió en el miembro número 92 del GATT. 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 (inferior al 50% comprometido en el protocolo).

La liberalización comercial como mecanismo de estabilización

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 manufacturas de consumo llevando la cobertura de permisos a 19.7% del valor de las importaciones. 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 1988⁵⁴⁵ 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 comerciables”.⁵⁴⁶

⁵⁴⁴ Ten Kate, A. y De Mateo, F. (1989), *op. cit.*, p.325.

⁵⁴⁵ 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.

⁵⁴⁶ Clavijo, F. y S. Valdivieso (1999), *op. cit.*, p. 22

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”.⁵⁴⁷ 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 25.9% en 1983 a 35.2% en 1988.

La subvaluación del tipo de cambio 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 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. Con estas medidas, en menos de 36 meses el mercado nacional se ubicó entre los menos protegidos del mundo.

La política industrial en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari

En el Plan Nacional de Desarrollo, 1988-1994, se reconoce la necesidad de reactivar el crecimiento económico para mejorar el nivel de vida de la población; así como fortalecer la soberanía y colocar al país entre la vanguardia de las naciones. En materia económica señala que la recuperación del crecimiento económico sostenido, la estabilización continua de la economía y la ampliación económica son las tres líneas de estrategia para la política económica general. Como parte de los planes y políticas sectoriales, la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, a través de la entonces Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, presentó el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994 (PRONAMICE).

⁵⁴⁷ *Ídem.*

El PRONAMICE señala que la nueva etapa del desarrollo industrial se caracteriza, fundamentalmente, por la progresiva globalización de la economía, por lo que, para enfrentarla, el país necesita concertar acciones con todos los sectores sociales en torno a una estrategia de promoción industrial y del comercio exterior que aproveche las ventajas comparativas actuales y potenciales”.⁵⁴⁸ Asimismo, se indica que el objetivo del Programa es colaborar con el logro de los propósitos del PND, para lo cual se plantean los siguientes objetivos generales:

1. Propiciar el crecimiento de la industria nacional mediante el fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competitividad.
2. Lograr un desarrollo industrial más equilibrado, propiciando una adecuada utilización regional de los recursos productivos.
3. Promover y defender los intereses comerciales de México en el exterior.
4. Crear empleos más productivos e incrementar el bienestar de los consumidores.

Para dar cumplimiento a los objetivos anteriores se plantea que la estrategia fundamental es la modernización de la industria y el fomento del comercio exterior, misma que se sustenta sobre cinco ejes rectores: la internacionalización de la industria nacional; el desarrollo tecnológico, el mejoramiento de la productividad y la promoción de la calidad total; la desregulación de las actividades económicas; la promoción de exportaciones, y el fortalecimiento del mercado interno.⁵⁴⁹

El PRONAMICE propuso como ejes fundamentales, consolidar la inserción de la industria en la corriente de la globalización, una nueva cultura empresarial y exportadora, la consolidación de la apertura comercial, la promoción de la inversión extranjera como complemento de la inversión nacional; acelerar el ritmo de innovación de productos y de difusión de procesos tecnológicos en las industrias del país.

De acuerdo con el documento, “el desarrollo de la industria es una prioridad nacional, por ello, la política industrial y de comercio exterior está orientada a facilitar la adaptación y el ajuste de la industria a los cambios tecnológicos, a los procesos productivos modernos, a

⁵⁴⁸ Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994, p.165

⁵⁴⁹ *Ibíd.*, p. 170

las variaciones en los precios relativos derivados de la apertura comercial y a la reestructuración de los mercados nacionales e internacionales”.⁵⁵⁰

Para lograr los objetivos del programa se plantean, las siguientes líneas de acción:

1. Concertación de la estructura industrial y programas sectoriales. Con base en las ventajas comparativas del país, los sectores más dinámicos y rentables encabezarán el desarrollo industrial. Destaca al respecto la orientación de la política del nuevo gobierno a dejar actuar libremente a las fuerzas del mercado, cuando se aclara que “los recursos del país, y en particular la inversión nacional y extranjera, se orientarán a las decisiones de individuos y empresas”.
2. Perfeccionamiento de la apertura comercial. Plantea extender la racionalidad de la protección comercial a los sectores productivos aún protegidos con restricciones cuantitativas, a fin de inducir su especialización en aquellos bienes que cuentan con ventajas comparativas, así como revirar los mecanismos de asignación de licencias de exportación y permisos previos de importación.
3. Promoción de la inversión. Establecer en coordinación con la SHCP incentivos de carácter general a la inversión privada.
4. Revisión del marco regulatorio.
5. Desarrollo tecnológico y capacitación de recursos humanos.
6. Desconcentración regional de la industria. La nueva zonificación estará integrada por zonas de crecimiento controlado, ordenado y de prioridad industrial, considerando para ello aquellas regiones que cuenten con infraestructura básica, con recursos naturales susceptibles de industrializarse y con posibilidades exportadoras.
7. Normalización y calidad.
8. Fomento de la micro, pequeña y mediana industrias, con objeto de facilitar su vinculación con la industria maquiladora y otros sectores dinámicos de la economía.
9. Desarrollo comercial e industrial de las franjas fronterizas y zonas libres.
10. Promoción de la industria maquiladora.
11. Promoción de las exportaciones.
12. Promoción y defensa de los intereses comerciales en el exterior.

⁵⁵⁰ *Ibid.*, p.171

En materia de promoción de exportaciones destaca la creación de la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones (Compex). Encargada de eliminar los obstáculos a la exportación; proponer medidas para la agilización de trámites administrativos, coordinar proyectos de exportación, que por su complejidad o importancia, hacen necesaria la intervención de diversas entidades de los sectores público, social y privado.

Con estas medidas se abandonaba la política industrial que podría denominarse “clásica” en términos de la notable reducción del proteccionismo externo y de los subsidios crediticios y fiscales. En general, la idea prevaleciente era que lo importante sería desregular, abrir la economía y asegurar condiciones macroeconómicas estables.

Hoy existe una conciencia mayor de que el Estado no puede ni debe ser el único actor del crecimiento económico y que los particulares, en forma individual u organizada, también son protagonistas importantes del desarrollo. [...] Las políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y este programa (el PRONAMICE) responden plenamente al reto de la modernización: 1) el Gobierno ha asumido un papel claramente promotor y ha emprendido una revisión profunda del marco regulatorio de la actividad económica, a fin de suprimir los obstáculos que inhiben el desarrollo de las iniciativas y capacidades de los sectores social y privado de la economía; y 2) la consolidación de la apertura de la economía al exterior permitirá la modernización de la estructura industrial, mejorar las escalas de producción y lograr así su inserción eficaz en la economía mundial.⁵⁵¹

El gobierno proclamó que con esta orientación fomentaba la producción de manera más eficaz, ordenada y permanente:

[...] los problemas de carácter microeconómico deben ser resueltos con soluciones del mismo tipo y evitar el recurso fácil de acudir al manejo de las variables macroeconómicas, que solamente perpetúan y complican los problemas que se pretende resolver. Sólo así serpa posible que la industria y el comercio exterior se actualicen, contribuyan eficazmente a la modernización del país, a la creación de empleos productivos y, por ende, a una distribución más justa del ingreso nacional.⁵⁵²

⁵⁵¹ *Ibid.*, p.177

⁵⁵² *Idem.*

México: el último adiós a la política industrial

Con la desaparición de la política industrial activa, el principal instrumento utilizado por las autoridades para fomentar a la industria ha consistido en la promoción de la apertura comercial y la firma de tratados comerciales, en el entendido de que el Estado debe retirarse de la actividad económica y únicamente crear las condiciones para una operación eficiente del mercado eliminando todo tipo de distorsión.

En concordancia con lo anterior, en mayo de 1996, el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, presentó el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PROPICE). En la presentación del documento se reconoce la necesidad de impulsar el crecimiento económico sostenido del país y avanzar en la construcción de una planta productiva moderna y eficiente. Señala que es necesario incrementar la competitividad para alcanzar tales propósitos, pero que esta no puede fundarse exclusivamente en la disponibilidad de factores productivos de bajo costo, el esfuerzo aislado de empresas o industrias, o la sola acción de las fuerzas del mercado. Sino que se necesita la acción catalizadora del Estado, para lo cual se presenta el PROPICE.

El Programa establece estrategias y líneas de acción que conforman una política industrial de largo plazo, activa, integral y dinámica. Esta política promueve un entorno competitivo y apoya el fortalecimiento de las empresas mediante la disminución de los costos de transacción y de información, la ampliación del abanico de opciones tecnológicas, el estímulo al aprovechamiento de la dotación de factores del país y el impulso de una cultura de internacionalización y calidad total. [...] Por medio del programa, el gobierno federal asume plenamente su responsabilidad en la tarea de acrecentar los factores generadores de la competitividad y respaldar el esfuerzo de los sectores productivos.⁵⁵³

Luego de reconocer la indispensable promoción de las exportaciones, indica que ello debe acompañarse de una sustitución eficiente de importaciones y una política industrial activa.

El PROPICE establece ocho políticas generales: estabilidad económica y desarrollo financiero; creación y mejoramiento de la infraestructura física, humana e institucional; fomento a la integración de cadenas productivas; mejoramiento de la infraestructura

⁵⁵³ *Ibíd.*, p.485

tecnológica para el desarrollo de la industria; desregulación económica; promoción de exportaciones; apertura de mercados, e impulso a la competencia.

El PROPICE reconoce que la apertura comercial generó un descenso de la integración nacional de la producción por lo que la industria nacional enfrenta el reto de reintegrar las cadenas productivas y estimular la incorporación de las micro, pequeñas y medianas empresas. Privilegia la integración de cadenas productivas con una base regional sólida y presenta esta opción como la salida para alcanzar de manera simultánea tres objetivos: aumentar la competitividad, inducir un mayor desarrollo de las industrias micro, pequeñas y medianas (mediante las cadenas productivas) y mejorar la distribución regional. El programa, por ejemplo, presenta una política de parques industriales.

El cabal aprovechamiento de las nuevas oportunidades de integración de cadenas productivas, en un entorno de apertura, es una meta prioritaria de la política industrial. Por ello el Programa promueve la exportación indirecta, especialmente de empresas de menor tamaño, la sustitución eficiente de importaciones y el fortalecimiento de nuevos polos de desarrollo regional.⁵⁵⁴

Como se señaló en párrafos anteriores, el Programa destaca la importancia de promover las exportaciones por su papel como motor del crecimiento económico, por lo que señala la necesidad de crear condiciones de rentabilidad permanente y elevada en la exportación directa e indirecta. Por tal motivo se desarrolló una política de promoción de exportaciones basada en los siguientes principios: mayores recursos para la promoción de exportaciones; promoción congruente con el desarrollo de la oferta exportable; y estrecha coordinación de las acciones de las diversas entidades e instituciones promotoras de exportaciones, tanto del sector público como del privado.⁵⁵⁵

Finalmente, el Programa enfatiza sobre la necesidad de promover la competencia tanto interna como externa, para lograr una mayor eficiencia del sector industrial; así como evitar un sesgo excesivo en favor de la producción para el mercado interno, en detrimento de los alicientes a la exportación. Para ello, señala, son elementos importantes de la política industrial: la prevención y el combate de las prácticas monopólicas; la protección oportuna

⁵⁵⁴ *Ibid.*, p.487

⁵⁵⁵ Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, p. 490.

contra el *dumping* y la subvención; y el estricto cumplimiento de las regulaciones arancelarias y no arancelarias en la importación de productos.

BRASIL: UNA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL PARA UN NUEVO SIGLO

En noviembre de 2003, Brasil dio a conocer las Directrices de Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), en las que expuso sus opiniones estratégicas sectoriales en cuatro actividades productivas que hacen uso intensivo de conocimiento – semiconductores, *software*, fármacos y medicamentos y bienes de capital– y creó una entidad destinada a coordinar la puesta en marcha de la política: la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI). La instrumentación de esta política tuvo un aspecto positivo fundamental, puso a la política industrial de nuevo en la agenda pública y de política económica.

A pesar de éste y otros aspectos positivos como el acento en la innovación, el establecimiento de metas claras y una nueva organización institucional, la PITCE tenía varios puntos débiles, como su incompatibilidad con la política macroeconómica, incoherencias entre instrumentos, deficiencias en la infraestructura y en el sistema de ciencia, tecnología e innovación, y falta de coordinación.⁵⁵⁶

En mayo de 2008, la PITCE fue sustituida por una política industrial denominada Política de Desarrollo Productivo (PDP), con un mayor énfasis sectorial. Además de medidas de tipo horizontal, fundamentalmente de carácter fiscal y crediticio y de seis programas estratégicos coordinados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), incluía siete programas coordinados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) dirigidos a sectores líderes: aeronáutica, petróleo, gas natural y petroquímica, bioetanol, minería, papel y celulosa, y carne vacuna; así como 12 programas de competitividad, coordinados por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC): industria automotriz, bienes de capital, textiles y confecciones, madera y muebles, cosméticos, construcción civil, servicios, construcción naval, cuero y calzado, agroindustria, biodiesel, plásticos y otros.⁵⁵⁷

⁵⁵⁶ Suzigan, W. y J. Furtado (2006), *op. cit.*, pp. 85

⁵⁵⁷CEPAL (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Naciones Unidas, Santiago, Chile, p. 253.

Para la implementación de la PDP, se diseñó una estructura en que la coordinación general correspondía al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio, bajo las directrices estratégicas del Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI) y con el apoyo de una institución *sui generis*: una secretaría ejecutiva compuesta por representantes del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Ministerio de Hacienda, la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT). La creación de esta secretaria responde a la necesidad de superar los cuellos de botella institucionales que podrían trabar la operación de la política, particularmente cuando es manejada por ministerios con menos poder de facto que las instituciones a cargo de la ejecución de los recursos financieros.⁵⁵⁸

Aunque, la PDP es el esfuerzo más avanzado y ambicioso de política industrial en la región, su implementación tuvo que enfrentar un fuerte problema a pocos meses de su puesta en marcha. La crisis financiera internacional que estalló en el segundo semestre de 2008 cambió gran parte de los parámetros sobre los que se basaba la política. A partir de entonces, su objetivo fue mucho más impedir una fuerte caída de la economía mediante acciones crediticias y fiscales para reducir el costo de capital, que impulsar el cambio estructural y el crecimiento.

La rápida recuperación de Brasil en 2009 y el fuerte crecimiento de 2010 reabrieron el espacio para la política industrial. En agosto de 2011, el gobierno de Dilma Russef puso en marcha el *Plano Brasil Maior*, que implica un mayor peso de los regímenes sectoriales de fomento, en particular para sectores intensivos en trabajo o tecnología.

El nuevo plan, que abarca el periodo 2011-2014, tiene un alcance más amplio que la PDP e incluye, además de políticas para impulsar la innovación, la inversión y el comercio exterior, acciones para proteger el mercado interno y la producción manufacturera local, entre las que destaca el uso del poder de compra del Estado. Este enfoque defensivo es particularmente importante en un contexto en que la fuerte apreciación de la moneda local aumentó la presión de las importaciones sobre la producción nacional, con la consiguiente caída del contenido nacional de esta última.

⁵⁵⁸ *Idem*.

Finalmente, en abril de 2012 el gobierno brasileño anunció una serie de medidas complementarias del Plan, entre las que destacan el uso de la prevención de delitos aduaneros y el reforzamiento del cumplimiento de normas técnicas como medidas defensivas, bajo los sugestivos títulos de *Frontera blindada*, *Paños calientes* –textiles y vestuario– y *Pazos largos* –calzado–.

MÉXICO: PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD

El año 2000 ha pasado a la historia de México como el año de la alternancia política en el país. El gobierno de la alternancia, encabezado por Vicente Fox Quesada, radicalizó el programa de política económica ortodoxo, en este sentido la política industrial no sólo dejó de ser una política activa sino que el término mismo desapareció.

En el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el presidente Vicente Fox se señala que el objetivo de la política económica será promover un crecimiento con calidad de la economía. Un crecimiento sostenido, dinámico, incluyente y con estabilidad, que permita abatir la pobreza y que abra espacios a los emprendedores; que avance en la igualdad de oportunidades entre regiones, empresas y hogares y considere el proceso de globalización de la economía mundial y permita que el país se integre a él obteniendo los máximos beneficios posibles.⁵⁵⁹

El documento señala que corresponde al Estado promover las condiciones para la inserción competitiva de México en el nuevo orden económico mundial, aumentar y extender la competitividad del país, la competitividad de las empresas, de las cadenas productivas y de las regiones. Sin embargo, esta acción del Estado se circunscribe a regular adecuadamente la economía, garantizar la disponibilidad oportuna y eficaz de infraestructura económica para el desarrollo. Al igual que en los programas de sus antecesores se indica que el fomento de la industria basarse en políticas microeconómicas ya que “el país avanzará y se desarrollará en la medida en que las empresas, una por una, avancen y se desarrollen”.⁵⁶⁰ Esta visión de la política económica y del papel del Estado en la economía queda más clara en los siguientes planteamientos del PND, 2001-2006:

⁵⁵⁹ Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, p. 54

⁵⁶⁰ *Ibid.*, p.55

Con este programa se busca la creación de un ambiente de competencia, donde el Estado ciertamente no estorbe y canalice la acción pública para crear las condiciones necesarias para que el sector privado aproveche su energía potencial y alcance altos índices de productividad y competitividad.⁵⁶¹

De acuerdo con la visión planteada en el Plan, los pilares del crecimiento serían: un entorno macroeconómico cierto y estable, sustentado en finanzas públicas sólidas; una acción pública decidida en favor del desarrollo; un sistema financiero sólido y eficaz en el apoyo al aparato productivo; una mayor flexibilidad microeconómica; la extensión de los frutos de la apertura y de la competitividad a segmentos más amplios de la población; el apoyo a la educación permanente, la capacitación laboral y el desarrollo tecnológico; el uso sustentable de los recursos naturales y el respeto absoluto al medio ambiente; la superación de los rezagos en infraestructura pública y privada; y la planeación regional, reforzada por la coordinación entre el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales y municipales.⁵⁶²

Para lograr la transición hacia un crecimiento con las características anteriores se plantean cinco objetivos: 1) conducir responsablemente la marcha económica del país; 2) elevar y extender la competitividad del país; 3) asegurar el desarrollo incluyente; 4) promover el desarrollo económico regional equilibrado, y 5) crear condiciones para un desarrollo sustentable.

En cuanto al objetivo de impulsar la competitividad del país, el Plan señala que:

Corresponde al Estado promover las condiciones para la inserción competitiva de México en la economía global. En el marco de una nueva cultura laboral y empresarial, se propone una política de competitividad industrial capaz de crear las condiciones para extender la competitividad a todo el espectro sectorial y regional, no plenamente aprovechado todavía, ofreciendo una disponibilidad oportuna y eficaz de infraestructura, una adecuada oferta de educación y de capacitación para el trabajo productivo, un mayor esfuerzo de desarrollo tecnológico y científico y un marco de regulación más flexible.⁵⁶³

⁵⁶¹ *Ibid.*, p. 56

⁵⁶² *Ibid.*, pp. 97-98

⁵⁶³ *Ibid.*, p.109

Entre las estrategias planteadas para alcanzar este objetivo destacan: establecer un marco institucional adecuado que contemple un ambiente político y económico estable; fortalecer la integración de cadenas de valor y establecer una intensa competencia de mercado; y el desarrollo de cadenas de proveedores y distribuidores con esquemas eficaces de comercialización.

Más competitividad

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, presentado por Felipe Calderón, presenta como segundo eje, una economía competitiva y generadora de empleos. La política industrial de esta administración se planteó como objetivo central lograr un funcionamiento eficiente de los mercados y fomentar la competencia, bajo el argumento de que éste es el mejor camino para que la iniciativa privada tome decisiones en términos de inversión, producción y empleo.

La delimitación clara de la participación económica del Estado, la garantía por parte de las autoridades regulatorias de que el terreno de juego es parejo para todos los actores, así como la acción expedita y efectiva del Gobierno para atender, dentro del ámbito de sus atribuciones, cuestiones de la actividad económica de los particulares, son elementos fundamentales de un entorno de competencia sana y conducente a la inversión y a la actividad emprendedora en todos los niveles. En ese ámbito, es clave el papel del Estado para garantizar la competencia económica. La competencia se traduce en menores precios de los insumos y de los bienes finales, contribuyendo a un mayor nivel de ingreso de las familias.⁵⁶⁴

La política comercial e industrial aplicada por el gobierno de Felipe Calderón, de acuerdo con la Secretaría de Economía, se propone fundamentalmente resolver las distorsiones de mercado tales como las externalidades, los monopolios u oligopolios, los mercados incompletos, la información asimétrica y de coordinación de los agentes.

Ahora bien, estos principios económicos liberales se articulan en una serie de programas de fomento a la industria, tanto de carácter horizontal como vertical, que buscan fortalecer sobre todo la Inversión Extranjera Directa (IED). Existen cuatro grupos diferenciados de políticas de atracción de la IED: el primer tipo de políticas aplicadas combina la protección,

⁵⁶⁴ Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012, p. 34

incentivos financieros y fiscales para promover la localización de las transnacionales en sectores nuevos y estratégicos; ejemplo de esto es el apoyo a la industria automotriz y la “naciente” industria aeronáutica. El segundo tipo de políticas consiste en un número de medidas originalmente dirigidas a sectores específicos. Éste es el caso de los apoyos para la localización de las transnacionales de la industria de la electrónica, software y computación. El tercer tipo de políticas orientadas a las actividades altamente concentradas que muestra grandes economías de escala y redes, tales como la electricidad, telecomunicaciones, petróleo y gas natural. El cuarto tipo de medidas de apoyo a los llamados clústeres, particularmente empresas de tamaño pequeño y mediano, o actividades en las cuales opera un elevado número de pequeñas firmas básicamente bajo el liderazgo de grandes compañías transnacionales.

CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se estudiaron los cambios en la concepción de la política industrial a raíz de la nueva relación Estado-mercado. Se encontró que tras haber ocupado una posición central la política industrial y comercial en la estrategia de crecimiento e industrialización, a lo largo de la década de los ochenta fue perdiendo legitimidad hasta el punto de quedar prácticamente excluida.

A lo largo de las décadas de los ochenta y noventa en Brasil y hasta el presente en México, la idea generalmente aceptada era que *“la mejor política industrial es no hacer política industrial”*. Aunque el cambio en realidad no fue tan radical, la política industrial sí perdió su carácter esencial así como la capacidad de hacer uso de instrumentos como el proteccionismo comercial o los subsidios fiscales bajo el argumento de que su aplicación generaría desequilibrios e inestabilidad.

De este modo la formulación de la política industrial se confinó al concepto de *política para la competitividad*, más preocupada por incrementar la eficiencia de los sectores existentes que por crear nuevos sectores o actividades. Sin embargo, en los años del siglo XXI, la política industrial volvió a colocarse en el centro de la política económica brasileña, no así en México, dando un nuevo impulso al desarrollo industrial de ese país. Las expectativas al respecto hasta 2012 eran prometedoras. En México se seguía y sigue privilegiando la estabilidad por encima de todo.

REFLEXIONES FINALES

El panorama económico de Brasil y México es muy distinto al prevaleciente hace cinco años, fecha en que inicié mis estudios doctorales. En 2012, Brasil era considerado en el plano internacional no solo como el *gigante* de América Latina sino como el *milagro económico* del siglo XXI entre las economías emergentes. Por su parte, la economía mexicana había conseguido, después de no pocas vicisitudes, la estabilidad macroeconómica. Al mismo tiempo, la realidad económica y política de ambos países parecía ser más distante que nunca. Como señalé en la introducción a este trabajo, estos fueron algunos de los aspectos que me llevaron a realizar un estudio comparado de las trayectorias de largo plazo de ambas economías.

El análisis de historia económica comparada que aquí se presenta, contribuye, sin duda, a entender la circunstancia actual de las economías brasileña y mexicana, a partir del análisis y entendimiento de los esfuerzos que se hicieron en el pasado para conformar las naciones que hoy conocemos.

Esta tesis contribuye con una propuesta metodológica de periodización común a las trayectorias de largo plazo de Brasil y México, la brecha de producto per cápita, que puede ser extensiva a otras economías, en particular las latinoamericanas, lo cual abre una línea de análisis importante para futuras investigaciones. El uso de esta metodología, me permitió establecer fases comparativas en la trayectoria económica de ambos países, aislando sus fluctuaciones específicas.

Una segunda contribución es haber realizado un análisis de historia económica comparada de muy largo plazo, integrando el análisis de los aspectos institucionales y estructurales más relevantes en el desarrollo económico de Brasil y México de forma articulada, y no meramente como casos particulares. Finalmente, la tesis contribuye a retomar el estudio y reivindicar el papel del Estado y, de manera particular, de la política industrial, como elementos clave en la transformación de la actividad económica.

Los objetivos particulares y resultados más importantes de esta investigación se resumen a continuación.

En primer lugar, se realizó análisis detallado de los hechos estilizados del crecimiento económico, desde una perspectiva de muy largo plazo. En específico se estudió el comportamiento de los agregados macroeconómicos básicos (producto interno bruto, producto per cápita, inversión total, pública y privada, exportaciones e importaciones) de Brasil y México en el periodo 1930-2012. Lo cual contribuyó a identificar y diferenciar los periodos de mayor dinamismo, los momentos de aletargamiento y las etapas de contracción económica en cada país. Adicionalmente, al comparar la trayectoria de largo plazo de la brecha del producto per cápita de Brasil y México con respecto a Estados Unidos, fue posible establecer una periodización común a ambos, obviando sus fluctuaciones particulares. Con la información obtenida se concluye que si bien existen muchas coincidencias en la evolución de las variables macroeconómicas de ambos países, también se observan fluctuaciones de duración y profundidad variables, y diferenciadas entre cada uno. En particular, en las últimas tres décadas, y con énfasis especial en los años que van del siglo XXI.

En cuanto a sus características estructurales, el análisis de estas variables macroeconómicas permite concluir que entre 1930 y 2015, Brasil y México ha experimentado una transformación significativa. De modo que la producción primaria ha perdido participación, el sector industrial ha oscilado entre el 40 y el 30% de la producción, en tanto el sector servicios es el que más ha crecido en ambos casos. Existe, además, una importante relación directa entre la acumulación de capital y el crecimiento del producto, coincidiendo las etapas de mayor crecimiento relativo con aquellas en que el stock de capital acusó una proporción mayor del PIB.

Finalmente, los agregados de comercio exterior, permiten concluir que tanto Brasil como México, mantienen un sector exportador poco diversificado que los hace muy sensibles a los vaivenes de los mercados internacionales, situación que se agrava al considerar la composición de sus exportaciones. Las de Brasil integradas en gran medida por productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que las de México son, en su mayoría, manufacturas de mediana y alta tecnología, elaboradas en mayor medida bajo un sistema de economía de enclave. De manera que no dependen de la capacidad tecnológica de su planta productiva, sino de la facilidad para importar insumos o componentes. De modo que el sector externo resulta un factor que puede restringir el crecimiento a través del comportamiento del saldo en la balanza comercial.

En segundo lugar, la revisión detallada de cada una de las etapas del desarrollo económico de Brasil y México, evidenciaron que aun cuando en términos macroeconómicos sus trayectorias son muy semejantes, existen aspectos sociales e institucionales que les otorgan matices propios. Asimismo, se aprecia que el Estado, y en particular el papel que a él se le asigna en cada modelo, es determinante en el desempeño económico de ambos países, de manera que los cambios en la orientación de la política económica, ocasionaron cambios importantes en los determinantes del crecimiento. De igual modo, una mayor presencia o intervención del Estado en los asuntos económicos derivó, a pesar de las ineficiencias, en mayores tasas de crecimiento e instituciones más sólidas, tanto en Brasil como en México.

En tercer lugar, al revisar los instrumentos de política económica que hicieron posible la industrialización de Brasil y México, se encontró que la política industrial ha sido un rasgo distintivo, aun cuando sus objetivos han cambiado en atención al modelo económico adoptado. Así, aunque su instrumentación comenzó como una medida de combate a los desequilibrios externos, poco a poco, a medida que el Estado adquirió mayor control político, ésta adquirió relevancia propia. Sin embargo, el cambio en el modelo económico de los años ochenta supuso el abandono de la política industrial, perdiendo legitimidad a lo largo de la década de los ochenta, a tal punto que en la década de los noventa era común escuchar entre los funcionarios de la política económica, de Brasil, México y otros países, la famosa frase de Gary Becker: *“la mejor política industrial es no hacer política industrial”*.

Por último, la política industrial de las últimas décadas ha sido confinada al concepto de *política para la competitividad*, centrándose en medidas que buscan incentivar una mayor eficiencia en los sectores ya existentes, olvidándose de crear nuevos sectores o actividades.

Todo lo anterior, lleva a concluir que a pesar de los esfuerzos realizados por Brasil y México, en la búsqueda de estrategias que les permitan superar los obstáculos al crecimiento e insertarse en una senda de expansión sostenida, los problemas estructurales presentes en ambas economías son de magnitud significativa, y junto con instituciones débiles y poco proclives a fomentar el desarrollo productivo; mantienen y profundizan los obstáculos al desarrollo de ambos países.

De manera que un lustro después de iniciada esta investigación, Brasil ha dejado de ser un *milagro*, y se encuentra sumergido en una crisis política y económica de proporciones considerables que ha comenzado a revertir los avances logrados en los años previos. Mientras que México, además de mantenerse desde hace ya más de tres décadas en una suerte de estancamiento secular, atraviesa por un enorme deterioro político y social; y, como si no fuera suficiente, enfrenta una inusual circunstancia de enfriamiento y amenaza en las relaciones con su principal socio comercial. De continuar por estos caminos el futuro de Brasil y México no es nada alentador.

Se sostiene por tanto, que tanto en Brasil como en México es indispensable adoptar un nuevo modelo económico, en el que se recupere el papel y capacidad de acción del Estado en la economía; se incentive el desarrollo del mercado interno a través de mayor inversión y una nueva política industrial, encaminada a la promoción y financiamiento de nuevas actividades y la diversificación del aparato productivo; y se cree un nuevo marco institucional que coloque en el centro de la política económica los objetivos de crecimiento económico y disminución de la desigualdad y concentración del ingreso.

Las reflexiones y análisis vertidos en esta investigación abren muchas más interrogantes y líneas de investigación que podrán ser recuperados en futuros trabajos. Entre ellos: los factores que explican la crisis política y económica en Brasil durante el segundo mandato de la presidenta Dilma Russef; evaluar los resultados del llamado “nuevo ciclo reformador” en México; un análisis profundo de la política industrial (o de competitividad) de ambos países y su impacto en la producción; una evaluación cuantitativa de los efectos de la política industrial y el cambio estructural de las economías brasileña y mexicana; un riguroso análisis estadístico del sector manufacturero (y exportador) en cada una de las fases del desarrollo identificadas en esta investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, M. P., A.S. Bevilaqua y D.M. Pinho (2003), "Sustitución de importaciones y crecimiento en Brasil (1890-1970)", en Cárdenas, E., J.A. Ocampo y R. Thorp (comps.), *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, FCE, México.
- Albertos, R.O. (1982), "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.
- Alcaide, L. (2001), "Brasil y las vueltas del camino", en *Política Exterior*, vol. 15, núm. 83, Estudios de política exterior, septiembre-octubre.
- Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (1982), "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.
- Aspe, P. (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, Textos de economía, FCE, México.
- Ayala, J. (2001), *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, FE-UNAM, México.
- _____ (1995), "Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976" en Cordera, R. (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Lecturas, El Trimestre Económico, núm. 39, FCE, México.
- Avelãs, A.J. (1990), *Industrialización y desarrollo. La economía política del "modelo brasileño de desarrollo"*, FCE, México.
- Bacha, E.I. (1986), *El milagro y la crisis. Economía brasileña y latinoamericana*, Lecturas, El Trimestre Económico, núm. 57, FCE, México.
- Baer, W. (2008), *The Brazilian Economy. Grow and Development*, 6ª edición, Lynne Rienner Publishers.
- _____ (1963), "Inflação e eficiencia económica no Brasil" en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 3, núm. 1, Belo Horizonte, Brasil.
- Balassa, B. (1983), "La política de comercio exterior de México" en *Comercio Exterior*, vol.33, núm. 3, México, marzo.
- _____ (1970), "La política comercial de México: análisis y proposiciones" en *Comercio Exterior*, vol. XX, núm. 11, México, noviembre.

- Banco de México, *Informe anual*, varios años.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., EE.UU.
- _____ (1975), *The Mexican economy: recent trends and future prospects*, 1975.
- Baumann, R. y A.M. de Paiva (2001), “La sustitución de importaciones en Brasil entre 1995 y 2000” en *Revista de la CEPAL*, núm. 89, Santiago de Chile, agosto.
- Bekerman, M. (1986), “Promoción de exportaciones. Una experiencia latinoamericana: el caso de Brasil” en *Comercio exterior*, vol. 36, núm. 5, México, mayo.
- Bendesky, L., et. Al. (2004), “La industria maquiladora de exportación en México; mitos, realidades y crisis” en *Estudios Sociológicos*, vol. 22, núm. 65.
- Bértola, L. y J.A. Ocampo (2010), *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Secretaria General Iberoamericana, AECID-Fundación Carolina.
- Bianchi, P. y S. Labory (2011), *Industrial Policy after the Crisis, Seizing the future*, Edwar Elgar, Northampton.
- Bielschowsky, R. (1991), “Ideología y desarrollo: Brasil, 1930-1964” en *Revista de la CEPAL*, núm. 45, Santiago de Chile, diciembre.
- Bitrán, D. (coord.) (1992), *Patrones y políticas de industrialización de Argentina, Brasil y México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Blanchard, O. y J. Simon (2001), “The Long and Large Decline in U.S. Output Volatility”, *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Browder, J. (1987), “Brazil’s Export Promotion Policy (1980-1984): Impacts on the Amazon’s Industrial Wood Sector” en *The Journal of Developing Areas*, vol. 21, núm. 3, EUA, abril.
- Brown, F. y L. Domínguez (coords.) (2015), *Los retos de la nueva política industrial*, Facultad de Economía-UNAM, México.
- Bruno, M., G. Di Tella, R. Dornbusch y S. Fischer (comps.) (1988), *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, *Lecturas*, núm. 62, El Trimestre Económico, FCE, México.
- Brunner, K. (ed.) (1981), *The Great Depression Revisited*, *Rochester Studies in Economics and Policy Issues*, vol. 2, Boston, Martinus Nijhoff Publishing.
- Bueno, G. (1974), “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.

- Bulmer-Thomas, V. (2010), *La historia económica de América Latina desde la independencia*, 2ª edición, FCE, México.
- Cabrera C.J. (2008), "Gasto Público en México (1982-2006)" en Cordera, R. y Cabrera, C.J. (coords.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, El Trimestre Económico, FCE-UNAM, México.
- _____, A. Gutiérrez y R. Antonio (2006), *Cambio estructural de la economía mexicana*, FE-UNAM, México.
- _____ y R. Antonio (2005), "Gasto público y gasto social en México" en Cordera, R. y Cabrera, C.J. (coords.), *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, FE-UNAM, México.
- Calderón, C. y K. Schmidt (2008). *Business Cycles and Fiscal Policies: The Role of Institutions and Financial Markets*, Documento de trabajo, núm. 481. Banco Central de Chile.
- Calva, J.L. (coord.) (2012), *Mercados e inserción de México en el mundo*, vol. 3, Consejo Nacional de Universitarios, México.
- Cárdenas, E. (2015), *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, FCE-Colmex-FHA, México.
- _____ (2010a), "La economía mexicana en el dilatado siglo XX" en Kuntz, S. (coord.), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, El Colegio de México-Secretaría de Economía, México.
- _____ (2010b), *Para entender la economía*, México en su bicentenario, Nostra Ediciones, México.
- _____ (2005), *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, 2ª reimpresión, FCE-Colmex-FHA, México.
- _____ (1996), *La política económica en México, 1950-1994*, FCE, México.
- _____ (1999), "Lecciones recientes sobre el desarrollo de la economía mexicana y retos para el futuro" en Ortiz, G., et. al., *México: transición económica y comercio exterior*, FCE-Banco Nacional de Comercio Exterior, México.
- _____ (1987), *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, El Colegio de México, México.
- Cardero, M. E y F. Aroche (2008), "Cambio estructural comandado por apertura comercial. El caso de la economía mexicana" en *Estudios Económicos*, vol. 23, núm. 2, El Colegio de México.

- Cardoso, E.A. (1979), "Celso Furtado revisitado: a década e 30" en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 33, núm. 3, Brasil, págs. 373-398.
- Carone, E. (1976), *O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)*, São Paulo, Difel.
- Casar, J. (2008), "Desarrollo, crecimiento y política industrial", en Cordera, R. y C.J. Cabrera (coords.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, El Trimestre Económico, núm. 99, FCE-UNAM. México.
- _____ (1985), "Sobre el agotamiento del patrón de desarrollo en México" en *Investigación Económica*, núm. 174, octubre-diciembre, FE-UNAM, México.
- Cavazos, M. (1976), "Cincuenta años de política monetaria" en Fernández E., *Cincuenta años de Banca Central*, Lecturas del Trimestre Económico, FCE, México
- CEPAL (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Naciones Unidas, Santiago, Chile, p. 253.
- _____ (2008), *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Política Macroeconómica y Volatilidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile,
- _____ (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago de Chile.
- _____ (2002), *Globalización y desarrollo*, ONU, Santiago, Chile.
- _____ (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago de Chile, abril.
- Cerutti, M. y M. Vellinga (comps.) (1989), *Burguesías e industria en América Latina y Europa meridional*, Alianza, Madrid
- Chang, H.J. (2009), "Industrial Policy. Can we go beyond and unproductive confrontation?", a plenary paper for ABCDE (Annual World Bank Conference on Development Economics), Seoul, South Korea, 22-24 June.
- _____ (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan.
- Ciuriak, D. y J.M. Curtis (2013), "The Resurgence of Industrial Policy and What It Means for Canada", en IRPP Insight 2, Institute for Research of Public Policy, Montreal, junio.
- Clavijo, F. (2008), "Apertura económica y competitividad. La experiencia de México" en Cordera, R. y Cabrera, C.J. (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, El Trimestre Económico, FCE-UNAM, México, 2008.
- _____ y S. Valdivieso (1999), "Reformas estructurales y política macroeconómica" en Clavijo, F., *Reformas económicas en México, 1982-1999*, Lecturas, núm.92, El Trimestre Económico-CEPAL-Estrategia y análisis Económico Consultores, S.C-FCE, México.

- _____, *et. al.* (1994), *La política industrial en México*, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial-El Colegio de México-ITAM-Confederación de Cámaras Industriales, México.
- Cohn, G. (1971), "La industrialización en Brasil: proceso y perspectivas", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 33, núm. 3, UNAM, México, julio-septiembre.
- Colegio Nacional de Economistas (1982), "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.
- Comín, F. (2011), *Historia Económica Mundial. De los orígenes a la actualidad*, Alianza Editorial, Madrid.
- Cordera, R. (2015), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. FCE, México.
- _____. (2009), "México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo" en *Economía UNAM*, núm. 18, UNAM, septiembre-diciembre.
- _____ y C.J. Cabrera (coord.) (2008), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, El Trimestre Económico, UNAM-FCE, México.
- _____ (2008), "Introducción" en Cordera, R. y C.J. Cabrera (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, El Trimestre Económico, UNAM-FCE, México.
- _____ y L. Lomelí (2008), "El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural (1982-2004)" en Cordera, R. y C.J. Cabrera (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, El Trimestre Económico, UNAM-FCE, México.
- _____ y C. Ruiz (1980), "Esquema de periodización del desarrollo capitalista en México" en *Investigación económica*, núm. 153, México, julio-septiembre.
- Córdova, A. (1985), *La política de masas del cardenismo*, Ed. Era, 2ª edición, Serie Popular, México.
- _____ (1972) *La formación del poder político en México*, Ed. Era, Serie Popular, México.
- Cuadros, A.M. (2000), "Exportaciones y crecimiento económico: un análisis de causalidad para México" en *Estudios Económicos*, vol. 15, núm. 1, El Colegio de México.
- Cypher, J., *et. Al.* (1991), "La política de México para la promoción de exportaciones: ¿un nuevo patrón de acumulación?" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 53, núm. 3, UNAM, México.

- Da Motta, P. (2003), "Brasil: retos de la política industrial y comercial de principios del siglo XXI" en *ICE Brasil*, núm. 810, octubre-noviembre.
- Da Silva, J. (2003), "La evolución de la economía del gobierno de Lula da Silva" en *ICE-Brasil*, núm. 810, octubre-noviembre.
- Dean, W. (1989), "Industriales y oligarquía en el desarrollo de São Paulo" en Cerutti, M y M. Vellinga (1989), *Burguesías e industria en América Latina y Europa meridional*, Alianza, Madrid.
- _____ (1971), *A industrialização de São Paulo (1880-1945)*, São Paulo, Difel.
- _____ (1969), *The Industrialization of São Paulo, 1880-1945*, University of Texas Press, Austin.
- De la Madrid, M. (1982), Discurso de toma de posesión, 1o de diciembre, México.
- _____ (1983), Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México.
- De Mateo, F. (1980), "Contribución a la polémica sobre el GATT" en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 2, México, febrero.
- _____ (1985), "México: política comercial y desarrollo" en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 11, México, noviembre.
- Deuda externa pública mexicana* (1988), FCE-SHCP, México.
- De Oliveira, A. y P. Nakatani (2007), "La economía brasileña bajo Lula. Un equilibrio hecho de contradicciones" en *MR*, vol. 58, núm. 9, febrero.
- De Villarreal, R. y R. Villarreal (1980), "El comercio y la industrialización de México a la luz del nuevo GATT" en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 2, México, febrero.
- Díaz, C.F (1985), "América Latina en la Gran Depresión, 1929-1939", en Gersovitz *et. al.* (comps.), *Teoría y experiencia del desarrollo económico, ensayos en honor de Sir W. Arthur Lewis*, FCE, México.
- Díaz, D. (1994), *Crisis y cambios estructurales en América Latina. Argentina, Brasil y México durante el periodo de entreguerras*, FCE, México.
- Dobado, R., A. Gómez y G. Márquez (comp.) (2007), *México y España ¿Historias económicas paralelas?*, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 98, FCE, México.
- Dosi, G (1988), "Institutions and markets in a dynamic world" en *The Manchester School*, vol. 56, núm.2, Oxford, Blackwell Publishing.
- Drinot, P. y A. Knight (coord.) (2015), *La Gran Depresión en América Latina*, FCE, México
- Easterly, I. y J. Stiglitz (2001), "Shaken and Stirred: Explaining Growth Volatility" en *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, The International Bank for Reconstruction and Development.

- Edwards, Sebastian y Teitel (comp.) (1991), *Crecimiento, reforma y ajuste. Las políticas comerciales y macroeconómicas de América Latina en los decenios de 1970 y 1980*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Eichengreen, B. y K. H. O'Rourke (2010), "A Tale of Two Depressions", en <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3421>
- El Comercio Exterior de México* (1982), tomo II, Siglo XXI-Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Academia de Arbitraje y Comercio Internacional, México.
- Fatás, A. (2002), "The effects of business cycles on growth", *Economic Growth: Sources, Trends and Cycles*, Norman Loayza y Raimundo Soto (eds.), Santiago de Chile, Banco de Chile.
- Ferguson, N. (2007), "The Second World War as an economic disaster", en Oliver, M.J y D.H. Aldcroft (eds.), *Economic Disasters of the Twentieth Century*, Cheltenham UK, Edward Elgar, pp. 83-131.
- Ffrench-Davis, R. (2005), *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Siglo XXI, México.
- Feijo, C.A, L.F. Punzo y M. Tostes, "Brazil's economy -1971-2008. Growth pattern and structural change", en *Global crisis*, en prensa.
- Flores, A. (1998), *Proteccionismo versus Librecomercio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Findlay, R y K. O'Rourke (2007), *Power and Plenty. Trade, War and the World Economy in the Second Millenium*, Princeton, Princeton University Press.
- Fishlow, A. (1973), "Origenes y consecuencias de la política de sustitución de importaciones en Brasil", en Di Marco, L. (comp.), *Economía internacional y desarrollo económico: ensayos en honor de Raúl Prebisch*, Depalma, Buenos Aires.
- Fujigaki, E. (2013), "Luces y sombras de la industria en el siglo XX mexicano (1880-1982) en Fujigaki, E. (coord.), (2013), *México en el siglo XX. Pasajes históricos*, Facultad de Economía-UNAM, p.65
- _____ (coord.), (2013), *México en el siglo XX. Pasajes históricos*, Facultad de Economía-UNAM, p.65
- Furtado, C. (1962), *Formación Económica del Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 196.
- _____ (1959), *El crecimiento económico de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Galindo, L.M, C. Ricoy, y M. Vázquez (2008), “Exportaciones, crecimiento económico y apertura externa” en Cordera, R. y C.J: Cabrera (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-EI Trimestre Económico-FCE, México, 2008.
- Gazol, A. (2008), “La apertura comercial veinte años después” en Cordera, R. y C.J. Cabrera (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas, núm. 99, UNAM-EI Trimestre Económico-FCE, México.
- _____ (2007), *Bloques Económicos*, UNAM-Facultad de Economía, México.
- _____ (2004), “Diez años del TLCAN: una visión al futuro” en *Economía UNAM*, núm. 3, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Gersovitz *et. al.* (comps.), *Teoría y experiencia del desarrollo económico, ensayos en honor de Sir W. Arthur Lewis*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 402
- Góngora, P., *Determinantes de la volatilidad en el producto: Evidencia Empírica*, Trabajo para optar al título de Economista de la Pontificia Universidad Javeriana.
- Gracida, E. (2002), *El siglo XX mexicano. Un capítulo de su historia, 1940-1982*, UNAM-DGAPA-Facultad de Economía, México.
- Green, R. (2004), “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.
- Grupo Huatusco (2004), *¿Por qué no crecemos? Hacia un consenso para el crecimiento en México. Reflexiones de 54 economistas*, 2ª edición, México, julio.
- Hausman, R. (2011), “Structural Transformation and Economic Growth in Latin America”, en Ocampo, J.A y J. Ros (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford University Press, Oxford, EE.UU.
- Hernández, H. (1985), “La promoción de exportaciones y la liberación del comercio exterior” en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm11, México, noviembre.
- Hernández, E. (2000), “Productividad y empleo en la apertura económica de México” en *El Trimestre Económico*, vol. 67, núm. 265, Fondo de Cultura Económica.
- Hilton, S. E. (1975), “Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945: A Reappraisal of his Attitude Toward Industrialization and Planning” en *Journal of Economic History*, vol. 25, núm. 4, pp. 754-778.
- Hobsbawm, E. (2010), *Historia del Siglo XX*, 2ª edición, Crítica, Grupo Editorial Planeta, Argentina.

- Ianni, O. (1971), *Estado y planificación económica en Brasil (1930-1970)*, Amorrortu editores, Argentina.
- Iglesias, E. (2006), "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 90, Santiago, Chile.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2010), *Estadísticas históricas de México 2009*, Colección Memoria, México, 2010.
- Izquierdo, R. (1964), "Protectionism in México", en R. Vernon (ed.), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Judt, T. (2010), *Algo va mal*, Taurus, México.
- Kacef, O. y J.P. Jiménez (comp.) (2009), *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*, Documento de proyecto, CEPAL-ONU, Santiago de Chile.
- Kuntz, S. (coord.) (2010), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, El Colegio de México-Secretaría de Economía, México.
- Krugman, P. (1998), "What's new about the New Economic Geography?", en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, núm. 2.
- Larraín, F. y F. Parro (2008), "Chile menos volátil", *El Trimestre Económico*, vol. LXXV (3), núm. 299.
- Leff, N. (1970), "El desarrollo económico del Brasil a largo plazo" en *El Trimestre Económico*, vol. 37, núm. 147(3), Fondo de Cultura Económica, México, julio-septiembre.
- Leiken, R.S. "¿Con un amigo como Fox?" en *Foreign Affairs en Español*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, otoño-invierno de 2001.
- Leme, M.S. (1978), *A ideologia dos industriais brasileiros (1919-1945)*, Petrópolis, Vozes, Editora, Lda.
- Lessa, C. (1964), *15 años de política económica no Brasil*, Centro de Desenvolvimento Econômico, CEPAL-BNDE, Río de Janeiro, Brasil.
- Lima, H.F. (1975), *História do pensamento económico no Brasil*, São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- Lin, J. (2012), *New structural economics: a framework for rethinking development*, The World Bank, Washington, D.C., EE.UU.
- Lustig, N. (2002), *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México-FCE, México.
- Maddison, A. (1993), *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México*, Fondo de Cultura Económica, México.

- _____ (1991), *Historia del desarrollo capitalista: sus fuerzas dinámicas. Una visión comparada de largo plazo*, Ariel, Barcelona.
- _____ (1986), *Las fases del desarrollo capitalista; una historia económica cuantitativa*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México.
- Mahar, D., y F. A. Rezende (1975), "The Growth and Patern of Public Expenditure in Brazil: 1920-1969" en *Public Finance Quarterly*, vol. 3, pp. 384-385,
- Malik, A. y Temple, J.R. (2006), "The Geography of Output Volatility", CEPR. Discussion Papers, 5516.
- Matus, J. A. (1980), "Elementos para el debate sobre la conveniencia de la adhesión de México al GATT" en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 2, México, febrero.
- Mesquita, M. (2011), "Grandes Esperanzas. El éxito económico de Brasil plantea expectativas más exigentes para el país, tanto a nivel interno como internacional" en *Finanzas & Desarrollo*, marzo.
- Millán, H. (1999), "Las causas de la crisis financiera en México", en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. II, núm. 5, El colegio mexiquense, México, pp.25-66.
- Mishkin, F.S. y K. Schmidt-Hebbel (2007), "Does Inflation Targeting Make a Diference", *Monetary Policy Under Inflation Targeting*, Mishkin y Schmidt Hebbel editores, Banco Central de Chile, Santiago de Chile.
- Mobarak, A.M. (2005), "Democracy, Volatility and Economic Development", *The Review of Economics and Statistics*, núm. 87, May.
- Modiano, E.M. (1988), "El primer intento del cruzado. El programa brasileño de estabilización de febrero de 1986" en Bruno, M., G. Di Tella, R. Dornbusch y S. Fischer (comp.), *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, Lecturas El Trimestre Económico, núm. 62, Fondo de Cultura Económica, México.
- Molina, T. y R. Zárate (2009), *La industrialización orientada a la exportación. ¿Una estrategia de desarrollo para México?*, UNAM-IIEc-Siglo XXI, México.
- Monteverde, A. et. al. (coords.), (2010), *¿Tiene México una política industrial?*, UNAM-IIEc, México.
- Morales, M.E. y F.I. Serrano (2010), "Brasil 2011, ¿continuidad o nueva política económica?" en *Revista trimestral de análisis de coyuntura económica*, vol. III, núm. 4, octubre-diciembre.
- Moreno-Brid, J.C.(2015), "Cambio estructural para el crecimiento económico: grandes pendientes de la economía mexicana", en Cordera, R. (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, FCE, México.

- _____ y J. Ros (2010a), *Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana: una perspectiva histórica*, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ y J. Ros (2010b), “La dimensión internacional de la economía mexicana” en Kuntz Ficker, Sandra (coord.), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, El Colegio de México-Secretaría de Economía, México.
- Murayama, C. (2010), “Juventud y crisis: ¿hacia una generación perdida?” en *Economía UNAM*, núm. 20, UNAM, mayo-agosto.
- Nacional Financiera, S.A., *La economía mexicana en cifras*, México, 1978.
- _____ -Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (1952), “El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior” en *El Mercado de Valores*, año XII, núm. 47, Nafinsa, México, lunes 24 de noviembre.
- _____ (1971), *La política industrial en el desarrollo económico de México*, Nafinsa-CEPAL, México.
- Oreiro, J.L., et. al. (2012), “La economía del crecimiento impulsado por la demanda. Teoría y evidencia respecto del Brasil”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 106, Santiago de Chile, abril.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1992), *Estudios económicos de la OCDE. México 1991-1992*, Francia.
- Ortiz, A. (1998), *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-FCE, México.
- Peláez, C.M. (1971), “Análise econômica do programa brasileiro de sustentação do café, 1906-1945: Teoría, Política e Medição”, en *Revista Brasileira de Economía*, vol. 25, núm. 4.
- Pérez, E. Titelman, D. y Carvalho, P. (2013), “Weak Expansions: A Distinctive Feature of the Business Cycle in Latin America and the Caribbean”, *World Economic Review*.
- Phillips, A (1985), “El financiamiento: instrumento de política para fomentar las exportaciones” en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 11, México, noviembre.
- Pineda-Salazar, R. y R. Cárcamo-Díaz (2013), *Política monetaria, cambiaria y macroprudencial para el desarrollo. Volatilidad y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2011*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 142, CEPAL, Santiago de Chile.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires.

- Portugal, M.S. (1994), "As políticas brasileiras de comercio exterior, 1947-88", en *Ensaio FEE*, Porto Alegre, Brasil.
- Provencio, E. (1993), "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.
- Puyana, A. y J. Romero (2004), "La estrategia comercial mexicana ¿Superando la fuerza centrípeta estadounidense? en Foro Internacional, vol. 44, núm. 3, El Colegio de México.
- Reynolds, Clark (1977), "Por qué el 'desarrollo estabilizador' de México fue en realidad desestabilizador" en *El Trimestre Económico*, México.
- _____ (1970), *The Mexican Economy*, New Haven, Yale University Press, Estados Unidos.
- Romero, J. (2016), "Política industrial: única vía para salir del subdesarrollo", en *Economía Informa*, núm. 397, Facultad de Economía-UNAM, marzo-abril.
- _____ (2002), "Cuatro estrategias de crecimiento" en *Estudios Sociológicos*, vol. 20, núm. 58, El Colegio de México.
- Romero, M.E (coord.) (2012), *Fundamentos de la política económica en México, 1910-2010*, Facultad de Economía, UNAM, Federación Colegio Nacional de Economistas, México.
- _____ (coord.) (1997), *La industria mexicana y su historia. Siglos XVIII, XIX y XX*, UNAM-DGAPA, Facultad de Economía, México
- Ros, J. (2013), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, FCE-Colmex, México.
- _____ y J. Casar (2004), "¿Por qué no crecemos?" en *Nexos*, México, octubre.
- Rossotto, R. y C. Warman (2007), "Políticas de desarrollo, nacionalismo y relaciones exteriores en el Brasil de los años cincuenta", *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 2, El Colegio de México, abril-junio.
- Sáinz, P. y A. Caloagno (1999), *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*, Serie Temas de Coyuntura, División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL, Santiago de Chile.
- Salama, P. (2010), "Brasil, el legado económico de Lula, éxitos y límites" en *Ciclos*, año XX, vol. XIX, núm.37-38.
- Salazar-Xirinachs, J.M., I. Nübler y R. Kozul-Wright (2014), *Transforming Economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development*, International Labour Office, ONU-UNCTAD, Geneva.

- Seers, D. (1962), "Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina" en *Boletín Económico de América Latina*, vol. 7, núm. 1.
- Sen, A. (1998), "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI", en L. Emergi y J. Núñez (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., EE.UU.
- Silva M., T. Belchior y F. Ribeiro (2012), "Brasil: Crisis financiera internacional y políticas anticíclicas", en *Revista de la CEPAL*, núm. 196, Santiago de Chile, abril.
- Skidmore, T. (1982), *Politics in Brasil 1930-1964, An Experiment in Democracy*, Oxford University Press, Londres
- Solís, L. (1994), *Medio siglo en la vida económica de México 1943-1993*, El Colegio Nacional, México.
- _____ (1970), *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México.
- Souza, F.T. (1934), *A depressão comercial e o funding-loan de 1931*, Lobato e Cía., Río de Janeiro.
- Spiliopoulos, L. (2007), "What Determines Macroeconomic Volatility? A Cross-section and Panel Data Study", University of Sydney-Discipline of Economics.
- Stallings, B. y W. Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- Stiglitz, J., J. Lin y C. Monga (2013), *The Industrial Policy Revolutio: The Rol of Government Beyond Ideology*, IEA Series, Palgrave, MacMillan.
- Suárez, F. (2012), "Retórica, política económica y resultados del desarrollismo mexicano: 1932-1958", en Romero, M.E. (coord.), *Fundamentos de la política económica en México, 1910-2010*, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Suzigan, W. y J. Furtado (2006), "Política industrial y desarrollo" en *Revista de la CEPAL*, núm. 89, Santiago de Chile, agosto, pp. 75-91.
- Tarassiouk, A. (2007), "Estado y desarrollo. Discursos del Banco Mundial y una vision alternativa", en Vidal, G. y A. Guillén (coords.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, UAM-CLACSO libros, Buenos Aires.
- Taylor, J.B. (2000), "Remarks for the Panel Discussion on 'Recent Changes in Trend and Cycle'", Stanford University.

- Ten Kate, A. (1985), "Promoción de exportaciones y ajustes en la política comercial" en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 11, México, noviembre.
- _____ y F. De Mateo (1989), "Apertura comercial y estructura de la protección en México" en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 4, México, abril.
- Tello, C. (2008), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM-Facultad de Economía, México.
- Thorp, R. (ed) (1984), *Latin America in the 1930s. The Role in the Periphery in World Crisis*, London, Mac-Millan
- Vargas, G. (1954), *Mensagem ao Congresso Nacional*, en la apertura de las sesiones legislativas 15 de marzo, Río de Janeiro, Brasil.
- _____ (1952), *Mensagem ao Congresso Nacional*, Departamento de Imprensa Nacional, Río de Janeiro, Brasil.
- Vernon, R. (1966), *El dilema del desarrollo económico de México*, Ed. Diana, México.
- Vega, G. (2001), "La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica" en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4.
- Villarreal, R. (2010), *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010)*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Villela, A.V. y W. Suzigan (1973), *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*, IPEA-INPES, Río de Janeiro.
- Wirth, J. D. (1970), *The Politics of Brazilian Development, 1930-1954*, Stanford University Press, Stanford, pp. 56-67
- Wolf, H. (2005), "Volatility: Definitions and Consequences", *Managing Economic Volatility and Crises, A Practitioner's Guide*, Cambridge University Press.

Fuentes estadísticas:

- Banco Mundial: databank.worldbank.org/data/home.aspx
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe:
http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística: <http://www.ibge.gov.br/espanhol/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Banco de Información Económica*:
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Ipeadata: <http://www.ipeadata.gov.br/>
- Maddison, Angus, *Estadísticas históricas*, disponibles en:
<http://www.ggd.c.net/maddison/oriindex.htm>