



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

El “Desarrollo estabilizador”, 1958-1970: paradojas, límites y problemáticas de una experiencia de crecimiento económico en México

TESIS

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A

Julio César García Guevara

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Adrián Escamilla Trejo



Ciudad Universitaria, CD. MX. México. 2023.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

Mi más sincera gratitud para todos los que, de distintas maneras, fueron parte de este trabajo. Con sus ideas, tiempo para leerme y motivación, tengan por seguro que lo valoraré por siempre, con sus comentarios me impulsaron a continuar y mejorar el contenido de este trabajo. Agradezco también a la universidad, a la Facultad de Economía, a mis profesores y amigos por compartir experiencias y conocimiento que hoy me definen.

A mi asesor, el Dr. Adrián Escamilla, sin duda, gracias a su guía hoy este trabajo es una realidad, su valiosísimo esfuerzo nos ha traído hasta este momento. Al comité sinodal, Dra. Diana Lopez, Dra. Esperanza Fujigaki, Dr. Antonio Mendoza, así como al Ing. Alejandro Perez Pascual por darme su voto de confianza y atreverse a ser parte de este proceso.

Este trabajo no sería posible sin el apoyo de la DGAPA y el proyecto PAPIIT IN-402917 coordinado por la Dra. Esperanza Fujigaki, me siento muy honrado por haber formado parte de tan loable equipo de investigación, una de las más gratas experiencias en mi carrera.

Finalmente, los agradecimientos resultan insuficientes para mis padres y hermanos, por su apoyo, paciencia y confianza, este es su trabajo, espero también los motive, hermanos. Infinitas gracias para ti, Saami, te agradezco por impulsarme cada día a ser mejor profesionista y persona, por creer en mí, por el tiempo, por la motivación, por tu dedicación y las maravillosas experiencias que compartimos en la vida y la universidad, tienes todo mi amor, entrega y admiración.

*A mamá y papá. Este es uno más de sus logros, gracias
por acompañarme en el camino.*

In memoriam

*Este trabajo es la suma de meses de lectura, escritura y
discusión, sin embargo, llega a su fin luego de una de las
etapas más complicadas para la humanidad, cuando
menos desde mi breve experiencia de vida.*

*Por ello, me gustaría honrar en este trabajo a quienes con
enorme tristeza hemos despedido durante la pandemia.
Armando García y Silvia Tavares, sepan que nuestro
compromiso con su legado nos impulsa a buscar un
futuro mejor.*

Introducción	- 5 -
Capítulo 1. Nociones y debates sobre el desarrollo estabilizador	- 9 -
1.1 Características generales	- 11 -
1.2 Diferentes interpretaciones	- 20 -
1.2.1 <i>El insólito ciclo de crecimiento global</i>	- 20 -
1.2.2 <i>La política monetaria de estabilización</i>	- 24 -
1.3 Definición del desarrollo estabilizador como proceso histórico y sus principales problemáticas	- 29 -
2. La paradoja del modelo de desarrollo en México	- 38 -
2.1 Desequilibrios en el campo y límites de la política pública.....	- 40 -
2.2 Cambio estructural y promoción industrial	- 53 -
3. Los límites del financiamiento en el crecimiento económico	- 71 -
3.1 El papel de la banca central y de fomento en el desarrollo económico.....	- 78 -
3.2 La adopción del crédito.....	- 90 -
4. Problemáticas del crecimiento económico	- 105 -
4.1 El problema de la desigualdad	- 105 -
4.2 El problema de la concentración.....	- 116 -
Conclusiones	- 122 -
Bibliografía	- 126 -

INTRODUCCIÓN

Las problemáticas surgidas de uno de los periodos de crecimiento más notables de la economía mexicana, me refiero a la etapa conocida como Desarrollo Estabilizador (1958-1970), han motivado el presente trabajo de investigación. Una de las principales características que destacan de este periodo, es que el producto interno creció a pasos agigantados, pero al mismo tiempo se gestaron agudos desequilibrios en las bases del aparato productivo y en la sociedad.

Durante esta etapa, se desplegaron una serie de estrategias que permitieron impulsar el crecimiento del producto con estabilidad de precios, ello a costa de alteraciones en los sectores industrial y campesino, generando inestabilidad financiera, pero, sobre todo, social. Esto representa uno de los principales enigmas en el estudio del desenvolvimiento económico: la relación inversa entre crecimiento y bienestar.

Esta contradicción, como se estudiará a lo largo de la presente tesis, se ha visto exacerbada, cuando menos, desde mediados del siglo XX. Desde entonces, los planes de desarrollo no han podido abatir los indicadores negativos en temas como pobreza, desigualdad e, incluso, promoción económica; por el contrario, han sembrado la concentración de los recursos, el proteccionismo de las élites y el sometimiento de la nación al contexto internacional.

La revisión que se propone en la presente tesis es importante, aún hoy en día, pues con normalidad se asume que el crecimiento del producto es sinónimo de beneficio y, además, que niveles bajos de inflación son muestra inequívoca de una excelente administración, ello sin considerar los efectos a mediano y largo plazo en la estructura social. Adicionalmente, para el caso particular de México, esta problemática resulta especialmente llamativa si se considera que la promoción del bienestar, así como de los derechos de las minorías es, sin lugar a

duda, inherente a la historia nacional dónde, desde sus entrañas han surgido movimientos que así lo exigen.

En ese sentido, el objetivo general de esta investigación es (re)discutir las problemáticas y paradojas del periodo estabilizador ocurrido entre 1958-1970, con el fin de comprender las dinámicas que intensificaron la situación de alto crecimiento económico con persistente desigualdad social, entre otros rezagos sociales. En primera instancia, como objetivo particular se busca describir, conceptual y temporalmente, la etapa conocida como Desarrollo Estabilizador, ello a través del entendimiento de sus procesos, el contexto y sus principales actores.

Consecuentemente los esfuerzos se enfocarán en el análisis particular de las actividades productivas clave, como el campo y la industria, buscando profundizar en la base de los desajustes ocurridos, así como de las instituciones y estrategias que incidieron en su desempeño. La segunda mitad del presente trabajo, por su parte, tiene como propósito contribuir al debate en torno a los límites del crecimiento económico. Esta sección indaga en los efectos del Desarrollo Estabilizador, especialmente en la estructura social y financiera de la nación.

La presente investigación está motivada por la inquietud de esclarecer los procesos y estrategias de política económica que en la segunda mitad del siglo XX impulsaron la modernización y el crecimiento económico del país, pero que, a pesar de sus esfuerzos, no fueron suficientes para modificar las condiciones de desigualdad en el país, obstaculizando la conformación de una nación justa e incluyente.

Las problemáticas, límites y paradojas del Desarrollo Estabilizador son el centro de atención de este trabajo, principalmente desde la perspectiva de las implicaciones del crecimiento económico. Ello, en el marco de una economía mundial y nacional que durante estos años se transformó drásticamente en términos sectoriales, de mercado y de reconversión de las actividades productivas que, para el caso de la economía mexicana, implicó cierta modernización que al mismo tiempo reprodujo efectos sociales negativos, sobre todo en los estratos

más bajos. Este trabajo detalla las alteraciones desde el ámbito social, financiero y productivo, esclareciendo en el proceso las relaciones que se guardaron con los mercados internacionales, el capital privado, así como con la participación del Estado en la economía.

A través de un ejercicio de investigación histórica, documental y estadística, este trabajo busca descifrar los límites de la expansión económica, las circunstancias que llevaron al sometimiento de los planes de desarrollo al capital financiero, los planteamientos que estancaron las actividades productivas como el campo y la industria, así como los factores que determinaron su baja competitividad y las vías de financiamiento empleadas. También, este trabajo relata la creación de instituciones, asociaciones y estructuras que hoy en día son base de la economía nacional.

En el primer apartado, se realiza un recuento de los principales enfoques aplicados al estudio del Desarrollo Estabilizador, entre estos destacan las definiciones y estrategias empleadas por el entonces secretario de hacienda, Antonio Ortiz Mena. Esta perspectiva atribuye los logros obtenidos a la estructura y la planeación, pero también a las estrategias en materia de política monetaria. A esta corriente se suman algunos otros trabajos, como el de Antonio Gómez Oliver, quien agrega a la discusión el parteaguas de la devaluación de 1954, que permitió la generación de un entorno económicamente controlado.

El capítulo analiza este periodo de desarrollo estabilizador y crecimiento en el marco del milagro mexicano y los vaivenes del contexto internacional a fin de mostrar sus especificidades y continuidades. El capítulo también incorpora otros planteamientos que ofrecen un análisis disidente de los procesos internos y con ello brinda ideas poco frecuentes al respecto de la periodización del Desarrollo Estabilizador, el papel de la política económica y, sobre todo, prepara el terreno para los actores de esta etapa de crecimiento, los cuales permiten entender los desajustes del sistema.

En el siguiente capítulo se detalla la reconversión de la estructura económica y el papel del aparato exportador entre la década de los 30 y los 70. La reconversión iteró entre los distintos sectores de la economía y, además, atribuyó nuevos roles al capital público y privado, impulsando de esta manera las problemáticas como la concentración de recursos, los monopolios, la ausencia de servicios públicos, entre otros.

El apartado también profundiza en las políticas de ajuste anacrónicas de bajo impacto para la estabilización de los distintos grupos involucrados, entre estas destacaron el incremento de la inversión pública, la creación de empresas paraestatales, así como los incentivos fiscales, en esta postura destaca la insostenibilidad del modelo a través de la falta de recursos además de la contradicción de las políticas de fomento, que derivaron en situaciones como proteccionismo y desajustes en la balanza comercial. Con ello, el apartado esclarece las dinámicas que incidieron negativamente en segmentos más allá de lo económico.

La inmersión del capital privado a través del sistema financiero en la esfera productiva de la sociedad, una vez definida la insostenibilidad de modelo de desarrollo promovido durante el Desarrollo Estabilizador, es eje del capítulo tercero. Este proceso se acelera durante el ciclo de crecimiento económico, particularmente por las condiciones de la economía que la caracterizaron como estable, tales como los niveles de inflación y tipo de cambio. La profundización del sistema financiero, en ese sentido, resulta una de las características más significativas del proceso. Con ello, la concentración acelerada de recursos y el sometimiento de las estrategias de crecimiento al capital se convertirían en característica inherente del desempeño nacional.

Finalmente, el apartado cuarto resalta la discusión en torno a la alteración social, exacerbada hacia la década de los sesenta, esta situación es de suma importancia ya que bajo esta perspectiva los logros obtenidos, como el crecimiento incomparable del producto, se ven eclipsados. Evidentemente la experiencia de crecimiento en México, especialmente la ocurrida entre 1958 y 1970, fue una de

las etapas más significativas y provechosas del ciclo económico en México, sin embargo, este capítulo otorgará premisas importantes relacionadas con la pregunta: ¿para quién?

Capítulo 1. Nociones y debates sobre el desarrollo estabilizador

“... el economista ortodoxo, inspirado en llamados principios teóricos sin la suficiente comprobación experimental, predica que lo esencial en cualquier circunstancia es que los presupuestos estén equilibrados, que las reservas metálicas sean grandes, que el crédito se conceda según rígidos lineamientos y que la deuda pública sea reducida. Afortunadamente muchos países se han desentendido de estas teorías”.

Eduardo Suárez, *Clausura de la X Convención Nacional Bancaria, Monterrey, N.L., abril 19, 1944*

Los esfuerzos por comprender el desempeño de la economía a través del tiempo han empleado distintas líneas de investigación, entre estas destacan el análisis del comportamiento de indicadores macroeconómicos, cambios en el pensamiento económico, así como el recuento de políticas públicas y los efectos de estas durante un periodo determinado. Aunque la diversidad de enfoques interfiere en el objetivo de los economistas e historiadores por encontrar conclusiones únicas, es esta la que también alimenta el conocimiento y mantiene vivas las discusiones en torno a la materia, sin dicha variedad, la materia económica encontraría un obstáculo difícil de sortear.

A pesar de las diferentes orientaciones, suelen existir puntos en que los trabajos de investigación convergen, principalmente cuando desarrollan momentos de la economía cuyos resultados se asumen como satisfactorios, usualmente caracterizados por estabilidad en el tipo de cambio o en la inflación, por mostrar notables tasas de crecimiento, o bien, por emprender programas extensivos para abatir la desigualdad, la pobreza o reducir los niveles de atraso técnico y tecnológico.

En México, uno de estos periodos, con resultados considerados como sobresalientes, fue el desarrollo estabilizador, el cual, en la historia nacional, se

reconoce como un periodo de alto crecimiento económico. Sin embargo, a pesar de los resultados obtenidos en términos macroeconómicos, éstos no se reflejaron directa y proporcionalmente en el mejoramiento de las condiciones sociales tales como los salarios o el empleo. Como se verá más adelante en este trabajo, los beneficios del crecimiento económico se fueron concentrando cada vez más, y los esfuerzos por redistribuirlos recayeron en los intentos –insuficientes– por parte del Estado. Por ello resulta complicado asumir que durante periodos económicamente sobresalientes como el antes mencionado, los resultados fueron únicamente favorables.

En ese sentido, el sólo reconocer al desarrollo estabilizador como una singularidad resultaría una tarea limitada. En mi opinión, hace falta profundizar su análisis, discutir la paradoja que representa el alto crecimiento con desigualdad social (como la que prevaleció durante el periodo aludido); ir más allá de los indicadores macroeconómicos y revisar con detenimiento los procesos soslayados. Animado por este reto, el presente trabajo busca profundizar en el tema a través de una revisión documental de la bibliografía disponible e incorporando el análisis sistemático de fuentes estadísticas y memorias. Mediante dicho esfuerzo pretendo esclarecer el impacto que este periodo tuvo en la economía mexicana y en la conceptualización de desarrollo, así como en sus efectos a largo plazo en la economía nacional.

Para avanzar en ello, el presente capítulo comienza con un análisis de las características generales del crecimiento de la economía mexicana durante el periodo conocido como desarrollo estabilizador, apuntando los procesos que le dan contenido y forma, cuyos avances, límites y contradicciones ayudarán a explicar sus resultados. Enseguida se presentan diferentes representaciones sobre el desarrollo estabilizador, tanto de autores de época como de analistas contemporáneos que en su conjunto muestran diferentes aristas y contrastes del periodo. El tercer apartado de este capítulo retoma una perspectiva en particular, la de Enrique Cárdenas

(1996, 2015)¹, quien señala que desde comienzos de la década de 1960 el crecimiento económico presentó un punto de inflexión como resultado de tensiones que se acumulaban en los sectores económicos, mismas que frenaban el desarrollo y reconfiguraron la participación del gasto público y la inversión privada en la economía.

1.1 Características generales

El desarrollo estabilizador fue un periodo de alto crecimiento económico en México que sucedió durante las décadas de 1950-1960, en el contexto de la llamada época dorada del capitalismo. Sus principales artífices fueron Rodrigo Gómez, director del Banco de México (Banxico) de 1952 a 1970 y Antonio Ortiz Mena, titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de 1958 a 1970.

En ese sentido, resulta necesario expresar que este periodo, y la estrategia de lo que sería el desarrollo estabilizador, se llevó a cabo bajo la directriz del Estado, especialmente a través de la participación de la Secretaría de Hacienda. Entre los objetivos de política económica, que la secretaría promovió, se encontraban: impulsar el crecimiento económico, detener las presiones inflacionarias, elevar el ahorro voluntario, elevar la inversión, mejorar la productividad del trabajo y del capital, entre otros.²

Para fortalecer su propuesta, Ortiz Mena también destacó que solo un entorno macroeconómico sólido, apuntalado por políticas de corte ortodoxo que facilitaran el control de los principales indicadores de la economía nacional y sus desajustes, permitiría la subsistencia del modelo económico que buscaría aplicarse durante el desarrollo estabilizador. Al alejarse la economía de espirales inflacionarias, el

¹ Cárdenas, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, FHA México, 2015. Y Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

² Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México, 1920-2006*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2014, p. 362.

secretario también buscaría impulsar el bienestar de la población mediante la protección del poder adquisitivo de la moneda.

De esta manera, durante el desarrollo estabilizador, la economía nacional mostró, en promedio, un crecimiento anual del producto de 7.1%, y de 2.8% con relación a la tasa de inflación³; determinando una relación inversa entre el nivel de precios y el crecimiento del producto, tal como se buscaba. Por otro lado, la inversión extranjera pasaría de 100 millones de dólares al año durante 1959-1964 a 208 millones de 1964-1970.⁴ Estos números conducen a la idea de que las estrategias como el fomento a la inversión resultarían efectivas, aunque, de acuerdo con autores como Enrique Cárdenas, esto también supone una incapacidad del ahorro interno para financiar la economía ya que, desde su perspectiva, tanto la inversión extranjera directa como la utilización del crédito externo, impulsados desde la segunda Guerra mundial como complemento del ahorro interno, terminarían por tener una gran importancia en el financiamiento de la economía nacional.⁵

A pesar de los logros, en la práctica, el modelo se enfrentó al dilema entre desarrollo y crecimiento con estabilidad de precios, es decir, entre la búsqueda de objetivos de igualdad social frente a los retos por aumentar las tasas de crecimiento del producto. De acuerdo con Ma. Eugenia Romero Sotelo, durante estos años, México figuró como la cuarta economía de mayor crecimiento a nivel mundial,⁶ pero también destacó por exhibir presiones sociales que diezmaron sus logros. En este sentido, la paradoja del modelo fue que, en su intento por promover la estabilidad de la esfera económica terminó -en gran medida- desestabilizando la esfera social.

³ Cárdenas, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, FCE, COLMEX, FHA México, 2015. p. 573.

⁴ Tello, Carlos. 2014. *op. cit.* p. 415.

⁵ Cárdenas, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, FHA México, 2015.

⁶ Esta síntesis del desarrollo estabilizador corresponde a las ideas de Ma. Romero Sotelo extraídas del capítulo "La retórica de la política económica 1948-1970: del desarrollo equilibrado al desarrollo estabilizador", en Romero Sotelo, Ma. Eugenia (Coord.), *Fundamentos de la política económica en México 1910-2010*, DGAPA, UNAM, México, 2012, p. 273.

Por otro lado, aunque es cierto que en lo general existe una reseña positiva acerca del desarrollo estabilizador, también lo es que historiadores y economistas difieren al ubicar su duración en el tiempo, por lo que en torno a la periodización de esta etapa han surgido debates que, como ya he mencionado, probablemente derivan de las múltiples líneas de investigación que los estudiosos han empleado. De entre estos, destacan los que se han esforzado en resaltar el crecimiento del producto nacional, los resultados de políticas como la monetaria o cambiaria, y también, el legado de este periodo en el pensamiento económico.

Considerando el primer grupo de investigaciones, las que abordan el sobresaliente comportamiento de los principales agregados económicos; si se tratase sólo de crecimiento con estabilidad de precios, el desarrollo estabilizador puede reconocerse en años previos a la definición que se le da, casi por consenso, de 1958 a 1970.⁷

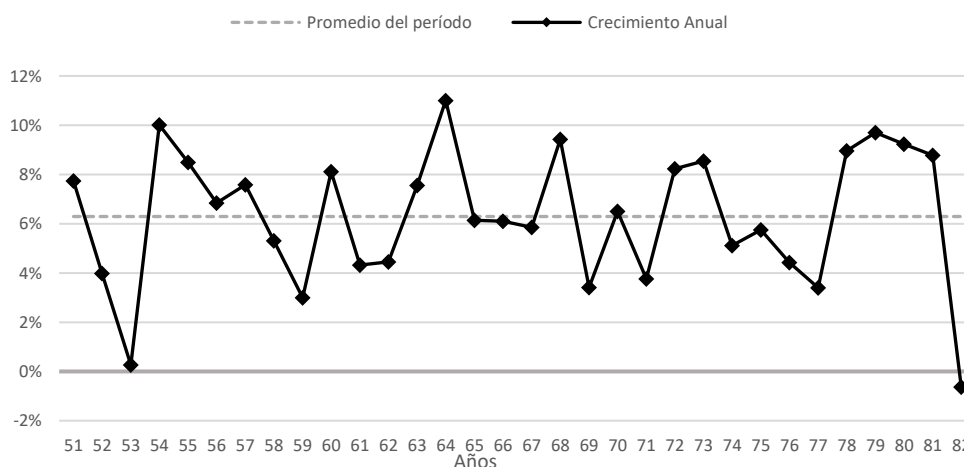
En México, el ritmo de la economía comienza su ascenso ininterrumpido alrededor de 1952, explicado principalmente por el impulso subyacente que mantiene la economía desde la Segunda Guerra Mundial y por el estímulo externo que representó la Guerra de Corea. La tendencia de este crecimiento, aún con altibajos, se mantiene desde los años sesenta y hasta 1982, como se observa en la gráfica 1.1. Es al término de este año cuando se registra una caída del producto de .06%, luego de un promedio de crecimiento anual del 6.3% durante al menos tres décadas.

Cabe destacar que buena parte de esta etapa de crecimiento constante del producto, la que va de la posguerra a principios de la década de 1970, es lo que se reconoce históricamente como el milagro mexicano que a su vez se circunscribe, sin nada de casualidad, a la época dorada del capitalismo. El milagro mexicano hace alusión a una serie de transformaciones en distintos rubros como

⁷ A esta periodización refieren obras como las de Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. Y Suárez Dávila, Francisco, *Creecer o no crecer. Del estancamiento estabilizador al nuevo desarrollo*, Taurus, México, 2013.

la economía, la sociedad y las relaciones políticas. Estos cambios impulsaron un periodo de modernización acompañado de crecimiento económico, lo que a su vez significó un cambio en la fisonomía del país mediante una urbanización acelerada, misma que convirtió a millones de campesinos en trabajadores urbanos y de servicios, entre otros efectos.⁸

Gráfica 1.1 Tasa de Crecimiento del Producto Nacional, 1950-1982



Fuente. Elaboración propia con datos de Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, FCE, México, 1996, pp. 214-215.

Fue durante estos años que la tasa de crecimiento de la economía se mantuvo alrededor del 6 por ciento anual. El nivel de crecimiento se vio influenciado por externalidades, pero también fue resultado del incremento de la productividad del gasto gubernamental, por lo que, milagroso o no, el periodo mostró una serie de eventos únicos en la historia de la economía mexicana.⁹

Es imperante destacar que el amplio ciclo de crecimiento de la economía mexicana antes mencionado registró un punto de inflexión con la devaluación de 1954. En ese momento, a pesar de que el producto nacional seguía una tendencia ascendente, la inflación desciende y se mantiene relativamente estable, alejada

⁸ Hansen, Roger, *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1971.

⁹ Esta concepción del milagro mexicano está inspirada en el texto de Hansen, Roger, *op. cit.* pp. 7-11.

de las cifras de dos dígitos mostradas en años previos. Es aquí cuando surge un ciclo de crecimiento con control de precios.

Como se observa en la tabla 1.1, entre 1953 y 1970 la tasa promedio anual de inflación se mantuvo alrededor del 5.4% de crecimiento, mientras que, por su parte, el producto *per cápita* sostuvo un crecimiento superior al 3%. Pero es de 1958 a 1970 cuando los valores mínimos de incremento de precios tienen lugar, durante los años del desarrollo estabilizador.

Tabla 1.1 Producto nacional por persona e inflación, tasa media anual de crecimiento (%)

Años	PIB por persona	Inflación
1935-1940	2.7	5.2
1941-1946	3.3	14.3
1947-1952	3.0	9.7
1953-1958	3.2	5.4
1959-1964	3.4	2.5
1965-1970	3.5	2.6
1971-1976	3.0	12.6
1977-1982	3.3	29.4
1983-1988	-2.1	90.5

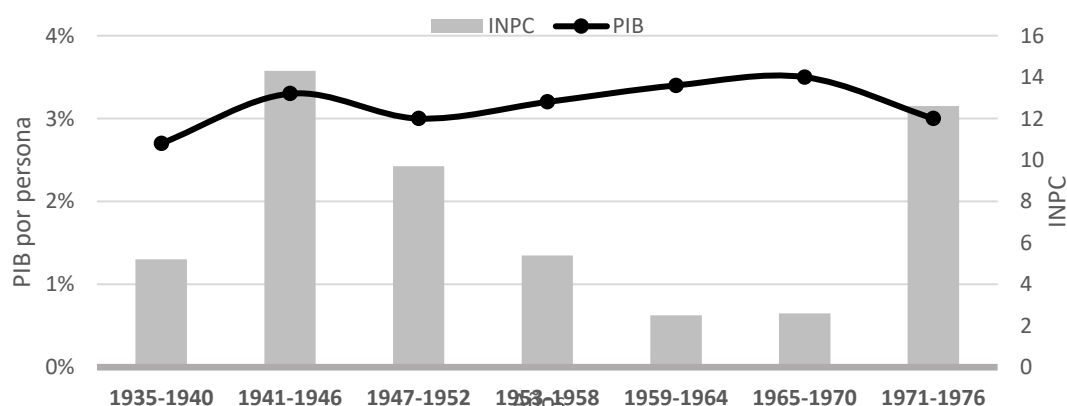
Fuente: Tello, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico: México, 1920-2006*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2014 (2da Edición). p. 361.

En términos reales el crecimiento anual del PIB por persona entre 1935 y 1976 fue, en promedio, del 3%, cerrando la década de los sesenta en 3.5%, para luego decaer en los años siguientes. Por otro lado, la tendencia bajista del nivel de precios, también se revertiría a partir de 1970.¹⁰

¹⁰ Fujigaki, Esperanza, *México en el siglo XX: paisajes históricos*, DGAPA, UNAM, México 2013, p. 355.

De esta manera es posible segmentar los años de mayor crecimiento económico en México, por un lado, la primera etapa recorrería las décadas de los cuarenta e inicios de los cincuenta, definida por un crecimiento inestable, esto es, con un descontrol de los principales agregados macroeconómicos como la inflación. La fase que va de 1954, cuando ocurre la devaluación, y hasta 1970, por el contrario, se caracterizaría por un comportamiento estable y próspero de los indicadores macroeconómicos.¹¹

Gráfica 1.2 Tasa media anual de crecimiento del PIB, por persona e índice de precios (1935-1976)



Fuente: Elaboración propia con datos de Tello, Carlos, "Crecimiento económico y desigualdad: 1940-1982", en Fujigaki, Esperanza, *México en el siglo XX: paisajes históricos*, DGAPA, UNAM, México 2013, p. 355.

Entre ambas etapas, los resultados del progreso resultaron difíciles de aceptar, debido, principalmente, al surgimiento de desajustes sociales, ello pese a los esfuerzos por preservar el poder adquisitivo de la moneda y encaminar la economía en la ruta del crecimiento a través del gasto público, ejes de la política de desarrollo. Por ello, la conciencia acerca de la desigualdad de oportunidades, servicios y de la distribución del ingreso se vio exacerbada en los periodos presidenciales de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, mandatos que

¹¹ A la conceptualización de estos periodos de crecimiento se circunscriben obras como la de Gómez Oliver, Antonio, *Políticas Monetaria y Fiscal de México. La experiencia desde la posguerra 1946-1976*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979. Otros autores, como Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, establecen otros criterios, como más adelante se analiza.

tuvieron lugar durante el desenvolvimiento del desarrollo estabilizador. Ambos prestaron atención a las variables relacionadas con la percepción del bienestar tales como la retribución salarial, la educación, la salud, entre otros.

Sin embargo, en los hechos, la ejecución de políticas para el bienestar resultó ínfima, en parte, por las rutas seguidas para su implementación, principalmente relacionadas con la ejecución del gasto público en torno a dos grandes grupos, los urbanos y los rurales. Ejemplo de ello fue la retribución salarial ya que, entre 1962 y 1970, existía una brecha considerable entre la ciudad y el campo (Tabla 1.2). La Ciudad de México, por ejemplo, prácticamente duplicaba el salario mínimo de los estados mayormente rurales, como Oaxaca. Esto, además de promover la desigualdad, irrumpía en la generación de un mercado interno sólido que permitiera conservar la productividad de las actividades a través de la demanda, ello se analizará con mayor detenimiento más adelante.

Tabla 1.2 Salario mínimo por grupo de trabajadores y estado con predominancia agrícola

	1962		1970	
	De la Ciudad	Del Campo	De la Ciudad	Del Campo
Distrito Federal	\$14.5	\$14.0	\$32.0	\$30.0
Oaxaca	\$6.8	\$5.7	\$18.6	\$15.9
Puebla	\$11.0	\$9.5	\$26.2	\$22.1
Estado de México	\$11.4	\$9.1	\$25.8	\$20.1
Veracruz	\$11.9	\$10.5	\$30.9	\$25.8

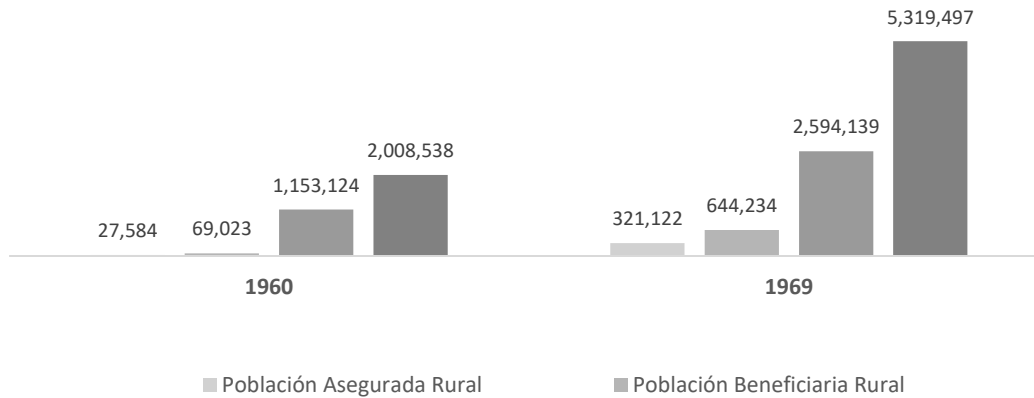
Nota metodológica: para Oaxaca, Puebla, México y Veracruz el salario mínimo mostrado es resultado del promedio de los aplicados en cada de una de las zonas que conformar dicho estado.

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico, INEGI.

En otros rubros, como la salud y la educación, el panorama no era muy diferente. Con relación a la salud, en 1960 los asegurados y beneficiarios del IMSS rurales, sumaban 136,607 personas, esto es, cerca del 0.8% de la población rural total, más tarde, en 1969 los afiliados pasaron a representar 4.7% del total del grupo. Por el contrario, la población afiliada urbana pasó de representar 17.9% a 28.4%

en los mismos años. En adición, fue en las ciudades, como la capital, donde se concentraron gran parte de las instalaciones médicas.

Grafica 1.3 Afiliados al IMMS urbanos y rurales, 1960- 1969



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico, INEGI.

Tabla 1.3 Hospitales Del IMSS en estados representativos urbanos y rurales, 1960-1969

	1960			1969		
	Hospitales	Población Urbana	Población Rural	Hospitales	Población Urbana	Población Rural
Distrito Federal	23	4,666,028	204,848	36	6,645,000	229,000
Baja California	8	404,063	116,102	17	745,000	125,000
Tamaulipas	8	612,757	411,425	28	1,005,000	452,000
Nuevo León	8	759,061	319,787	20	1,297,000	398,000
Total	127	17,705,118	17,218,011	533	27,899,000	20,478,000

Nota metodológica: Se tomó como población representativa de 1969 la calculada en 1970, debido al alcance de la información estadística disponible.

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico, INEGI.

En temas de educación, el comportamiento de los alumnos de escuelas primarias, siendo este el nivel predominante para la población mexicana de mediados del siglo XX también fue diferente en el campo y las ciudades. Ejemplo de ello fue el nivel de deserción escolar, para las primarias rurales, este disminuyó de 9.4% a 6.4% entre 1950 y 1969, mientras que la deserción urbana se redujo prácticamente a la mitad de 14.1% a 6.5% en el mismo periodo.¹²

A pesar de las contradicciones en lo social, a la llegada de Díaz Ordaz a la presidencia de la república en 1964, el país se encontraba en una vorágine de crecimiento ligada al entorno mundial. Sin embargo, la continuidad del auge se vio ligada a la necesidad de recursos, mismos que habían sido rechazados años atrás, particularmente los provenientes del exterior, en ese sentido la gestión de Ordaz redefinió las relaciones con el capital extranjero.

Bajo esta maniobra se establecieron nuevas prioridades para las distintas actividades económicas, con ello se buscaba evitar afectaciones en el desempeño de los empresarios mexicanos y los intereses nacionales. Este nuevo impulso se vería ligado a la estabilidad monetaria para promover la inversión, la regulación del gasto público y el impulso a la autonomía del sistema banca, estos puntos se abordarán con detenimiento en los siguientes capítulos.

Bajo estas premisas, en una primera instancia, es posible adelantar que los efectos del notable crecimiento económico ocurrido durante desarrollo estabilizador no fueron totalmente positivos, ya que, aunque impulsaron la actividad económica mediante la estabilización de la inflación y el crecimiento del producto interno, especialmente para las actividades y sectores productivos, también se daría un incremento de la desigualdad, ello resultado de los endeble mecanismos de redistribución, ejercidos, en gran medida, a través del gasto público.

¹² Anuario Estadístico 1960 y 1968, INEGI.

Para detallar este periodo, pero también para comprender las condiciones en las que tendría lugar y detallar sus inconsistencias, los apartados siguientes tienen por objetivo recuperar las aportaciones de los distintos enfoques e ideas relacionados al desarrollo estabilizador tales como el pensamiento económico, la política monetaria, el análisis de los sectores productivos de la economía, así como como el papel del financiamiento público y privado en el modelo.

1.2 Diferentes interpretaciones

1.2.1 *El insólito ciclo de crecimiento global*

El periodo de crecimiento económico en México y el mundo, ocurrido a mediados del siglo XX, en opinión de autoras como Ma. Eugenia Romero Sotelo, se circunscribe -en gran medida- a la adopción de ideas y políticas surgidas en el marco de la segunda posguerra, la guerra de Corea, la Revolución Cubana y la guerra de Vietnam, pero también y particularmente en México, influenciado por la herencia de la Revolución.¹³ A estas concepciones se sumarían proposiciones surgidas del Keynesianismo,¹⁴ las definiciones del estado benefactor y la disputa contra el comunismo.

En ese contexto las naciones, a través del gasto público y la política económica, procuraron mejores condiciones para la población como el empleo, salud, vivienda y educación. Lamentablemente, durante el curso del periodo más sobresaliente de la economía mexicana, la estrategia para conseguir estas condiciones encumbraría notables problemáticas en las bases de la sociedad, como desigualdad y concentración del ingreso. Incluso, al final del periodo, estrategias

¹³ Romero Sotelo, Ma. Eugenia. 2012. *op. cit.* p. 249.

¹⁴ El Keynesianismo es la teoría económica que responde a la adopción de ideas, en las universidades y las economías, propuestas por John Maynard Keynes, economista británico del siglo XX. Keynes resaltó el papel del Estado como ente promotor del crecimiento económico, en el corto plazo, por la vía del gasto público. Al mismo tiempo, el Estado debía atender los desajustes provocados por la política económica, como la falta de empleo y los bajos salarios. El Keynesianismo cobra relevancia al convertirse en la vía para enfrentar las crisis económicas resultado de la sobreoferta causante de la Gran Depresión y el rompimiento del aparato productivo en la segunda guerra mundial. Véase King, J. E., *Una historia de la economía poskeynesiana desde 1926*, Akal, Economía Actual, Madrid, 2009.

como el control de indicadores macroeconómicos y la reconciliación con la inversión privada, que buscaron alargar el periodo de crecimiento para después replicar los beneficios en los distintos estratos de la sociedad, por el contrario, exacerbaban las problemáticas.

En este ciclo de crecimiento de la economía nacional la autora, Romero Sotelo, reconoce dos etapas: la del desarrollo equilibrado, que transcurre entre la década de los cuarenta y principios de los sesenta y, por otro lado, el desarrollo estabilizador, que llega hasta 1970. Adicionalmente, la autora asocia estas dos etapas a los periodos presidenciales de López Mateos y Díaz Ordaz, respectivamente.¹⁵

La primera etapa de crecimiento se explica, principalmente, a través de factores como la liberalización del comercio, impulso a la demanda agregada, control de precios y la participación del Estado en la economía, pero también a situaciones ajenas a las circunstancias internas, como los conflictos internacionales e incluso, los acuerdos realizados para aminorar el atraso que provocó la segunda guerra mundial en las naciones.

En este contexto se separan las actividades del Estado, que se encargaría de procurar el bienestar, así como de mediar la distribución, y la iniciativa privada, cuyo objetivo sería elevar la producción. La implementación de modelos de crecimiento mixto tomaría forma a través de la consolidación de las ideas keynesianas y el desarrollismo¹⁶, este último impulsado a través de los acuerdos de Bretton Woods.

¹⁵ Romero Sotelo, Ma. Eugenia. 2012. *op. cit.* p. 249.

¹⁶ El desarrollismo se muestra como el conjunto de políticas e instituciones, impulsadas a mediados del siglo XX para el crecimiento económico de América Latina, en sus inicios, esta teoría se promueve desde las economías desarrolladas para con la periferia. Durante el desarrollismo se consolidan instituciones como la CEPAL, el FMI y el BIRF, pero también procesos como la industrialización de las economías, el endeudamiento y la intervención activa del Estado. Véase Suárez Dávila, Francisco, "El pensamiento económico en México: Etapa de definición del Estado interventor", en Romero Sotelo, María Eugenia, *Fundamentos de la política económica en México 1910-2010*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2012.

Los acuerdos buscaron, entre otros objetivos, impulsar a las nacionales más rezagadas a través de la consolidación de una divisa de referencia como el dólar y el fomento a las relaciones internacionales, para ello surgieron organizaciones como el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRF), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en especial, para México y sus vecinos del sur, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Este proceso, ocurrido entre 1944 y 1949, promovió la institucionalización del desarrollismo en las economías periféricas, además, esta iniciativa se vio acompañada de apoyo científico, militar y financiero para los países, aunque en el fondo estas actividades también significaron una lucha contra las ideas comunistas, gran parte de estos apoyos impulsaron la actividad agrícola en las economías.¹⁷

Más adelante, en 1961 tendría lugar el proyecto denominado Alianza para el Progreso, este buscaba resolver el atraso económico de los países subdesarrollados, especialmente en América Latina a través de la ejecución de veinte mil millones de dólares a gastar en diez años, entre las problemáticas a resolver estaban: la situación agraria, una justa remuneración al trabajo, educación a la población, controlar la variación de los precios, entre otros.¹⁸

Sin embargo, esta dinámica se vendría abajo ante los efectos, en términos de gasto público, que la guerra en Vietnam tendría en los Estados Unidos.¹⁹ Este sería el parteaguas para el auge de políticas que buscarían estabilizar el nivel de precios, reactivar la economía norteamericana y mundial, pero también, de esta manera llegaría a su fin el impulso desarrollista y el ciclo de crecimiento económico mundial.

¹⁷ Romero Sotelo, Ma. Eugenia. 2012. *op. cit.* p. 251.

¹⁸ *Ídem.*

¹⁹ *Ibid.* p. 260.

Todas estas consideraciones dan forma al periodo que Romero Sotelo describe como desarrollo equilibrado, como se ha mencionado, distinguido por un impulso a las actividades productivas internas, -en primera instancia las relacionadas con el campo y posteriormente la industria- y el intercambio de dichos bienes con el exterior, sin mencionar los apoyos económicos captados.

También, al desarrollo equilibrado, de mayor participación estatal, así como de empresarios nacionales, corresponde la mexicanización de las principales industrias, esto es, de apropiación del capital mexicano de actividades clave para la economía, así como la expulsión de capitales extranjeros relacionados a estas. Entre los sectores intervenidos destacan la producción y distribución de electricidad, la producción petroquímica y el control del sistema telefónico mexicano; también corresponde el fortalecimiento de instituciones, como el Banco de México, que instauraría el control del mercado de dinero y la organización del sector bancario; durante esta etapa también ocurren procesos como la expropiación petrolera y la nacionalización de los ferrocarriles. Esta priorización del capital mexicano fortalecería el poderío económico y político de los empresarios, situación que más adelante jugaría en contra de los objetivos estatales para continuar con los programas de desarrollo.²⁰

Así, durante gran parte del periodo de crecimiento económico mundial, la nación persiguió el desarrollo a través de la ampliación de la industria, sin embargo, estas acciones para el crecimiento económico se vieron enmarcadas en una ola de proteccionismo y nacionalismo, de acuerdo con Romero Sotelo, debido, principalmente a la herencia de la Revolución Mexicana y el Cardenismo. Aun así, la autora define una estrategia nacionalista divergente para los dos periodos previamente mencionados, el desarrollo equilibrado y el desarrollo estabilizador. En el segundo destacaría una cierta aceptación de la injerencia extranjera como fuente de financiamiento.²¹

²⁰ Cypher, James M., *Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940*, Siglo XXI Editores, México, 1992,

²¹ *Ibid.* p. 264.

Bajo estas consideraciones, el curso de la economía mexicana y el éxito del desarrollo estabilizador se ven subsumidos en el devenir histórico mundial, el papel de los organismos internacionales, la teoría keynesiana y los programas de desarrollo mundiales. A estas consideraciones se añade la memoria de justicia social heredada de la revolución que impulsó una estrategia de crecimiento desde dentro, promoviendo la nacionalización de la economía, no obstante, esto significó una concentración de las actividades productivas, un desplazamiento del Estado y una reconversión de la política monetaria para la estabilización de los agregados económicos.

1.2.2 La política monetaria de estabilización

Otra de las perspectivas que más destacan del análisis sobre el desarrollo estabilizador, en cuanto a sus límites y alcances, es la que pone en el centro las cuestiones monetarias. En la historia de México, dos sucesos importantes ocurrieron durante el periodo de expansión de la economía, cuando menos en relación con la política monetaria, estos fueron las devaluaciones del peso suscitadas en 1948 y 1954, siendo esta última donde se percibió una baja en los niveles de inflación. En números, la ejecución de la segunda devaluación coincide con la etapa de mayor crecimiento del producto, por esta razón vale la pena cuestionarse la efectividad de la política monetaria como dinamizador del crecimiento económico.

Para abordar el tema, es necesario retomar los impactos económicos que provocaron la segunda guerra mundial en la década de los cuarenta y más adelante, entre 1950 y 1953, los efectos de la guerra de Corea en la economía nacional. En primera instancia, ambos reflejaron un impulso económico, pero, al término de los conflictos, México experimentó desajustes en la balanza comercial y pérdida del dinamismo en los mercados internos. Así, la devaluación de 1954 se hizo presente, con la intención primaria de contener el déficit externo causante del deterioro de precios a través de la demanda agregada.

Durante estos años, la actividad agrícola se vio estimulada a través del incremento de la demanda de bienes internos, esto, a través del comercio exterior, el cual provocó un incremento del ingreso capaz de generar un segundo incremento en la demanda, esta vez, por parte de los consumidores internos. La ampliación de los ingresos y, en este caso, del gasto, como consecuencia de un mayor intercambio comercial, de acuerdo con autores como Gómez Oliver, resultó contraproducente ya que, en sus palabras: “inicialmente, parte del aumento del gasto se dirige hacia los bienes y servicios en el país y parte hacia los importados. Sin embargo, cuando el aumento del gasto empieza a incrementar los precios internos, como los bienes del exterior no han aumentado de precio y son sustitutos perfectos de los nacionales, el incremento del gasto se dirigirá más y más hacia los bienes importados...”.²²

En ese sentido resulta sensato considerar que una parte del circulante, en este caso, ocioso, se convierta en depósitos, mismos que permitirían la emisión de préstamos, estos, una vez ejecutados, regresarían, una vez más, a formar parte de la base monetaria²³ a través de las instituciones financieras para próximos ejercicios de préstamo. La problemática recae en que el incremento del circulante y, por tanto, del financiamiento, pueden no incidir directamente en el crecimiento económico ya que en ocasiones el ingreso incrementado tiende al consumo externo, antes que, al ahorro, más aún, en el contexto de un tipo de cambio controlado, limitando de esta forma la productividad del ingreso, como se mencionó anteriormente.

Estas, sin lugar a duda, son el tipo de consideraciones que permiten explicar dinámicas como la ocurrida en 1941, ya que, cuando la parte de la base monetaria que corresponde al financiamiento incrementó en 14.4% y la oferta monetaria en

²² Gómez Oliver, Antonio, 1979. *op. cit.* p. 28.

²³ La base monetaria es la suma de billetes y monedas en circulación, los depósitos y las reservas. En suma, es el pasivo monetario. Antonio Gómez Oliver sugiere que la creación de este pasivo deriva de las reservas internacionales, el financiamiento al gobierno y el financiamiento a los bancos, que probablemente podría considerarse como el financiamiento al público en general. A su vez, sugiere una parte externa de la base, entendido como las reservas monetarias y una parte interna, entendido como el financiamiento del gobierno y los depósitos del público.

7.1%, el producto interno registró un comportamiento desfavorable, al verse reducido en .5%. Y, por el contrario, en 1955, cuando el producto creció 19.7%, la base monetaria se incrementó en 19.0% y el financiamiento disminuyó en 2.2%.²⁴ Esto es, una relación inversa entre el incremento de la base monetaria ya sea por el flujo de billetes y monedas o la parte del financiamiento, y el crecimiento económico. Por el contrario, el incremento del ingreso parece incidir en la demanda crediticia ya que en 1945 y 1946, cuando las importaciones pasaron de 372.3 a 600.0 millones de pesos, la balanza de capital pasó de -6.4% a 91.2 de 1940 a 1945.²⁵

Aun así, durante los años de posguerra, la política económica se centró en “contrarrestar las fluctuaciones económicas generadas desde el exterior para evitar su impacto negativo en el nivel de actividad económica y en la inflación; segundo, conseguir la estabilidad de precios y mantener las altas tasas de crecimiento después de la devaluación de 1954”.²⁶

La devaluación de 1954, desde la perspectiva de Gómez Oliver resultó acertada, pues logró prevenir el agotamiento de las reservas y mantener el equilibrio económico sin ahuyentar la inversión, promoviendo así el crecimiento. Sin embargo, preservar esta política solo se lograría de la mano de la creación de un mercado interno para estimular la productividad y la consolidación del ahorro interno para financiarla, lo cual no se concretó.

Gómez Oliver²⁷ señala, también, que el crecimiento de los precios durante estos años respondió principalmente a la inacción del Banco de México, que, ante el aumento de las reservas internacionales como resultado del refugio de capitales y el mayor ingreso de divisas a través del comercio exterior, permitió el incremento de la oferta monetaria y, a su vez, financió un número considerable de obras públicas a través de emisiones monetarias.

²⁴ Gómez Oliver, Antonio. 1979. *op. cit.* p. 25.

²⁵ *Ibid.* p. 240.

²⁶ Cárdenas, Enrique. 1996. *op. cit.* p. 41.

²⁷ Gómez Oliver, Antonio. 1979. *op. cit.* p. 27.

Para Gómez, el incremento de precios hacia la década de los cincuenta tiene lugar bajo la premisa de que “las condiciones económicas provocadas por la guerra de Corea, al mismo tiempo que expandieron la demanda externa, pudieron también haber presionado para el alza de los precios de los productos y factores internos, tendiendo a sobrevaluar el peso mexicano una vez pasado el impulso a la demanda externa”.²⁸

Desde la perspectiva del autor, esta situación, además del evidente descontrol de precios, implicó una nula respuesta de las autoridades monetarias para llevar a cabo las medidas necesarias que limitaran el desajuste, situación en la que incluso Antonio Ortiz Mena, uno de los principales artífices de la política económica durante los años del desarrollo estabilizador, prestó especial atención pues reconocía las consecuencias que guardaba el papel de la banca central con la estabilidad del tipo de cambio y el poder adquisitivo de la moneda. Ortiz Mena también destacó el rol del banco central como principal acreedor del estado, para él, las fuentes de financiamiento, como la emisión de moneda para ampliar los recursos estatales que financiaran y posibilitaran la inversión pública, eran, en sus palabras, acciones plenamente inflacionarias.²⁹

Por el contrario, autores como Enrique Cárdenas señalan que “el gobierno siempre tuvo en mente la importancia de no sobrepasarse en sus gastos, mucho más allá de sus posibilidades reales. Por ello, los niveles del déficit fiscal, cuando los hubo, fueron de magnitudes más bien pequeñas e incluso se revertían en los años siguientes al ocurrir superávits fiscales”.³⁰ Cárdenas sugiere, también, que previo a la década de los cincuenta, la economía debió su crecimiento al gasto público, pero sobre todo a la demanda agregada, más adelante, hacía la etapa del desarrollo estabilizador, la actividad económica tendría lugar una menor participación del financiamiento estatal, además de ostentar estabilidad cambiaria

²⁸ *Ídem.*

²⁹ Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. FCE, México, 1998. p. 120.

³⁰ Cárdenas, Enrique. 1996. *op. cit.* p. 25.

y de precios.³¹ Bajo estas premisas, la política monetaria se combinó con la función del gasto público y la demanda como móvil para el crecimiento económico.

Los argumentos de Enrique Cárdenas se confrontan a los de Gómez Oliver ya que este confiere una responsabilidad absoluta a la política monetaria en el crecimiento económico por lo que, durante el momento de mayor inestabilidad, esto es, de mínimo control inflacionario, el cuál recorrió los años de 1946 a 1956; la política monetaria resultó inoperante pues permitió la ampliación de la base monetaria, así como la sobrevaluación del peso. En contraparte, el Desarrollo Estabilizador tendría lugar a partir de 1956, siendo este un periodo de dinamismo económico caracterizado por un control de la inflación y una ejecución efectiva de la política monetaria.

Enrique Cárdenas señala que, en oposición con el papel activo de la política monetaria que buscó ajustar el nivel de precios causado por el incremento de la demanda externa, fue la creciente participación de las actividades económicas de exportación la que determinó el flujo de divisas y, a su vez, fue a través de la pérdida de este ritmo de exportaciones, que tuvo lugar una disparidad entre la moneda nacional y la extranjera, reduciendo el poder adquisitivo de la población. En palabras de Cárdenas “existía un desequilibrio fundamental en las transacciones con el exterior”³², por ello, la política monetaria es consecuencia del crecimiento económico y no al contrario, en la medida que la estructura económica explica las variaciones el ingreso y la demanda externa.

Desde mi punto de vista, estas aportaciones convierten a Enrique Cárdenas en un autor cuyos análisis resultan importantes para conocer una perspectiva más amplia de los procesos y las políticas que convergen en torno al llamado desarrollo estabilizador. Por tal motivo, la siguiente sección se dedica a un análisis más pormenorizado de sus aportes.

³¹ *Ídem.*

³² *Ibid.* p. 46.

1.3 Definición del desarrollo estabilizador como proceso histórico y sus principales problemáticas

Como se ha mencionado, la Guerra de Corea, al igual que la Segunda Guerra Mundial, atrajeron importantes sumas de capital a través de demanda externa y la inversión a corto plazo, ejemplo de ello es que durante el periodo que transcurrió de 1949 a 1952, el valor de las exportaciones en dólares incrementó en un 40.3%; lo cual propició un aumento de las reservas internacionales en 172 millones de dólares. Ambas condiciones impactaron en la base monetaria, provocando un incremento de esta en un 37.6% para 1950.³³ Sin embargo, detrás de este incremento de flujos externos se encontraba la sólida participación en la economía de actividades exportadoras, como la agricultura, mismas que irían perdiendo dinamismo hacia 1960.

Enrique Cárdenas pone especial énfasis en estas bases del crecimiento económico, desde esta figura, el impacto de los factores externos sobre ellas es más importante que la reacción de la política monetaria para entender el comportamiento de los precios y, más aún, la expansión de la economía. En contraste, Gómez Oliver se concentra en la política monetaria y el papel del Banco de México, ya que para este autor el comportamiento de las instituciones explica, en buena medida, la transición de un periodo de crecimiento inflacionario a otro con estabilidad.

Bajo el enfoque de Enrique Cárdenas, el desarrollo estabilizador queda subsumido dentro de un marco temporal más amplio, el cual iría de 1950 a 1971 (en contraposición al periodo comúnmente aceptado, de 1958 a 1970) con dos periodos dentro de éste: de 1950 a 1962, al que denomina como de alto crecimiento económico sano, y de 1963 a 1971, que reconoce como de alto crecimiento con debilidad estructural.

³³ Cárdenas, Enrique. 1996. *op. cit.* p. 42.

El primer subperiodo destaca, principalmente, por un crecimiento económico apoyado en el ahorro interno ya que las actividades económicas reinvertían buena parte de sus ganancias en México; de esa forma la necesidad de ahorro externo fue menor. Durante esta etapa dinámica las actividades exportadoras, como la agricultura, generaban una creciente cantidad de divisas que determinaban el nivel de reinversión, tan solo entre 1951 y 1956 esta actividad significó 49.9 por ciento del total de las exportaciones. Por el contrario, para los años que van de 1956 a 1961, esta participación disminuiría a 35.2 por ciento.³⁴

El segundo momento, definido como de alto crecimiento con debilidad estructural, coincide con el debilitamiento de las actividades económicas de exportación y, por tanto, con el decremento de flujos de divisas que fueron importantes para sostener el crecimiento económico en años previos. Es posible visualizar esta pérdida del dinamismo de las exportaciones en la tabla 1.4, donde el saldo de la balanza comercial pasó de \$2,149 a \$12,970 millones de pesos de 1953 a 1970.

Tabla 1.4 Balanza comercial de México, 1973-1970 (Millones de pesos)

Año	Exportaciones	Importaciones	Diferencia
1953	4,836	6,985	-2,149
1954	6,936	8,926	-1,990
1955	9,484	11,046	-1,562
1956	10,671	13,095	-2,424
1957	18,729	14,439	4,290
1958	8,846	14,107	-5,261
1959	9,007	12,582	-3,575
1960	9,247	14,830	-5,583
1961	10,044	14,233	-4,189
1962	11,343	14,288	-2,945
1963	11,669	15,496	-3,827
1964	12,492	18,662	-6,170
1965	13,610	19,495	-5,885

³⁴ Cárdenas, Enrique. 1996. *op. cit.* p. 74.

1966	14,534	20,064	-5,530
1967	13,798	21,823	-8,025
1968	14,759	24,501	-9,742
1969	17,312	25,975	-8,663
1970	16,024	28,994	-12,970

Fuente: Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001. p. 390.

Así, durante el periodo de alto crecimiento con debilidad estructural, más allá del papel de las instituciones en el nivel de precios, surgió el dilema entre sostener el volumen de importaciones sin una fuente de divisas estable o reformar el modelo de crecimiento, es decir, revisar tanto el proceso de industrialización como la producción agrícola.³⁵

De acuerdo con Enrique Cárdenas, se optó por direccionar los recursos disponibles para sostener la estrategia de crecimiento, pero, sobre todo, mantener el ritmo de la economía mediante recursos externos, todo ello mediante el control de los agregados económicos, como el tipo de cambio, que permitieran dar certeza a los flujos de capital externo. Sin duda, estas acciones ocasionaron estragos en la economía en el mediano plazo, que más adelante se discutirán para el caso de la agricultura y la industria.

La creciente importación de productos, principalmente bienes de capital para la producción de artefactos industriales, recayó en limitados ingresos y, además, implicó contar con capitales limitados para la inversión pública, que, como he descrito en página previas fue una de las principales estrategias de la época para preservar el crecimiento económico, cuando menos en la primera mitad de este lapso de crecimiento.

La tabla 1.5 muestra que la participación de financiamiento externo incrementó cerca de 10 puntos porcentuales para el periodo de 1954 a 1970, por el contrario,

³⁵ Raymond Vernon aborda esta situación en su obra Vernon, Raymond. *El dilema del desarrollo económico de México*, Editorial Diana, México, 1977.

los recursos presupuestales pasaron de representar 50.8 por ciento del financiamiento en 1954 a solo 16.03 por ciento para 1970, incluso, en ese mismo año el financiamiento tanto interno como externo costó cerca de la mitad de la inversión pública total.

Tabla 1.5. Financiamiento de la inversión pública federal total (%)

Año	Recursos presupuestales ¹	Financiamiento interno	Financiamiento externo
1954	50.80	6.79	16.45
1955	39.56	19.37	11.84
1956	53.56	2.71	13.54
1957	47.60	12.01	14.64
1958	44.25	14.39	26.58
1959	38.87	12.58	21.10
1960	33.58	10.37	25.26
1961	34.22	10.21	33.70
1962	33.96	7.87	29.86
1963	35.95	9.25	21.32
1964	28.18	25.11	18.27
1965	17.82	15.97	23.27
1966	14.75	23.51	26.19
1967	17.27	19.55	27.27
1968	16.73	19.96	26.94
1969	16.00	23.27	25.82
1970	16.03	23.34	25.21

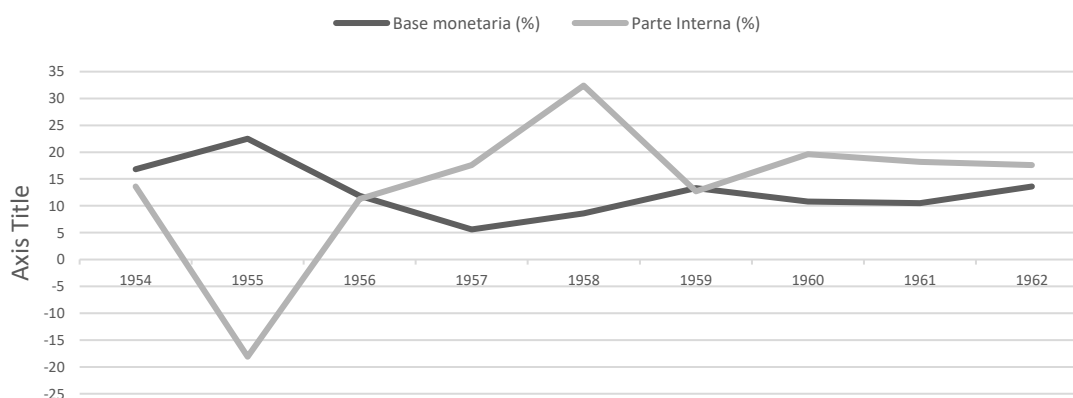
¹En su libro José Ayala especifica que los recursos presupuestales, mostrados en la tabla anterior, hacen referencia a los ingresos tributarios y no tributarios.

Fuente: Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001. p. 347 y 394

Respecto a la participación de la banca central en el financiamiento, es posible observar que por lo menos hasta 1962 la base monetaria y, en especial, la parte

interna³⁶ de la misma (correspondiente al financiamiento del gobierno y los depósitos del público), mostraron una tendencia a la baja. Para la parte interna es evidente a partir de 1958, lo cual sugiere una limitada participación del banco central para financiar el crecimiento económico (gráfica 1.2) para la etapa de crecimiento con debilidad estructural.

Gráfica 1.4 Tasa de crecimiento anual de la base monetaria y su correspondiente parte interna



Fuente: Elaborado con datos de Gómez Oliver, Antonio, *Políticas Monetaria y Fiscal de México. La experiencia desde la posguerra 1946-1976*, FCE, México, 1979. pp. 23 y 67

A partir de la década de los sesenta el financiamiento mediante capital privado, principalmente, externo, se vio incrementado (Tabla 1.5); dos elementos que llevaron a esta situación fueron la inefectiva captación tributaria y el pobre desempeño de las empresas públicas. En la Tabla 1.6 es posible observar una tasa de crecimiento promedio inferior en los impuestos comparada con el cambio en los gastos destinados a la deuda y el gasto total, para los años que van de 1954 a 1970. Esto refuerza la idea de la incapacidad del Estado para financiar los costos del crecimiento económico.

³⁶ La base monetaria es la suma de billetes y monedas en circulación, los depósitos y las reservas. Antonio Gómez Oliver (1979) menciona que la creación de la base monetaria está en función de las reservas internacionales, el financiamiento al gobierno y el financiamiento a los bancos, este último, a su vez, podría considerarse como el financiamiento al público en general. El autor sugiere, por un lado, una parte externa de la base monetaria conformada por las reservas monetarias y por otro, una parte interna conformada por el financiamiento al gobierno, así como por los depósitos del público.

Tabla 1.6 Ingresos y egresos de la federación (Millones de pesos)

Año	Impuestos recaudados ¹²	%	Gastos de deuda	%	Gasto total	%
1954	7,112.52		1,051.00		7,917.00	
1955	8,903.96	20.12	1,786.00	41.15	8,883.00	10.87
1956	9,276.52	4.02	1,664.00	-7.33	10,270.00	13.51
1957	8,539.75	-8.63	1,998.00	16.72	11,303.00	9.14
1958	9,274.91	7.93	2,081.00	3.99	13,288.00	14.94
1959	9,537.55	2.75	3,117.00	33.24	14,158.00	6.14
1960	10,187.00	6.38	5,500.00	43.33	20,150.00	29.74
1961	10,460.41	2.61	7,365.00	25.32	20,362.00	1.04
1962	11,371.19	8.01	5,494.00	-34.06	20,219.00	-0.71
1963	12,631.16	9.98	3,472.00	-58.24	20,295.00	0.37
1964	14,530.36	13.07	6,898.00	49.67	20,286.00	-0.04
1965	14,273.25	-1.80	9,871.00	30.12	64,020.00	68.31
1966	16,861.58	15.35	6,978.00	-41.46	66,054.00	3.08
1967	19,236.49	12.35	11,815.00	40.94	79,452.00	16.86
1968	21,813.47	11.81	8,909.00	-32.62	83,422.00	4.76
1969	23,706.53	7.99	10,153.00	12.25	98,001.00	14.88
1970	25,944.66	8.63	11,225.00	9.55	109,261.00	10.31
Promedio		7.53		8.29		12.70

¹Pesos de 1960

²José Ayala indica que la mayoría de estos ingresos por la vía impositiva se constituyeron principalmente por el impuesto sobre la renta (ISR) y los impuestos sobre ingresos mercantiles (ISIM). Otros impuestos que conformaron este tipo ingresos fueron los impuestos a la industria, posteriormente sustituidos por los impuestos sobre producción y consumo, y, finalmente, por los impuestos a las importaciones y exportaciones.

Fuente: Elaborado con datos de Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001. pp. 345, 392 y 396.

Con relación a la ausencia de la endeble situación tributaria, vale la pena destacar a Nicholas Kaldor, invitado por Ortiz Mena en 1960 con la intención de preparar y promover una reforma fiscal, Kaldor destacó las injusticias del método de captación, basado esencialmente en ingresos y no en el gasto, también describió al sistema mexicano como regresivo e ineficaz. Entre sus conclusiones destacó que: “durante la década de los cuarenta y los cincuenta se creó una fuerte desigualdad del ingreso. Sostenía que la reforma tributaria además de rendir un fuerte incremento de la recaudación debería de ser progresiva, es decir que debería gravar más que proporcionalmente y a tasas marginales crecientes a las personas físicas de ingresos elevados y desgravar a las de ingresos bajos”.³⁷ Este proceso de concentración, como una de las principales problemáticas del desarrollo estabilizador y sus años previos se analizará con detenimiento en los apartados próximos.

Las anteriores serían algunas de las más significativas problemáticas efecto del ciclo de mayor crecimiento de la economía mexicana, ocurrido, cuando menos, desde mediados de la década de los cuarenta, en el contexto del reconocido milagro mexicano y la época dorada del capitalismo. En este transcurso se promovieron políticas desarrollistas a través de la intervención del Estado para la mejora, principalmente, social. Sin embargo, este impulso resultó más bien insuficiente, en parte por su relación con los flujos monetarios obtenidos durante el lapso de conflictos.

En la década de los cincuenta se reconocería al denominado desarrollo estabilizador, caracterizado, entre otras situaciones, por niveles de inflación reducidos, la redefinición de las relaciones con la inversión extranjera pero también por el agotamiento de las actividades productivas de exportación. El desarrollo estabilizador se enfocaría en el control de precios, este fue notable a partir de 1958 y duró cerca de 12 años, por ello se reconoce que a partir de ese momento y hasta 1970, dado que el impulso de crecimiento, aunque desmejorado

³⁷ Romero Sotelo, Ma. Eugenia. 2012. *op. cit.* p. 261.

continuaba, se reconoce que existió un cierto desarrollo de la economía nacional con estabilidad de los agregados económicos.

Para 1963, el desarrollo estabilizador más allá de destacar por la estabilidad o el crecimiento del producto comenzó a presentar deficiencias en otros aspectos. Por mencionar algunos, es a partir de ese momento cuando el déficit comercial aumentaría y los recursos propios como vía de financiamiento para la inversión pública comenzarían a mostrar señales de debilidad.

Tomando en consideración estas premisas es posible adelantar que, en cuestión de resultados macroeconómicos, no todos fueron positivos y, también, que el desarrollo estabilizador puede ubicarse en una temporalidad segmentada en función de la solidez económica. Cárdenas, en ese sentido, reconoce los años que ocurren de 1963 a 1970 como de alto crecimiento con debilidad estructural, debilidad explicada por la pérdida del dinamismo de las exportaciones y la insuficiencia de ingresos para preservar el crecimiento económico.

Con estos argumentos también es posible concluir que los desajustes en la economía no fueron resultado de la ausencia de una política monetaria sólida y proactiva, esencialmente porque los recursos que empleaba al modificar la base monetaria y por tanto la oferta monetaria habían sido resultado de externalidades, mismas que disminuirían al pasar de los años, junto con el dinamismo del aparato exportador, descartando así, un periodo caracterizado únicamente por estabilidad de precios y crecimiento del producto. Desde otro flanco incluso es posible reconocer un periodo de estabilización macroeconómica con desestabilización financiera, ya que, cuando menos a partir de 1960 el financiamiento de la inversión pública se daría a través del ahorro externo.

Así, el desarrollo estabilizador queda inmerso en una discusión que pone en tela de juicio su característica más popular, la estabilidad. Como se verá más adelante, fueron la falta de vías de financiamiento internas y la pérdida del dinamismo de las actividades económicas exportadoras, como la agricultura, las situaciones que expusieron y vulneraron la economía. Bajo este contexto, la incapacidad de

reconvertir una política fiscal capaz de financiar a la economía y la falta de un modelo industrializador que preservara la dinámica exportadora se harían evidentes.

Es a través de la insuficiencia de recursos que el sector financiero sale a escena en el desarrollo económico nacional, en palabras de Enrique Cárdenas, durante la fase de debilidad estructural “los recursos del sistema bancario a precios corrientes se triplicaron, lo que muestra que la participación del sector financiero en el desarrollo del país creció notablemente mucho más que el conjunto de la economía”.³⁸

Con ello, es posible adelantar el enfoque del que este trabajo hará uso para explicar los problemas que conllevó el desarrollo económico, el cual también buscará aportar ideas para ampliar la discusión. Esto es, el papel del sistema financiero como intermediario entre el ahorro y la necesidad de recursos para sostener el crecimiento económico, y las consecuencias que junto con el modelo de desarrollo tuvo en la estructura económica. En ese sentido el desarrollo estabilizador no es más que el proceso de reconversión entre las relaciones de la economía y el sistema financiero. Sin embargo, antes de abundar en los esfuerzos de contención, valdrá la pena conocer las vías del agotamiento del modelo.

³⁸ Cárdenas, Enrique. 1996. *op. cit.* p. 37.

2. La paradoja del modelo de desarrollo en México

Fomentar el ahorro interno e invertirlo en la forma más eficiente, de manera que se concilien la productividad y la justicia social, son y seguirán siendo los objetivos más trascendentes de la política económica nacional.

Ernesto Fernández Hurtado

Durante los años del desarrollo estabilizador se gestaron algunas problemáticas en las bases de la economía nacional, especialmente en los sectores agrícola e industrial, sería en estos donde se manifestarían importantes contradicciones entre el crecimiento económico y el bienestar. Esta situación se debió, en gran medida, a los cambios en los roles que el Estado y la iniciativa privada jugaron en la estrategia de crecimiento.

El Estado, por su parte, se encargó de promover políticas relacionadas con el campo tales como el reparto de tierras, la reforma agraria, el desarrollo de infraestructura para el riego, entre otros. A la iniciativa privada, por el contrario, correspondió gran parte del crecimiento de la industria de transformación. Esta ruta se dividiría en dos fases, durante la primera, el capital privado nacional impulsaría la manufactura de bienes básicos con mínima composición técnica y tecnológica; más adelante, hacia la década de los sesenta, se promovería la industria de bienes elaborados con predominancia de capital extranjero.³⁹ Aquí el

³⁹ Respecto a este proceso Elsa Gracida destaca: *“Debe anotarse, sin embargo, que a partir de ese año [1955], en realidad desde 1953 y 1954, empieza a reducirse tanto la tasa de crecimiento del crédito canalizado por la financiera nacional [NAFINSA] como el porcentaje cuyo destino es la promoción de proyectos privados. Tal comportamiento responde a dos orientaciones: uno, la paulatina puesta en marcha del llamado desarrollo estabilizador que, en términos generales, tiende a restringir y hacer más selectivo el crédito público, y otra la ya mencionada decisión gubernamental de transferir a los empresarios la responsabilidad del desarrollo de la manufacturas expresadas en este caso en el impulso a la mayor participación de las sociedades privadas en el financiamiento del sector”* [en ese tono] *“los hombres de negocios proponen, en cambio, que sean los inversionistas extranjeros, preferentemente asociados con los nacionales, quienes se ocupen de expandir la producción de maquinaria... De esta forma, en 1960 poco más de la mitad de inversión foránea se ha desplazado a la fabricación de sustancias y productos químicos, construcción de maquinaria, aparatos y artículos eléctricos, y productos de caucho.* Extraído de Romero Sotelo, Ma. Eugenia (Coord.) *La industria mexicana y su historia siglos XVIII, XIX y XX.* DGAPA, UNAM, México, 2016.

Estado también participó a través de exenciones fiscales, proteccionismo y provisión de insumos.

Esta maniobra de crecimiento tuvo efectos limitados ya que en el proceso destacó la incapacidad para consolidar actividades económicas competitivas, por el contrario, se centró la creación de empresas básicas con escasa participación en el mercado internacional y, más importante aún, el modelo resaltó la ausencia de una fuente de financiamiento sostenible.

Con relación al campo, existió un impulso de la agricultura comercial, sin embargo, esta tampoco encontró salida en los mercados internacionales ni en el mercado interno. Cuando se relacionó con el primero fue como consecuencia del incremento de la demanda externa a causa de los conflictos internacionales, no como resultado de una mayor competencia de los productos por precio o calidad, por ejemplo. En cuanto al mercado interno, este se vio truncado en dos vías, primero, la presión salarial imposibilitó el crecimiento de la demanda nacional y, segundo, la operación industrial relacionada con la obtención de insumos y maquinaria externa limitó las relaciones intersectoriales, sin mencionar creciente migración a las ciudades, situación que también confluyó en contra del desarrollo de este mercado interno.⁴⁰

Adicionalmente, entre los perjuicios más notables de la estrategia de crecimiento se situó la concentración de recursos, infraestructura, empresas e, incluso, servicios públicos en los principales centros industriales.⁴¹ Esta concentración influyó en la estructura de la sociedad mexicana ya que, mientras en el campo se daba una presión a los ingresos de los pequeños campesinos y se rompía con la producción de autoconsumo, por su parte, las ciudades crecían de forma dinámica como resultado del abandono del campo y el proceso de industrialización.⁴²

⁴⁰ Véase Cárdenas, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, Fondo de cultura económica, Colegio de México, FHA México, 2015.

⁴¹ Romero Sotelo, Ma. Eugenia. 2016. *Op. Cit.* p. 678. (eBook).

⁴² Fujigaki Cruz, Esperanza, *La agricultura, siglos XVI al XX*, Océano, México, 2004. pp. 135-136.

En las urbes, a pesar de que contaban con servicios, el nivel de vida para los exiliados del campo fue mínimo, sin mencionar a los trabajadores relacionados con tareas poco sofisticadas de la naciente industria, quienes corrían con la misma suerte.⁴³ En contraparte, los favorecidos de la evolución económica serían los industriales propietarios de la zona centro del país y medianamente los agricultores comerciales del norte⁴⁴, a estos se sumarían más adelante las empresas transnacionales, el sector bancario y el capital extranjero, quienes jugarían un papel fundamental en el ritmo de crecimiento de la desigualdad en México. En ese sentido, los siguientes apartados abordan con detenimiento los procesos que buscaron reivindicar las condiciones de la sociedad mexicana y consolidar las actividades productivas, mismos que, como se ha esbozado, paradójicamente derivarían en el estancamiento de la economía, así como en la desestabilización social.

2.1 Desequilibrios en el campo y límites de la política pública

Durante las décadas de los años 40's y 50's, la agricultura no solo dio recursos a la población ocupada en el sector y brindó autosuficiencia alimentaria, sino que participó con cerca de la mitad de las exportaciones totales, siendo esta, la que considero, su influencia más significativa cuando menos en relación con el periodo estudiado, esencialmente porque los recursos obtenidos de este intercambio permitieron sostener el modelo de crecimiento económico. No obstante, las circunstancias que propiciaron estos resultados sólo existieron durante la etapa de alto crecimiento sano (1950-1962).

⁴³ Hansen, Roger. 1971. *op. cit.* pp. 99-101.

⁴⁴ De acuerdo con los datos censales de 1965, la mitad del valor de la producción industrial, incorporada la minería, pero excluida la industria petrolera se genera en el Distrito Federal y en el Estado de México, un 10 por ciento suplementario en Nuevo León, y solo el 3 por ciento en Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas Guerrero, Nayarit, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Zacatecas y Baja California” (Gracida, Elsa en Romero Sotelo, Ma. Eugenia. 2016, *op. cit.*). Para el caso de la agricultura véase Fujigaki Cruz, Esperanza, *La agricultura, siglos XVI al XX*, Océano, México, 2004.

De acuerdo con autores como Esperanza Fujigaki y Arturo Warman, desde mediados del siglo XX, la participación del sector en la economía se fue modificando como consecuencia de la expansión demográfica y a través de la implementación de políticas públicas como la reestructuración de los dominios de la tierra y el reparto agrario.⁴⁵ Ambas estrategias terminaron por influir en las bases del crecimiento económico, promoviendo la industrialización y disminuyendo el papel activo del campo en la economía.

La metamorfosis del campo se fue acentuando a través de ajustes como el relacionado al Código Agrario en 1940⁴⁶ que, aunque buscaba aminorar los conflictos entre propietarios de ejidos⁴⁷ comerciales y comunales, terminó por vulnerar a los segundos, sentando las bases de la expansión de la propiedad privada⁴⁸; por lo que, más allá de la conciliación de conflictos, este tipo de políticas sólo incrementarían las disputas que se venían dando entre los distintos grupos.

Otra estrategia que terminó por generar resultados adversos fue el reparto de tierras ya que, aunque se repartieron un total de 57 millones de hectáreas entre 1940 y 1952, el proceso de distribución tuvo lugar de manera selectiva.⁴⁹ A pesar de que el objetivo del reparto era beneficiar a la población campesina e incrementar la productividad agrícola, los únicos candidatos para acceder al beneficio fueron los dominios comerciales, especialmente porque estos contaban con las facultades para garantizar un incremento continuo en su producción tales como vías suficientes de financiamiento, además de una continua mejora técnica

⁴⁵ Fujigaki Cruz, Esperanza. 2004. *op. cit.* Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

⁴⁶ Las reformas al código agrario de mediados del siglo XX, incluida la de 1940, dieron forma al marco regulatorio y uso del ejido, entre las definiciones destacaron la obligación de los propietarios por mantenerlos activos para evitar sanciones y también se estableció que estos podían ser heredados más no vendidos o transferidos. En los hechos las sanciones impuestas y las características de uso continuo de la tierra promovieron la venta y fragmentación de las parcelas, impulsando así los minifundios y, más adelante la concentración de la tierra.

⁴⁷ Es posible diferenciar dos tipos de propiedad, por un lado, el ejido que proviene de épocas remotas y ha permitido la subsistencia de las comunidades rurales y por otro, la parcela de propiedad privada cuyo carácter es predominantemente capitalista, en el cual se busca principalmente la ampliación del negocio agrícola. También es posible hablar de otro carácter dual de la actividad como lo es de subsistencia y comercial.

⁴⁸ Fujigaki Cruz, Esperanza. 2004. *op. cit.* p. 77.

⁴⁹ *Ídem.*

y tecnológica. Al respecto, Esperanza Fujigaki menciona que, entre 1940 y 1952 “las zonas de riego y de agricultura comercial, generalmente en manos de empresarios capitalistas, han recibido la mayor parte del crédito oficial y son las de más alto nivel tecnológico y de productividad”.⁵⁰

Más adelante, el reparto de la tierra se otorgó en función de la producción que los distintos propietarios generaban, con ello se vería favorecida la agricultura dedicada a la producción de cultivos como plátano, café, caña, henequén, hule, quinina, algodón, entre otros; característicos de la producción para exportación, originados en territorios de carácter comercial o privado, mismos que se alejaban de la producción para abastecimiento interno e incluso guardaban distancia como insumos para otros sectores, como el industrial.⁵¹

Priorizar los bienes de exportación como el algodón, la caña o el café, resultó una estrategia inefectiva, en gran medida por la vulnerabilidad de los precios que estos tuvieron frente a distintos sucesos. Por mencionar algunos ejemplos, a partir de 1956 el precio del café sostuvo una tendencia a la baja; en 1960 la sobre oferta de algodón provocó una caída de su precio; y finalmente, en 1966 existió sobreproducción de caña. Estos eventos afectaron gravemente los ingresos obtenidos a través de los bienes antes mencionados.

En cuanto al crédito y la irrigación, estos también mostraron deficiencias como métodos de apoyo al campo, ya que se otorgaron en función de la amplitud de la producción o la localización geográfica, bajo esa dinámica fue en el norte del país donde se concentraron más de la mitad de las asistencias.⁵² Los apoyos públicos como los sistemas de irrigación, que alcanzaron hasta el 17% de la inversión pública, desplazaron a pequeños propietarios como los ubicados en el centro del país; en contraparte, esos mismos apoyos beneficiaron las tierras del norte y noroeste que, aunque eran zonas poco pobladas, en algunos casos su propiedad

⁵⁰ *Ibid.* p. 121.

⁵¹ El vínculo entre la agricultura y la industria decayó cuando ésta última se decantó por otras actividades para abastecer el negocio, como la química o la minería. Y cuando las fibras, el cuero o los frutos dejaron de ser importantes para el proceso productivo industrial.

⁵² Fujigaki Cruz, Esperanza. 2004. *op. cit.* p. 123.

se relacionaba con políticos mexicanos o cuando menos con personas cercanas a ellos⁵³. Por su parte el volumen de crédito disminuiría, cayendo del 6% durante la década de los años treinta, al 1% en 1950.⁵⁴

Así, el impulso a la agricultura ocurrió de manera desigual, inclinándose hacia las empresas del norte y noroeste, principalmente de carácter privado y exportador; por el contrario, en el centro y sur predominaban permanecieron relegados los ejidos, basados en el mercado interno y los métodos tradicionales tal fue el caso de estados como Oaxaca y los principales poblados rurales del centro del país que, como puede observarse en la Tabla 2.1, disminuyeron en cuanto su valor en obras de irrigación, aunque significativo el caso de Oaxaca en 1960, años después la inversión en este tipo de obras resultaría nula.

Tabla 2.1 Porcentaje del valor en obras de irrigación (Miles de pesos)

	1960	%	1969	%
País	862,415	100.00%	2,459,915	100.00%
Estado de México	1,446	0.17%	103	0.00%
Oaxaca	59,913	6.95%	522	0.02%
Puebla	250	0.03%	0	0.00%
Veracruz	4,158	0.48%	5,000	0.20%

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico, INEGI (1960 y 1969).

Además de las situaciones antes descritas, el rápido crecimiento demográfico, el subempleo, la emigración y la desarticulación del ejido rural, fueron otras de las problemáticas que el sector se vio obligado a enfrentar. A su vez, el posterior reparto agrario ocurrido entre 1958 y 1970, que acrecentó el descontento de la población campesina, tuvo efectos negativos debido a la baja calidad de la tierra repartida.⁵⁵

⁵³ Hansen, Roger. 1971. *op. cit.* p. 110.

⁵⁴ *Ídem.*

⁵⁵ Tello Macías, Carlos. 2014. *op. cit.* p. 394.

Si bien entre 1935 y 1982 existieron apoyos públicos al campo donde, por ejemplo, la infraestructura desarrollada significó un incremento de 160 mil a 4 millones de hectáreas beneficiadas por obras de irrigación y, también, fueron distribuidas más de 60 millones de hectáreas, diversos créditos, insumos y servicios a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.⁵⁶ Estos apoyos se fueron concentrando cada vez más, generando una creciente desigualdad en el sector.⁵⁷

Cabe ahondar en que a finales de los años cuarenta se incorporó en el reparto a la propiedad privada, con ello se fraccionó el propósito original de los apoyos y se benefició significativamente a los grandes propietarios.⁵⁸ Por su parte, la intervención gubernamental también derivó en un control salarial, como una forma de subsidio hacia la industria, así como en un control de precios de los productos agrícolas.

A pesar de estas condiciones, el crecimiento promedio del producto en el sector agrícola fue de 3.1% entre 1940 y 1965,⁵⁹ tasa superior al crecimiento de la población durante el mismo periodo. Cabe enfatizar que el mayor dinamismo se gestó durante, e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial.⁶⁰ Sin embargo, la actividad del sector a través del tiempo fue disminuyendo ya que pasó de una tasa de crecimiento anual de 8.86% en 1955 a una de 4.56% en 1970 (Tabla 2.2).

Tabla 2.2 Producto nacional por actividades y tasa de crecimiento anual¹
(Millones de pesos, 1960 = 100)

Años	Primario	%	Secundario	%	Terciario	%
1954	20,827		25,035		57,393	

⁵⁶ Fujigaki Cruz, Esperanza. 2013 (coord). *Op. Cit.* p. 349.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 336.

⁵⁸ *Ídem.*

⁵⁹ Fujigaki Cruz, Esperanza. 2004. *Op. Cit.* p. 120.

⁶⁰ *Ibid.* p. 123.

1955	22,852	8.86	28,100	10.91	61,773	7.09
1956	22,398	-2.03	31,282	10.17	66,827	7.56
1957	24,185	7.39	33,649	7.03	71,755	6.87
1958	25,685	5.84	35,245	4.53	75,509	4.97
1959	25,013	-2.69	38,226	7.80	77,695	2.81
1960	26,276	4.81	41,627	8.17	84,127	7.65
1961	26,646	1.39	44,014	5.42	88,856	5.32
1962	27,768	4.04	46,354	5.05	92,847	4.30
1963	29,091	4.55	51,159	9.39	100,115	7.26
1964	31,151	6.61	58,498	12.55	110,949	9.76
1965	32,651	4.59	58,079	-0.72	117,874	5.87
1966	33,238	1.77	70,411	17.51	126,090	6.52
1967	34,176	2.74	76,681	8.18	133,357	5.45
1968	35,209	2.93	84,516	9.27	144,185	7.51
1969	35,689	1.34	91,555	7.69	153,469	6.05
1970	37,394	4.56	99,295	7.79	163,478	6.12

Fuente: Elaborado con datos de Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001, p. 382.

¹Nota metodológica: Las actividades primaria y secundaria en el texto original se encuentran desglosadas en diferentes actividades, para efectos de simplificación en este cuadro se presentaron en categorías de los tres sectores económicos.

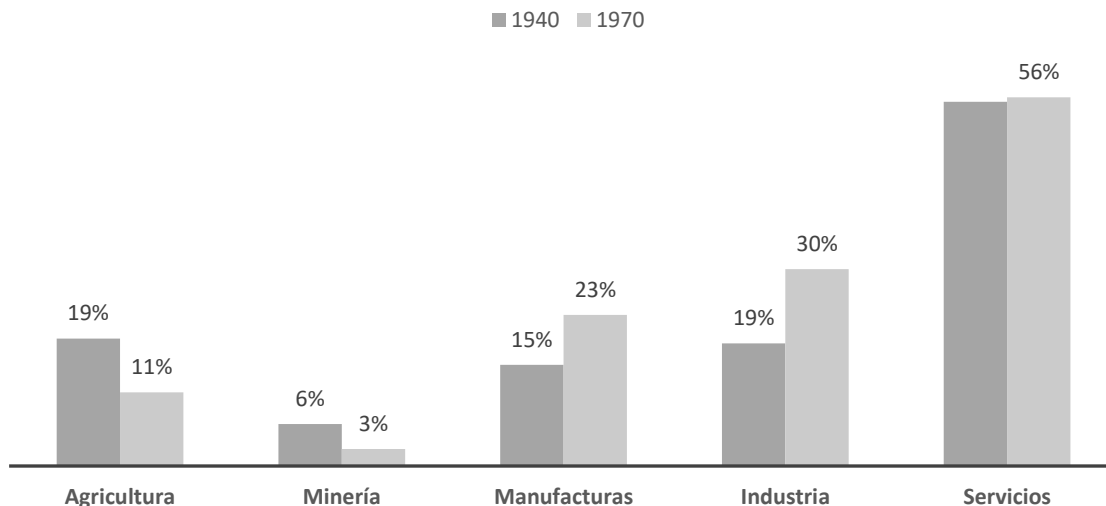
De esta manera la actividad agrícola mantendría su dinamismo solo hasta mediados de la década de los años sesenta; en ese momento la presencia de dicha actividad en el PIB representó 8%, luego de haber alcanzado un 12% en 1950.⁶¹ Es importante considerar, además, que para 1970 la producción para autoconsumo disminuyó a tan solo 17.9% del total de la producción agrícola, cifra inferior con respecto a la tasa mostrada en 1940, del 47.6 por ciento.⁶² Bajo ese contexto, las problemáticas que se han expuesto se verían exacerbadas, revelándose en otros fenómenos como la migración y la pérdida de captación de divisas del extranjero mediante las exportaciones agrícolas.

⁶¹ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *op. cit.* p. 349.

⁶² Fujigaki Cruz, Esperanza. 2004. *op. cit.* p.126.

Así durante los años de mayor crecimiento de la economía mexicana, la participación de las actividades industriales en el producto, en especial las manufacturas, incrementarían significativamente, mientras que las actividades primarias, como he reiterado, invertirían su ascenso (Gráfico 2.1). Ello, como consecuencia de una priorización de actividades secundarias, estas se verían impulsadas mediante subsidios, pero, más importante aún, mediante la transferencia de recursos desde actividades como la agricultura. De acuerdo con autores como Carlos Tello, estas prácticas restaron solidez al aparato productivo nacional.⁶³

Gráfico 2.1 Participación en el PIB por actividad



Nota del autor: La base los precios para 1940 es 1960 y para 1970 es 1980; el grupo de agricultura incluye ganadería, silvicultura y pesca; finalmente, el grupo industria incluye manufactura, electricidad, construcción, gas y agua.

Fuente: Elaboración propia con datos de Tello, Carlos, "Crecimiento económico y desigualdad: 1940-1982", en Fujigaki, Esperanza, *México en el siglo XX: paisajes históricos*, DGAPA, UNAM, México 2013, p. 336.

Uno de los efectos de las pautas antes mencionadas fue la movilización de los trabajadores del campo a buscar nuevas oportunidades y con ello impulsar una alta concentración en las urbes. Tan sólo entre 1940 y 1950 la ocupación en el sector industrial pasó del 13% al 16% y la del sector servicios se incrementó del 22% al 26%, mientras que la ocupación del sector agrícola disminuyó de 65 a 58

⁶³ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *op. cit.* p. 336.

por ciento.⁶⁴ Mas adelante, durante el periodo de 1950-1969, la contracción de trabajadores ocupados en las actividades primarias resultó evidente; por el contrario, la industria reflejó un aumento constante, especialmente para la rama de la transformación (Tabla 2.3).⁶⁵

Tabla 2.3 Población económicamente activa por grupo de actividades, 1950-1969

	1950		1960		1969	
	Número	%	Número	%	Número	%
PEA	8,272,093	100.0%	11,332,016	100.0%	12,994,392	100.0%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	4,823,901	58.3%	6,144,930	54.2%	5,131,668	39.5%
Industria del petróleo		0.0%		0.0%	85,108	0.7%
Industrias extractivas	97,143	1.2%	141,801	1.3%	95,212	0.7%
Industrias de transformación	972,542	11.8%	1,556,315	13.7%	2,173,491	16.7%
Construcción	224,512	2.7%	408,402	3.6%	571,485	4.4%
Energía eléctrica	24,966	0.3%	41,445	0.4%	53,353	0.4%
Comercio	684,092	8.3%	1,074,593	9.5%	1,198,167	9.2%
Transportes	210,592	2.5%	357,057	3.2%	369,096	2.8%
Servicios	879,379	10.6%	1,525,682	13.5%	2,159,965	16.6%
Gobierno		0.0%		0.0%	407,177	3.1%
No especificado	354,966	4.3%	81,791	0.7%	749,670	5.8%

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico, INEGI.

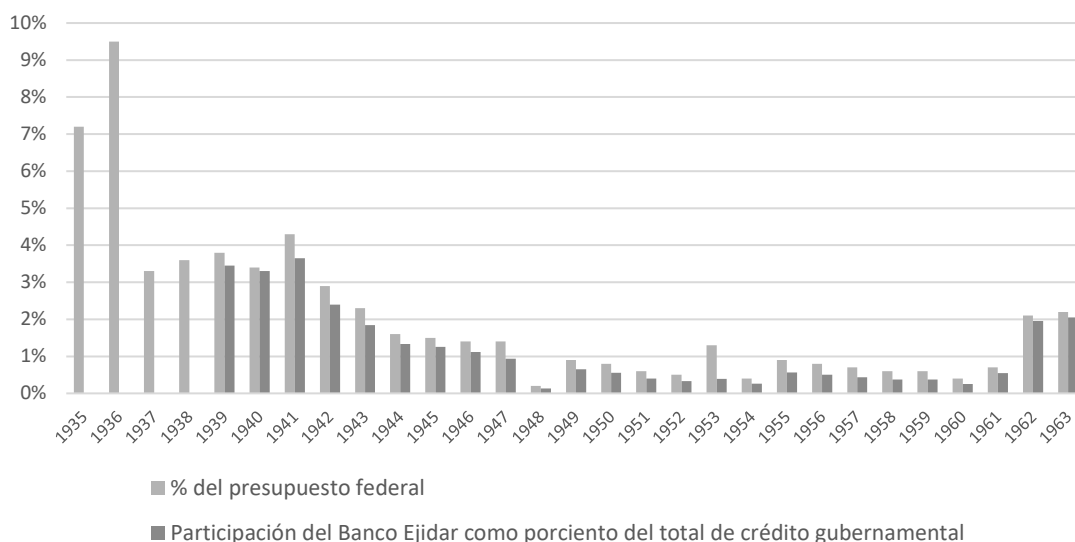
Desde otro enfoque, específicamente durante el desarrollo estabilizador, con la intención de atender los desajustes, se mantuvo el apoyo al sector agrícola de la mano del Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional Agropecuario. Este último otorgaba créditos para el impulso de la actividad y, además, intentaba subsanar las carencias de apoyo de los dos primeros mediante la reestructuración y diferenciación entre el crédito recuperable

⁶⁴ Hansen, Roger, 1971. *op. cit.* p. 99.

⁶⁵ Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001. p. 387.

y los subsidios. Sin embargo, como puede verificarse en el Gráfico 2.2, el agregado de los años, estos apoyos fueron disminuyendo.

Gráfico 2.2 Crédito agrícola como por ciento del presupuesto federal y participación del Banco de Crédito Ejidal



Fuente: Elaboración propia con datos de Hansen, Roger, *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1971. P. 111

Hacia 1968 los montos otorgados por las instituciones de crédito agrícola fueron incluso superiores a los que otorgó Nacional Financiera únicamente a la industria, pero la nula continuidad del proyecto y la fusión de las bancas agrícolas y ejidal rompieron con los objetivos establecidos. Otro caso de apoyo fallido fue el de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAG), cuya actividad fue intrascendente debido a que buscó procurar solamente la producción de aquellos propietarios afines a sus dirigentes.⁶⁶

En adición, el Fondo de Fomento Ejidal, creado durante el mandato del presidente Adolfo López Mateos, buscó mediar el interés en adquirir propiedades del campo para desarrollar infraestructura requerida para la urbanización, la dinámica consistía en que el fondo compraría y desarrollaría la infraestructura requerida

⁶⁶ Ortiz Mena, Antonio. 1998. *Op. Cit.* p. 183.

para luego vender las tierras a precios razonables. Con los recursos obtenidos de estas transacciones se buscarían mejorar las condiciones del campo, a través de acciones como la ampliación de superficie cultivable. Pero, la corrupción, así como los tratos injustos entre interesados y propietarios, imposibilitaron esta estrategia.⁶⁷

Otro impacto negativo para el sector primario vendría desde el sistema de precios, este impulsaría la transferencia de recursos de la agricultura a la industria debido, primordialmente, a prácticas como la empleada por la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (CEIMSA, posteriormente CONASUPO), la cual ofrecería precios bajos para la compra y distribución de productos agrícolas, disminuyendo la rentabilidad de estos y por tanto el interés de la inversión en el sector.⁶⁸

Todas las consideraciones antes descritas serían el medio de cultivo donde las problemáticas del campo germinarían, especialmente la desigualdad a través de la concentración de los recursos. Ejemplo de ello serían los medios para la producción como los tractores donde el 80% de los existentes pertenecían a los grandes propietarios, además, gran parte de las zonas beneficiadas por las obras de irrigación concentraban el 60% de los vehículos disponibles y el 73% de las trilladoras.⁶⁹ La desigualdad en el campo, para 1960, era ya un hecho, ejemplo de ello fue la concentración de la tierra pues del total de hectáreas explotadas (alrededor de 15 millones), el 74% pertenecía al 1% de los propietarios privados, por el contrario, el 1% de la superficie, se dividía entre el 67% de otros propietarios.⁷⁰

De acuerdo con Roger Hansen, los desequilibrios en el sector obedecen a la inconveniente estructuración de la propiedad de la tierra, entre otros procesos, ocurridos a partir de 1940. Ejemplo de ello fue la distribución de la tierra cultivable

⁶⁷ Tello Macías, Carlos. 2014. *Op. Cit.* p. 294

⁶⁸ Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps), *Industrialización y estado en América Latina, la leyenda negra de la posguerra*, FCE, México, 2003. p. 258.

⁶⁹ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 361.

⁷⁰ *Ídem.*

donde para el año de 1960, 23% de los propietarios dieron cuenta de poseer, en promedio, 2 mil 331 hectáreas de tierra cultivable, mientras que el resto de los propietarios registró una propiedad promedio de 1.6 hectáreas. Además, en algunas regiones como Quintana Roo, Guerrero y Oaxaca, más del 75% de los terrenos llegaron a pertenecer a sólo 1.5% de los propietarios.⁷¹

En el periodo de 1965 a 1970, también se acentuó la diferencia productiva, ya que 1,240,000 predios considerados de infra subsistencia produjeron solamente 4% de la producción total con un ingreso promedio de 750 pesos anuales, mientras que 12,000 predios generaron el 32% de la producción en la agricultura con un promedio de 385,000 pesos anuales, situación que sin lugar a duda incidiría en el empeoramiento de las condiciones de vida de los pequeños propietarios y la concentración de los ingresos.⁷²

Estas políticas de (des)ajuste incidieron en un crecimiento medio de la actividad agrícola de 1.19% tan solo para el periodo de 1965 a 1970⁷³, esto sugiere la idea de que la demanda externa, una vez disminuida, tuvo un papel importante para definir el crecimiento que la actividad mostró durante el periodo, pero también y probablemente más trascendente, que existió una ineffectividad política para atender los desajustes en el sector luego de la disminución de las exportaciones agrícolas. Por ello, los esfuerzos relacionados con la agricultura no lograron preservar su dinamismo al ritmo esperado, en cambio, ampliaron los factores de desestabilización. Consecuencia de ello fueron situaciones como la migración del campo a la ciudad y el empobrecimiento de las condiciones de vida, pues como menciona Enrique Cárdenas, ésta obedeció principalmente a la falta de oportunidades en el medio rural en relación con las zonas urbanas.⁷⁴

Roger Hansen, por su parte, asevera que el proceso de redistribución del ingreso, la subocupación y el abandono del campo responde al conjunto de políticas

⁷¹ Hansen, Roger, 1971. *Op. Cit.* p. 106.

⁷² Fujigaki Cruz, Esperanza. 2004. *Op. Cit.* p. 127.

⁷³ *Ibid.* p. 126.

⁷⁴ Cárdenas, Enrique. 1996. *Op. Cit.* p. 59

ocurridas en los años cincuenta en México, políticas que se asumen como contradictorias pues someten la herencia de la revolución en términos sociales a la persecución de la modernización y el crecimiento económico.⁷⁵

Hansen define un carácter dual de la reforma agraria, por un lado, el relacionado con el reparto de tierras cuya productividad es mínima o, en su caso, completamente nula, dinámica que se relaciona principalmente con el campesino de propiedad limitada. Por el contrario, una segunda orientación de la reforma agraria procuró la consolidación de grandes extensiones territoriales para el propietario agrícola comercial. De esta manera la reforma agraria se vio subordinada a la producción agrícola y al aumento de la productividad.⁷⁶

Estos procesos alimentaron problemáticas sectoriales relacionadas con el valor marginal de la producción, en relación, principalmente, con la posesión de la tierra, ya que a medida que ésta se concentraba en pocas manos, las propiedades más pequeñas perdían competitividad, sin mencionar la pérdida de la producción para el autoconsumo.⁷⁷

Por otro lado, cabe agregar la problemática de los trabajadores que no contaban con propiedad sobre la tierra o, incluso, la continua adaptación tecnológica que los desplazaba, pues ambos fenómenos, es decir, tanto la concentración como la expulsión de trabajadores presionaban el mercado laboral y los salarios. La retribución salarial se ve aún más vulnerada si se considera que con el paso del tiempo disminuyeron las asociaciones de trabajadores campesinos (Tabla 2.4), sin mencionar que muchas de estas cambiaron sus objetivos y la relación que guardaban con empresas y gobierno.

⁷⁵ Esta abstracción del proceso de redistribución del ingreso hace referencia al contenido del Capítulo 4 de Hansen, Roger (1971).

⁷⁶ Hansen, Roger. 1971. *Op. Cit.* p. 112.

⁷⁷ Warman, Arturo. 2001. *Op. Cit.* pp. 112-113.

Tabla 2.4 Asociaciones de trabajadores por tipo de actividad 1950-1969

	1950*	1960	1969
Total, Sindicatos	7,564	9,675	14,159
Sindicatos relacionados a la agricultura	1,860	1,353	1,513
Sindicatos relacionados a la industria	2,805	4,441	6,749

*En 1950 las categorías difieren, por esta razón los números podrían resultar una aproximación.

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico, INEGI.

Ejemplo de ello fue la Confederación Nacional Campesina, organización que en un inicio pretendía regular el acceso a la tierra, pero que terminó por fraccionar las propiedades e impulsar el acaparamiento de parcelas por parte de los caciques ejidales, mismos que se apropiarían de los apoyos gubernamentales. Así la Confederación se desligó de sus propósitos originales y se limitó a brindar apoyo a los propietarios afines a sus prácticas e ideas.⁷⁸

En suma, los apoyos emanados antes, pero, sobre todo, durante el desarrollo estabilizador, provocaron un mejoramiento y bienestar agrícolas concentrado. La selectividad del crédito por parte del aparato financiero establecido y el creado, el control de precios, el impulso a la productividad por medio de subsidios y el limitado acceso a los apoyos técnicos y tecnológicos, sólo lograron ampliar las diferencias entre la agricultura de exportación y de no exportación y, a su vez, entre los diferentes propietarios.

La pérdida de dinamismo redujo los beneficios de la actividad agrícola y agravó su deterioro, lo que provocó diversas consecuencias, entre las que destacaron: el crecimiento demográfico con fuertes desequilibrios campo-ciudad; el crecimiento de las urbes y la carencia de servicios públicos en las mismas; la pérdida de autosuficiencia alimentaria; el rompimiento intersectorial de aprovechamiento de materias primas; la baja generación de empleos ante la creciente demanda laboral

⁷⁸ Gracida, Elsa (1994), *El programa industrial de la revolución*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-Facultad de Economía, UNAM. p. 54

(aunque a bajos salarios); y, finalmente, su incapacidad para crear un mercado interno sólido para el consumo de la producción nacional. Fenómenos a los que se suma la limitada capacidad de obtener recursos del exterior, ingresos necesarios para impulsar el sector primario, preservar el crecimiento económico o por lo menos, aminorar las problemáticas antes descritas⁷⁹.

Finalmente, cuando se procuró la agricultura de exportación, aún a costa de la producción para el mercado interno y el autoconsumo, la demanda externa había cambiado, las exportaciones ahora deberían tener una base distinta, emulando el papel de las naciones industriales predominantes, aunque la economía nacional no estuviera preparada para ello. Así, mientras las políticas públicas del periodo resultaron insuficientes para aliviar la problemática agrícola, también ofrecieron circunstancias idóneas para la diversificación de la industria a través de exenciones fiscales, subsidios, proteccionismo y el desarrollo de las urbes. Como se aborda en el siguiente apartado, este sería el escenario para el proceso de concentración de los servicios y los ingresos, también para la pérdida de la competitividad, pero, sobre todo, el abandono de una estrategia de crecimiento financieramente sostenible.

2.2 Cambio estructural y promoción industrial

La presencia del sector agroexportador explicó gran parte del dinamismo de la economía durante los años cincuenta, e incluso, tuvo un papel importante durante los años del desarrollo estabilizador en la década siguiente, cuando menos, como proveedor de mano de obra para otros sectores. Sin embargo, desde el mandato del presidente Manuel Ávila Camacho en 1940, se procuró a la industria como el siguiente pilar del desempeño económico, apuntalado por la política comercial, la inversión y los incentivos fiscales.

⁷⁹ Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana, una perspectiva histórica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010. p. 145.

Durante el cardenismo, la concentración de recursos en el sector industrial ya era notable, ejemplo de ello fueron la industria textil y de alimentos, los cuales representaban la mitad de la producción de la rama industrial, seguidos por la industria química y metalurgia. Fue en estas actividades donde los valores de la producción resultaban más altos y, por tanto, fueron más atractivos para la inversión.⁸⁰ El incremento del gasto en el mejoramiento de la infraestructura, las comunicaciones y transportes, junto con la captación de recursos del extranjero por parte de la agricultura, tuvieron un papel fundamental en el crecimiento del sector.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, existió una recomposición de la presencia de los distintos sectores en la producción nacional, por lo que, de 1940 a 1945 la agricultura pasó de representar 19.4% a 17.9% del PIB respectivamente y la industria manufacturera (siendo esta rama la más dinámica en el sector industrial para esos años) pasó de 15.4% a 15.9%⁸¹, más adelante, en 1956 las manufacturas representarían 18.3% del total del producto, superando por primera vez la participación por parte de la agricultura.⁸² En cuanto a las exportaciones, están también revirtieron su tendencia entre el periodo de posguerra y la década de los setenta (Gráfico 2.3).

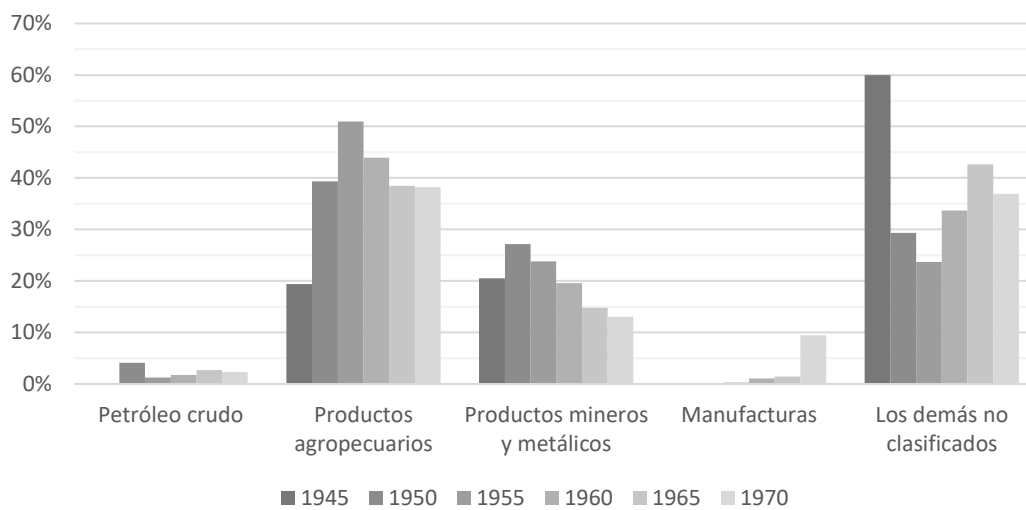
Esta recomposición de la brecha entre ambos sectores, causada ya sea por efecto de los incentivos a la industria o por la disminución del dinamismo de la agricultura, probablemente estimularía, aún más, la estrategia de industrialización de la economía nacional. La premisa de la maniobra era que, convirtiéndose en el motor de la economía, sería la vía para la urbanización y la modernización de México, empleando el camino que otras naciones habían seguido con éxito.

⁸⁰ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 69.

⁸¹ Moreno-Brid, Juan y Jaime Ros Bosch. 2010. *Op. Cit.* p. 133.

⁸² Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p.78.

Gráfico 2.3 Estructura de las exportaciones (%)



Nota del autor. Petróleo crudo incluye petróleo combustible y Productos minero y metálicos excluyen plata.

Fuente. Elaboración propia con datos de Garrido, Celso (2002). *Industrialización y grandes empresas en el desarrollo estabilizador, 1958-1970. Análisis Económico*, XVII (35) p. 236.

En el agregado del proceso industrializador durante el siglo veinte, algunos autores sugieren que este fue impulsado principalmente por los incentivos como los subsidios fiscales y el proteccionismo. A la par, la demanda (en su mayoría interna) y las fuentes disponibles de financiamiento jugaron un papel fundamental en la definición del proceso. Más adelante, durante el periodo de posguerra, la estrategia de apoyo se ampliaría mediante la sustitución de importaciones.⁸³

El proceso de sustitución de importaciones, acompañado de medidas proteccionistas, se inclinó por la producción de bienes de consumo e intermedios orientados a la comercialización en el mercado interno, a costa del establecimiento de industrias más complejas como las productoras de maquinaria y equipo. La decisión se vio impulsada por tres razones: la posibilidad de emplear una menor cantidad de recursos en la industrialización del país, la creciente

⁸³ Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps). 2003. *Op. Cit.* p. 241.

demanda de bienes poco complejos y la menor necesidad de investigación y desarrollo en los procesos productivos.⁸⁴

Las manufacturas elegidas se relacionaron principalmente con el consumo de las clases medias que comenzaban a congregarse en las ciudades, aunque estas contaban con ingreso limitado, destinaban su ingreso a la adquisición de alimentos y textiles (bienes de consumo no duradero), pero también hacia automóviles o electrodomésticos (bienes de consumo duradero), por mencionar un par de ejemplos. Complementando la producción interna figuraban los bienes intermedios como acero, cemento y petróleo, estos eran empleados como insumos en otras actividades. Las empresas más grandes, relacionadas con bienes de consumo duradero, con normalidad presentaron una combinación de capital extranjero y nacional, en esta combinación el último resultaba, más bien, complementario. Estas empresas se caracterizaron por producir bajo esquemas tecnológicos atrasados, lo cual sumaba a la maximización de los beneficios.⁸⁵

El capital nacional, se concentró en los bienes intermedios, que tomarían un papel crucial en la producción de insumos, en el marco de la promoción Estatal. La producción de bienes de consumo no duradero, siendo estos lo más dinámicos del periodo, también se producirían, en su mayoría, a través de empresas nacionales.⁸⁶ Bajo estas figuras, además, se promovió la acumulación de las utilidades en las empresas industriales, debido a que no contaron con competencia significativa nacional ni internacional. La distribución de empresas, de acuerdo con el origen de su capital, resultaba ya evidente para la década de los sesenta (Tabla 2.5).

⁸⁴ Fujigaki Cruz, Esperanza, "La estructura y la política industrial en México 1940-1970", en Fujigaki, Esperanza y Arián Escamilla (Coord.), *México y otras fronteras 1920-2015: historia y pensamiento económico*, DGAPA. Facultad de Economía, UNAM, México, 2020. pp. 329-331

⁸⁵ Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps). 2003. *Op. Cit.* p. 245.

⁸⁶ Garrido, Celso (2002). Industrialización y grandes empresas en el desarrollo estabilizador, 1958-1970. *Análisis Económico*, XVII (35), 233-267.

Tabla 2.5 Distribución de las empresas predominantes en el país por origen y grupo de actividad, 1965

Grupo de actividad	No. De empresas	%	Extranjera		Estatal		Privada nacional	
			No. De empresas	%	No. De empresas	%	No. De empresas	%
Bienes de capital	116	12.4	61	53	5	4.3	50	42.7
Bienes intermedios básicos	311	33.2	130	41.8	12	3.8	169	54.4
Bienes intermedios no básicos	174	18.5	16	9.2	10	5.7	148	85.1
Bienes de consumo	337	35.9	44	13.1	21	6.2	272	80.7
Total	938	100	251	26.1	48	5.11	639	68.12

Nota del autor: Para las empresas nacionales y estatales no se cuenta con la fecha de fundación de alguna empresa. En estos casos deberían ser: 174 empresas privadas nacionales y 31 empresas estatales.

Fuente. Garrido, Celso (2002). *Industrialización y grandes empresas en el desarrollo estabilizador, 1958-1970*. Análisis Económico, XVII (35) p. 241.

En 1965, el mercado estaba dominado por aproximadamente 100 empresas las cuales generaban el 30.61% de la producción total. De estas, cerca de la mitad eran de origen extranjero, mientras el 40 % era de origen público y el 13% empresas estatales.⁸⁷ Esta distribución resulta importante pues gran parte de los ingresos, sobre todo para el caso de las empresas del exterior, no se reinvertían en México, sino que volvería a su país de origen. En números, a pesar de que entre 1950 y 1960 las utilidades empresariales superaron, en promedio, el 50% del ingreso agropecuario, la inversión privada sólo representó 10% de dicho ingreso.⁸⁸ En ese sentido, la inyección de capital por medio de la reinversión de utilidades resultó un factor negativo para la fortaleza de la esfera productiva.

En 1950, organizada la producción industrial en tres grandes grupos, los sectores tradicionales, esto es, de bienes de consumo no duradero e intermedios no básicos, generó más del 70% del valor de la producción industrial, por su parte los de consumo durable e intermedios básicos significaron cerca del 20% del valor y,

⁸⁷ Garrido, Celso. 2002. *Op. Cit.* p. 242

⁸⁸ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 336.

finalmente, la producción de maquinaria y equipo, menos del 1 por ciento (Tabla 2.6).⁸⁹

Tabla 2.6 Estructura de la producción por rama industrial (%)

Rama	1955	1960	1965	1970
Bienes consumo no duradero	72.8	68.5	62.1	58.3
Bienes consumo duradero	16.2	18.9	20.1	22.1
Bienes intermedios	7.9	8.8	12.7	14.2
Bienes de capital	3.1	3.8	5.1	5.4

Fuente. Garrido, Celso (2002). *Industrialización y grandes empresas en el desarrollo estabilizador, 1958-1970*. Análisis Económico, XVII (35) p. 237.

La autora Gracida Romo, apunta que, durante el proceso industrializador se gestaron algunas de las más consistentes carencias del aparato productivo, como la creciente necesidad de importación, la falta de competitividad, el rezago tecnológico, la concentración de los centros productivos, la limitada generación de empleos, entre otros.⁹⁰

A través de este proceso, rápidamente algunas zonas como la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey o Puebla, se convertirían en centros urbanos e industriales, dotados de la infraestructura necesaria para la consolidación de las empresas afines a la actividad. El número de habitantes que radicaban en zonas con menos de 2,500 habitantes pasaría de 70% en 1940 a 41.3% en 1970. Este cambio en la composición poblacional de la nación implicaría drásticos cambios sociales, económicos y culturales.⁹¹

En cuanto al financiamiento de la estrategia, este se dio de forma dual entre el capital internacional y nacional. El financiamiento externo sirvió para el pago de los déficits comerciales con el exterior, consecuencia del incremento de las importaciones, en esta vía destacaron la banca de desarrollo internacional, pero también los bancos privados de Chicago y Nueva York. Aunque la participación

⁸⁹ Romero Sotelo, Ma. Eugenia (Coord.). 2016. *Op. Cit.* p. 680 (eBook)

⁹⁰ En Romero Sotelo, Ma. Eugenia (Coord.). 2016. *Op. Cit.* p. 628. (eBook).

⁹¹ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 72.

de la banca extranjera se veía limitada para realizar operaciones en el país, este límite fue suplido por la banca nacional, de fomento y comercial privada.⁹² La banca, nacional e internacional, también resultaría complementaria ante una falta de un mercado de capitales sólido, pero, sobre todo, como un paliativo a los cada vez más presionados recursos del sector público.

Con respecto a la eficiencia tecnológica, en la década de los 50 la industria contaba con tecnología ciertamente rezagada, tal fue el caso los bienes de consumo durable y no durable, los intermedios no básicos y la manufactura de bienes intermedios básicos. En ese contexto surgieron propuestas de distintas organizaciones como la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), el Centro de Estudios de la Productividad Industrial y el Colegio de Ingenieros Mecánicos y Electricistas, estos buscaron desarrollar procesos más eficientes, innovadores y sofisticados para la industria para así prescindir de la tecnología del exterior.⁹³

Ejemplo de los procesos que se buscaba contrarrestar fue el ocurrido en 1941 donde se dio una promoción de concesiones fiscales para aquellas industrias manufactureras de bienes no producidos en el país. Con la consolidación de esta política se procuró la sustitución de importaciones en aquellas industrias que tuvieran la posibilidad de realizarlo, donde no fuera posible, se gozaría de una licencia para la importación.

El inconveniente de las licencias para importación derivaría del impacto que tendría en la industria de bienes duraderos. Este tipo de producción requería de la importación de bienes de capital que no se producían en el país y, por ello, constantemente hacían uso de licencias para la importación. Bajo esta dinámica, de 1940 a 1955 la importación de bienes de capital pasaría de 30% a 40%, mientras que la de bienes de consumo cambiaría de 30% a 15%.⁹⁴

⁹² Garrido, Celso. 2002. *Op. Cit.* p. 240.

⁹³ Fujigaki Cruz, Esperanza. 2020. *Op. Cit.* p. 323.

⁹⁴ Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch. 2010. *Op. Cit.* p. 144.

La CONCAMIN, propuso también la creación de maquinaria y equipo necesaria para los procesos productivos más dinámicos de la industria. Pero los gobiernos de los años cincuenta rechazaron el papel activo del Estado en el desarrollo de la industria de la transformación, o cuando menos de su papel como vía de financiamiento, en ese sentido la industria quedó relegada al capital privado. En 1955, esta tendencia se veía respaldada mediante la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias que, entre otros puntos, deslinda las vías de financiamiento inflacionarias como la inversión pública, procurando el ahorro privado en su lugar.

La ley de fomento a la industria promulgada en 1955, sin embargo, no interviene en el proceso de concentración de los centros productores ni en el rezago tecnológico, ya que entre 1956 y 1957, el 72.5 de industrias se localizaban en el centro del país, adicionalmente, casi la mitad de maquinaria era de segunda mano y también cerca de la mitad de su operación resultaba ociosa.⁹⁵

Aunque no todos los procesos estaban rezagados, ejemplo de ellos fueron caros como: “la empresa Hylsa del grupo Monterrey, con su proceso Hyl, los desarrollos del ingeniero Camarena en lo que luego sería el grupo Televisa, las contribuciones en ingeniería civil del grupo ICA o las innovaciones tecnológicas que revolucionaron la industria del maíz por parte del grupo Maseca”.⁹⁶

Es necesario destacar que la inversión pública más que inoperante, o completamente alejada del proceso industrializador, resultó selectiva, al menos en cuanto al giro industrial o a la zona geográfica, por ello no es posible hablar de una industria con predominancia de capital privado, incluso, cuando la inversión pública no se dio de forma directa en el proceso productivo, se relacionó con la provisión de servicios, infraestructura, a través del control de precios o la consolidación de empresas públicas que generaban insumos subsidiados de los que la industria naciente hacía uso. Además, en numerosas ocasiones, los

⁹⁵ Romero Sotelo, Ma. Eugenia (Coord.). 2016. *Op. Cit.* p. 699. (eBook).

⁹⁶ Garrido, Celso. 2002. *Op. Cit.* p. 245.

proyectos de infraestructura se llevaron a cabo a través de contratos con industriales privados, agregando de esta forma un beneficio más para el sector.⁹⁷

En este sentido, la etapa de industrialización, cuando menos la ocurrida en la década de los 50, caracterizada por una protección significativa responde a la instauración de un aparato productivo primigenio, sin embargo, este proceso ya se había enfrentado, de manera indirecta, durante la segunda posguerra, este fue el primer ciclo de sustitución de importaciones. Una vez ocurrido, la estrategia debió orientarse a la disminución de la dependencia de maquinaria del exterior, tender los puentes entre los diferentes sectores, y, probablemente, preparar la producción para el comercio exterior. Por ello, las medidas tomadas fueron atemporales al proceso de crecimiento de la industria pues no se relacionaron con una estrategia de maduración o expansión.

Una de las principales consecuencias de la estrategia industrializadora fue la reconversión de la balanza comercial, que continuó acumulando déficit. Por mencionar algunos datos, tan solo de 1940 a 1947 las importaciones incrementaron de 669 mil mdp a 3 mil 230 mdp.⁹⁸ No solo la balanza comercial se vería afectada por la tendencia importadora de maquinaria y equipo, también el impacto negativo estaría presente con la disminución de las reservas nacionales. Durante el mandato del presidente Miguel Alemán (1946-1952), se buscaría controlar el volumen de importaciones a través de una cuota de importación instaurada en 1947 para algunos artículos, pero nuevas políticas ocurridas años después limitarían este objetivo.

Ejemplo de estos límites fue la ley de fomento a las industrias de transformación de 1946, esta amplió el periodo de exenciones fiscales para la importación, clasificando a la actividad en industrias “fundamentales” con una exención de diez años, de “importancia económica” con exenciones de siete años y finalmente, en

⁹⁷ Cypher, James M., *Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940*, Siglo XXI Editores, México, 1992,

⁹⁸ Anuario Estadístico 1951, INEGI.

industrias “otras”, con exenciones de cinco años. En 1955 estas leyes se modificarían para preservar los beneficios hasta 1975.⁹⁹

Así, de 1946 a 1955, la industria crecería a una tasa anual de 6.3 por ciento, de acuerdo con el enfoque de autores como Ros y Moreno-Brid a causa de la protección comercial, la sustitución de importaciones y el mercado interno, dejando de lado la incidencia de la demanda externa.¹⁰⁰ De esta manera, la industria de mediados del siglo XX, lejos de convertirse en el principal eje exportador, se estancó. Estas ineficiencias derivaron, en parte, de la focalización en la producción interna ya que, en la medida que esta se expandía, debía acompañarse de un incremento en la demanda, la cual se expandió en la década de los años treinta y cuarenta siendo vital para el óptimo desempeño de la actividad económica, pero hacia los años sesenta, la distribución de la riqueza y la calidad de los salarios fueron un tema delicado que limitó el surgimiento de un mercado interno.¹⁰¹

El proteccionismo mexicano tuvo dos efectos principales, el primero, dado el incremento de cuotas a la importación, fue que algunas empresas extranjeras definieron establecer plantas productivas en territorio mexicano, de esta manera se verían protegidas por los subsidios y el marco legal. Por otro lado, surgiría la mexicanización de algunas actividades con predominante presencia extranjera, fomentando las actividades en algunos empresarios mexicanos y la concentración de recursos.¹⁰²

Por el lado del gasto público en la industria, este pasaría de 7.4% en el mandato de Lázaro Cárdenas a 34.5% con el presidente Ruiz Cortines, consolidando una postura activa del estado en el desempeño del sector. Cabe destacar que entre 1950 y 1961 las empresas estatales financiaron la mitad de sus gastos totales con

⁹⁹ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 74.

¹⁰⁰ Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch. 2010. *Op. Cit.* p. 143.

¹⁰¹ Hansen, Roger. 1971. *Op. Cit.* p. 99.

¹⁰² Garrido, Celso. 2002. *Op. Cit.* p. 240.

una combinación de recursos propios, las aportaciones del gobierno federal, además de la emisión de valores.¹⁰³

Dados los ciclos de maduración largos y la baja utilidad, a mediados del siglo XX surgieron empresas paraestatales capitalizadas entre gobierno e iniciativa privada, o en su defecto solo del primero, tal es el caso de las relacionadas con el sector eléctrico, siderúrgico, petroquímico, de fertilizantes y automotriz. En este proceso, la inversión quedó en manos del Estado y de inversionistas privados nacionales, pero los beneficios se concentraron en estos últimos.¹⁰⁴

Sin duda un factor importante para la separación de ambos sectores en temas de crecimiento fue el destino de la inversión pública, la cual se encaminó, cada vez más, hacia la industria (gráfica 2.4), en adición, conforme este sector se desarrollaba hacia ramas intermedias, o más complejas como la automotriz, la relación que sostenía con el sector primario, básicamente como proveedor de materias primas, quedó debilitada. El financiamiento a la industria corrió por cuenta de tres fuentes principales: la banca de fomento, la banca privada nacional y la inversión extranjera. Esta tendencia continuaría por lo menos hasta 1965, donde especialmente el desarrollo de infraestructura resultaría atractivo para el capital privado.¹⁰⁵

En general, la inversión pública para la industria mantendría niveles de 42.8% entre 1940 y 1954; 31.2% de 1955 a 1961 y de 39.8% de 1962 a 1970, esto es, cerca de la mitad de la inversión pública total, aunque con una clara tendencia decreciente. Estos flujos de capital transitaron en distintos niveles industriales, tales como el desarrollo de infraestructura para riego, comunicaciones y transportes; más adelante, para la siderurgia, electricidad, cemento y la producción de petróleo. En contraparte, los fondos destinados al sector social

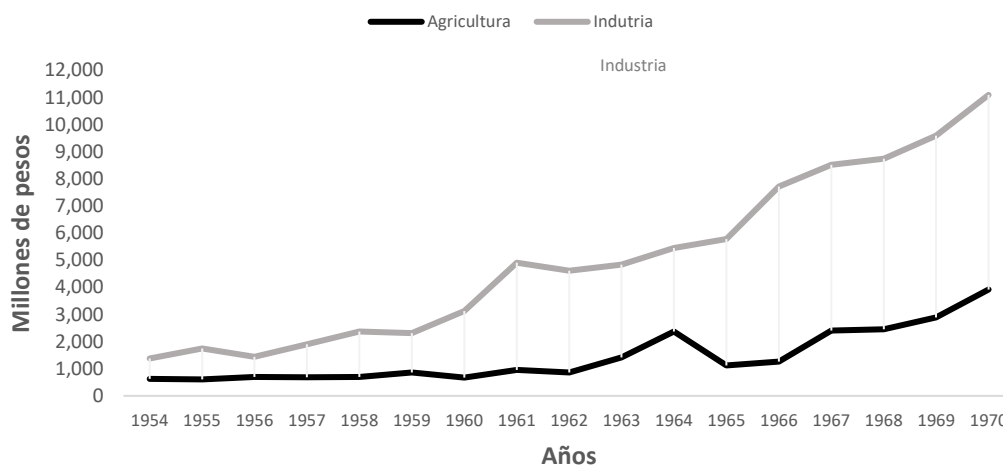
¹⁰³ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 139.

¹⁰⁴ Cárdenas, Enrique; José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps). 2003. *Op. Cit.* p. 266.

¹⁰⁵ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 137.

cambiarían de 14.15% a 26.44% de 1940 a 1970 y el gasto para el sector agropecuario 11.28% y 13.22% para el mismo periodo.¹⁰⁶

Gráfico 2.4 Destino de la inversión pública (%)



Fuente: Elaborado con datos de Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001. p. 395.

En adición, el papel del Estado en el marco de la industrialización, además de la inversión pública, tomó un papel relevante en el control de precios y las relaciones con el sector bancario. En cuanto a los precios, estos se mantuvieron en un nivel accesible para la industria. Por un lado, se garantizaba el abastecimiento de insumos y por otro ocurrían procesos como la disminución de rentabilidad en otras actividades productivas por consecuencia de un menor retorno de utilidades y el agotamiento de recursos para el subsidio. Dichas situaciones presionaron la rentabilidad de este tipo de empresas y, especialmente las estatales, relacionadas con la producción de petróleo y electricidad, por ejemplo.¹⁰⁷

Este control macroeconómico, orquestado durante el desarrollo estabilizador a través del Banco de México y la Secretaría de Hacienda, se desarrolló también bajo el control de tipo de cambio, tasas de interés subsidiadas para los préstamos e incrementadas para la inversión, además de una carga fiscal baja. A estos

¹⁰⁶ *Ibid.* p. 75.

¹⁰⁷ Cypher, James M. 1992, *Op. Cit.* p. 93.

factores se sumaron las presiones salariales, por consecuencia de la baja rentabilidad de las empresas del sector primario que liberaron mano de obra a las ciudades donde se enfrentaban a un nivel bajo de ingresos, además de la disminución del número de sindicatos.¹⁰⁸

Los precios regulados, se muestran desde esta perspectiva como una medida proteccionista para incentivar a la industria a través de las utilidades y no para preservar el nivel de vida de la población y atraer inversión productiva. En números, la oferta de capital en general incrementó a una tasa anual del 9 % de 1963 a 1971, mientras que los salarios sostuvieron un crecimiento de 4% anual.¹⁰⁹

Por el lado de la inversión pública con el tiempo esta fue generando déficits fiscales los cuales, en lugar de financiarse con reformas fiscales, harían uso de la deuda. El incremento de este rubro, por efecto de la constante necesidad de importación de bienes para la producción, por mencionar un ejemplo, subraya una participación importante del sistema financiero nacional e internacional en el proceso industrializador, situación que resulta de suma importancia en este trabajo ya que, a diferencia de la agricultura, la industria parece no haberse financiado mediante recursos propios ni de los obtenidos a través de la exportación.

Al respecto del proceso de industrialización durante el desarrollo estabilizador y los desajustes en las finanzas Celso Garrido menciona “esta modalidad de industrialización generaba tensiones y desequilibrios crecientes que se acumulaban debido a su propio carácter. De un lado se desarrollaba una progresiva desarticulación productiva, con rezagos crecientes en la competitividad, ya que la sustitución de importaciones no llevó a endogenizar la incorporación del progreso técnico como factor de la rentabilidad y competitividad de las empresas privadas, ni condujo a integrar la planta productiva”.¹¹⁰

¹⁰⁸ *Ibid.* pp. 90-94.

¹⁰⁹ Cárdenas, Enrique; José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps). 2003. *Op. Cit.* p. 261.

¹¹⁰ Garrido, Celso. 2002. *Op. Cit.* p. 257.

Probablemente el sector con la influencia más directa en el proceso industrializador fue el bancario, esencialmente por su participación en la concentración y distribución de los recursos de capital, pero también por las relaciones que guardaron entre el sector productivo y financiero. Ejemplo de ello fueron Citibanamex y Bancomer quienes eran propietarios de empresas industriales, por el contrario Grupo Monterrey, Grupo Ingenieros Civiles y Asociados (ICA) y, Grupo Chihuahua eran propietarios de Banca Serfin, Comermex y Banco del Atlántico.¹¹¹ Estas consideraciones sumaron para la concentración de recursos y del mercado en distintos niveles de la estructura económica. Garrido asevera que, bajo estas consideraciones, la rentabilidad financiera se procuró por encima de la rentabilidad productiva o Industrial.

Por su parte, el capital extranjero gradualmente se enfocaría en el sector industrial pues la IED incrementaría de 7.1% del total de 1940, a más de 50% para 1960, siendo Estados Unidos el país con mayor inversión, representando alrededor del 70% del total de inversión en 1950 y de 80% para 1960.¹¹² Se estima que entre 1950 y 1960, el 40% de inversión privada se destinaba a la compra de equipo y maquinaria importada.¹¹³

Entre 1950 y 1954, la inversión extranjera fue de 270 millones de dólares, mientras que entre 1955 y 1960, esta fue de 507 millones. En la década de 1950 a 1960, Estados Unidos fue el principal inversor extranjero para la industria pues representó entre 71 y 83 por ciento de la inversión total, siendo el sector manufacturero el que concentró los mayores flujos.¹¹⁴ Por su parte, la emisión de valores de renta fija representó 13% y la deuda externa 30%, cuyos principales acreedores fueron el Export-Import Bank of the United States (EXIMBANK), el BIRF, entre otros bancos privados extranjeros. Por otro lado, las empresas

¹¹¹ *Ibid.* p. 247.

¹¹² Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 83.

¹¹³ Cárdenas, Enrique; José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps). 2003. *Op. Cit.* p. 259.

¹¹⁴ Romero Sotelo, Ma. Eugenia (Coord.). 2016. *Op. Cit.* p. 704. (eBook)

privadas cubrieron el 82% de su financiamiento a través del sistema bancario en 1956 y el 89.5% para 1962.¹¹⁵

A la par que los flujos de inversión concurrían en la industria, la necesidad de una fuente de recursos fija se volvía evidente. Esto, no solo por la necesidad de enfrentar una etapa de expansión del aparato industrializador, sino porque se requería de recursos para continuar con la importación de maquinaria que no se había sustituido. Así en la década de los sesenta México emprende una etapa de promoción de acuerdos para la colocación de sus productos, una de sus principales estrategias, ocurrida en 1960, fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), pero esta asociación no resultó favorable, pues los países miembros no desgravaron materias primas que interesaban a la nación mexicana y tampoco hubo forma de colocar los productos manufacturados.

También, hacia 1960 las reservas de los bancos comerciales fueron habilitadas para brindar prestamos de exportación a las empresas manufactureras y en 1963 fue creado el Fondo para la Exportación de Productos Manufacturados (FOMEX), abastecido de los recursos obtenidos por las tarifas de importación.¹¹⁶ La intención de este fondo era, principalmente, financiar a las empresas para que logaran colocar su producción en el exterior a plazos, aun así, con todas esas estrategias, las ventas al exterior no logaron revertir o cuando menos sustentar los montos de importación.

Una de las últimas estrategias para la captación de divisas durante el periodo fue el Plan Nacional para Absorber el Desempleo en la Frontera, promovido en 1963, con este plan fueron establecidas 130 maquiladoras de origen estadounidense. Pero esta iniciativa, a pesar de romper en cierta medida con la concentración geográfica de la industria, destaca por dejar de lado intenciones pasadas del esfuerzo industrializador como la promoción de las actividades entre el capital

¹¹⁵ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 76.

¹¹⁶ Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch. 2010. *Op. Cit.* p. 137.

mexicano. Sin mencionar sus efectos futuros en la concentración del ingreso y las presiones salariales.¹¹⁷

Entre sus efectos, el desarrollo estabilizador concibió desequilibrios en el sector industrial, principalmente explicados por la disminución del poder adquisitivo en los diferentes estratos sociales, limitando el dinamismo del aparato productivo, presionando a la baja el volumen de demanda y el tamaño del mercado interno. La solución, sería contraproducente pues “la alternativa fue diferenciar cada vez más los productos para satisfacer el consumo de las llamadas clases media y alta -de esta manera- el éxito del desarrollo estabilizador fue... la profundización de desequilibrios financieros y productivos, así como de la disminución de la capacidad financiera del Estado”.¹¹⁸

Durante este periodo también se dio una concentración de los recursos en la medida que la distribución de fondos para las actividades productivas resultó deficiente. En 1960, el 75% del capital invertido en la actividad estaba concentrado en el 1.7% de establecimientos, mismos que producían el 78% del valor de la producción. Considerando el grueso de las actividades productivas, el 88% de estas dispuso, únicamente, 7.7% del total del capital.¹¹⁹

Gracida Romo, asocia el periodo del desarrollo estabilizador con la segunda etapa del proceso industrializador que, a diferencia del primero, promueve la inversión extranjera, la diversificación del sector, pero sobre todo concentra fuertes desequilibrios con el exterior en relación con la dependencia de importación de principalmente de bienes intermedios, así como de maquinaria y equipo.¹²⁰

Por su parte, Celso Garrido, enuncia que el proceso de industrialización por sustitución -por la vía de las políticas públicas- ocurrido entre 1958 y 1970, no es más que lo que se conoce como el desarrollo estabilizador, en ese sentido, el desarrollo estabilizador es, sin mayores miramientos, una estrategia para la

¹¹⁷ Romero Sotelo, Ma. Eugenia (Coord.). 2016. *Op. Cit.* p. 446. (eBook)

¹¹⁸ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 85.

¹¹⁹ *Ibid.* p. 362.

¹²⁰ Gracida Romo en Romero Sotelo, Ma. Eugenia (Coord.). 2016. *Op. Cit.* (eBook)

industrialización. Garrido, reconoce dos etapas del proceso de industrialización en México, ocurridas al margen de protección de los mercados y el direccionamiento de los recursos e incentivos estatales. La primera tiene lugar desde la década de los treinta y, aproximadamente, hasta los años cincuenta, esta se caracteriza por ocurrir en un ciclo de alta volatilidad de los agregados macroeconómicos como el tipo de cambio y la inflación, al igual que la autora Gracida Romo, relaciona esta primera etapa con el impulso del comercio exterior durante la segunda posguerra.¹²¹

La segunda etapa, corresponde al desarrollo estabilizador, durante esos años se buscó consolidar el aparato industrial, sin embargo, en dicha búsqueda se consolidaron procesos como la concentración de los recursos, no sólo al nivel de la población, sino a nivel productivo pues fue en este donde se mantuvieron las relaciones de dependencia para con la inversión privada y pública, flujos insostenibles para esta última dada la disminución de las exportaciones, la falta de una reforma fiscal que captara mayores ingresos y la fuerte influencia en el mercado de dinero por parte del sistema financiero nacional e internacional. Este proceso en particular, la dependencia entre la esfera financiera y productiva es el que atañe al presente trabajo.

Las relaciones entre la esfera productiva y financiera se abordarán con detenimiento en el capítulo tercero, en él se expone el proceso de expansión de las finanzas en la economía y la profundización de estas en el campo, la industria y sus efectos en la sociedad, principalmente. En ese sentido, este es el proceso donde se despliega los efectos del modelo conocido como desarrollo estabilizador.

En resumen, el estado mexicano como rector del proceso industrializador se adentró en un camino sinuoso que configuró un aparato productivo de limitaciones distintas, incapaz de llevar a cabo con solvencia la reproducción del capital y de baja capacidad para la producción de bienes más complejos, así como para limitar

¹²¹ Garrido, Celso. 2002. *Op. Cit.* p. 234.

la importación de estos. Adicionalmente, el proteccionismo que acompañó el proceso, la concentración de las industrias en ciertas zonas geográficas, la falta de un aparato exportador sólido, pero sobre todo la falta de una fuente de financiamiento viable explicada por las insuficiencias del ahorro interno - exacerbado por el decremento de los ingresos del exterior- explicarían el agotamiento prematuro del modelo¹²² además del sometimiento del crecimiento económico al capital privado.

¹²² Cárdenas, Enrique; José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps). 2003. *Op. Cit.* p. 242.

3. Los límites del financiamiento en el crecimiento económico

Un banquero presta, pero su función obedece a reunir recursos que no son suyos, organizarlos y manejarlos de tal manera que sirvan eficazmente para lograr el bien de la institución en la que trabaja y el de la comunidad en la que el banco y su clientela se desenvuelven.

Rubén Aguilar Monteverde en México: Estado y Banca Privada, 1981

La ampliación del capital financiero coincide con la reducción de la tasa de ganancia de la esfera productiva y de los rendimientos de las inversiones en la misma, además del incremento de los ahorros por parte de la clase media, especialmente de los propietarios, quienes han redirigido sus fondos hacia el mercado bursátil. Así lo sostienen autores como Costas Lapavitsas, quien destaca que la ampliación de la esfera financiera no es más que la evolución del sistema capitalista, esencialmente porque los beneficios no resultan significativos como para establecer una vía de escape para el capital ante al agotamiento de la esfera productiva, bajo esta dinámica se intensifica la acumulación.¹²³

Aunque este proceso resulta evidente con la llegada del neoliberalismo a nivel mundial, las bases del proceso pueden rastrearse desde la primera mitad del siglo XX, cuando la industria aumentó su dependencia del capital bancario para llevar a cabo sus actividades. Esta situación se clarifica a través de las aportaciones sobre gobernanza corporativa de Rudolf Hilferding, reconocido economista austriaco: “Hilferding situó las causas de la gran transformación de su tiempo en las relaciones... de la acumulación, y no en el estancamiento de la producción... su argumento fundamental... fue que la inversión de los monopolios desarrolla una fuerte dependencia con el crédito bancario en la medida que el tamaño de la producción capitalista aumenta. El resultado es, así, una relación estrecha entre

¹²³ Lapavitsas, Costas, *Beneficios sin producción. Cómo nos explotan las finanzas*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2016. p. 61.

los bancos e industria que con el tiempo conduce a la aparición del capital financiero”.¹²⁴

En ese sentido, el ascenso del sistema financiero, esto es, del sistema crediticio y el mercado de valores, en las economías capitalistas modernas, es resultado de un cambio en las relaciones sociales de producción, particularmente de las empresas no financieras y las financieras y, más adelante, de los hogares y el Estado. Son estas relaciones las que definen las características del proceso de expansión de las finanzas, para el caso específico de los países en desarrollo, una expansión subordinada.

Este proceso de subordinación recayó en gran medida sobre el papel regulatorio del Estado que, durante el curso de la historia económica global, osciló entre el rígido control de las entidades financieras, al liberalismo y, después, a la apertura de los mercados internacionales. Este control se circunscribe, también, al desarrollo del capitalismo, el cual puede definirse en tres etapas: el mercantilismo, el liberalismo y el imperialismo, dominado por el capital mercantil, industrial y financiero, respectivamente.¹²⁵

Lapavitsas reconoce al primer ciclo de expansión de las finanzas entre la primera guerra mundial y mediados de la década de los cuarenta. Este proceso destaca por la conformación de empresas dominantes del mercado, la acumulación de ingresos y el crecimiento de los mercados financieros, especialmente a través de los bancos quienes promovieron la exportación de capital para el financiamiento de los modelos de desarrollo.¹²⁶

Durante esta primera etapa expansionista de las finanzas, el modelo de producción se reagrupa buscando disminuir la competencia; esta planificación organizada permitió la concentración de las actividades en la industria y los bancos, además de una reducción de los riesgos. Esta etapa es la que Hilferding

¹²⁴ *Ibid.* p. 70.

¹²⁵ Esta descripción corresponde a las propuestas de Kozo Uno, citado en Lapavitsas, Costas (2016). *Op. Cit.* p. 224.

¹²⁶ Lapavitsas, Costas. 2016. *Op. Cit.* p. 69.

reconoce como de “Capitalismo Organizado”, etapa que cambió los patrones de producción, circulación y más aún, de acumulación.

Hilferding, en su libro, “El Capital Financiero”, esbozó las principales características del uso de dinero como mercancía, mediante el cual se establecen, también, las relaciones sociales en la economía, relaciones que han permitido la evolución del sistema de las finanzas. Los usos del dinero, de acuerdo con el economista austriaco, se definen como sigue: dinero fiduciario (en su función como medio de cambio) y dinero crediticio (o bien, medio de pago). Además de estas clarificaciones, añade la función del dinero como medio de atesoramiento, resultado de la formación de reservas en las actividades del capital industrial, pero también, resultado de su propia circulación. Estas reservas más adelante serían empleadas como créditos por parte del sistema bancario. ¹²⁷

Costas Lapavitsas, por su parte, destaca que: “El sistema financiero comprende un conjunto de mecanismos sociales que emanan de la acumulación real, incorpora el crédito comercial y moviliza los fondos ociosos que son transformados en capital prestable para ser encauzados de nuevo hacia la acumulación. El sistema financiero surge de la acumulación capitalista pero también le da forma e influye en su dirección”.¹²⁸ En ese sentido, vale la pena reiterar, la ampliación del sistema financiero es resultado de la acumulación y la ampliación del sistema capitalista.

Para su evolución, el dinero se ha involucrado en un proceso de metamorfosis guiado principalmente por el Estado y, después, por el mercado. En cuanto al primero, es el Estado quien respalda este activo sin valor intrínseco comúnmente aceptado. Por su parte, el mercado, ha promovido al dinero como mercancía para su aceptación y atesoramiento mundial. Ambas pautas han sido cruciales para garantizar los beneficios del capital financiero a través de la esfera de la circulación.

¹²⁷ Hilferding, Rudolf, *El capital financiero*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985.

¹²⁸ Lapavitsas, Costas. 2016. *Op. Cit.* p. 164.

Las ganancias de este proceso de circulación se han obtenido, en esencia, mediante el crédito, mismo que ha evolucionado desde el crédito comercial, resultado del desembolso de recursos para llevar a cabo los procesos productivos que a futuro, recibirán un pago; al crédito circulatorio, empleado para cubrir la necesidades del gasto (no directamente relacionado con la producción) y, más adelante, al crédito monetario que es el préstamo de capitales entre las empresas no productivas y las que sí lo son, en esta etapa, a diferencia de las primeras dos, se vuelve imprescindible la intervención de agentes financieros entre los recursos y las empresas.

Es el crédito monetario, el único destinado a generar intereses y no -cuando menos no directamente- a generar producción, este, alrededor de la década de los años setenta abrumó a las economías periféricas, luego de la implementación de planes de desarrollo subordinados al capital privado. Para el caso de México, la mayor relevancia del financiamiento externo en el marco del “milagro mexicano” ocurre a mediados de la década de los sesenta.¹²⁹ Adicionalmente, este ciclo de dependencia entre prestamistas y prestatarios se ve incrementado en la medida que los recursos se emplean en proyectos de largo plazo ya que las obligaciones entre los involucrados resultan prolongadas y continuas, procurando de esta manera los intereses.

Así, el crédito monetario, no es más que la comercialización del capital prestable por medio de entidades financieras como los bancos, estas organizaciones llevan a cabo transacciones mediante la apropiación de sus pasivos, depósitos del público, con estos realizan la compra de promesas de pago o bien, otorgan créditos. En un siguiente nivel, el mercado de crédito puede ser llevado al terreno exclusivo del intercambio entre instituciones financieras, esto es, el mercado de crédito interbancario o mercado monetario. Este resulta, entre otras causas, de la demanda de liquidez por parte de las empresas bancarias no solo para cumplir con sus obligaciones o promesas de pago sino, también, para ampliar el capital

¹²⁹ Morera C., Carlos, *El capital financiero en México y la globalización. Límites y contradicciones*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Ed. ERA, México, 1998. pp. 37-38.

prestable. Cuando el dinero se vuelve puramente mercantil, este pierde cualquier carácter social entre los prestamistas, de esta manera se convierte en una actividad predatoria de extracción de beneficios.

En última instancia, todo este intercambio crediticio queda sumergido en las operaciones de la banca central la cual, respaldada por el Estado, también participa en el mercado monetario. El Estado ha promovido la expansión de las finanzas mediante la adopción de medidas liberales para el control de las entidades financieras, el mercado de dinero, e, incluso el mercado laboral, este último impactó en los ingresos de la población y, por tanto, en la adopción del crédito en los hogares. El proceso de creación y consolidación de una banca central en México, con las características antes descritas y su participación durante el desarrollo estabilizador, se analiza con detenimiento en el apartado sucesivo de este capítulo.

Sobre esta dinámica, de adopción financiera a través de instituciones estatales, Costas Lapavitsas destaca que: “En el corazón del ascenso de las finanzas reside el monopolio absoluto del Estado sobre los medios de pago finales... El control del dinero de curso legal sin valor intrínseco por parte del Estado implica que los bancos centrales pueden funcionar como el apoyo último del sistema financiero en términos de liquidez. La capacidad del banco central para proveer liquidez se deriva, en gran parte de pasivos, pero también de que el Estado garantiza implícitamente su solvencia”.¹³⁰

Una característica importante de la participación de la banca es que para esta no es necesario realizar ningún desembolso de capital, las operaciones se basan en su disponibilidad de recursos obtenidos del público y en la especulación de ingresos futuros, aunque llevado al límite. Sin embargo, este modelo de negocio, abusando de la especulación, es capaz de generar transacciones basadas únicamente en depósitos que no se han realizado y no en la acumulación real de

¹³⁰ Lapavitsas, Costas. 2016. *Op. Cit.* p. 249.

capital prestable, bajo esta estrategia, las ganancias de los bancos se han visto exacerbadas.¹³¹

Aunque desde mediados del siglo XX la dependencia del crédito ha disminuido en las empresas, en la medida que la reinversión de las utilidades ha permitido la ampliación de las actividades (en algunas de ellas y para el caso particular de ciertos países), esta se ha transferido, en una primera etapa al Estado, para financiamiento de sus planes de desarrollo y en una segunda, hacia los hogares, como vía para la ejecución del gasto corriente.

En ese sentido las economías en vías de desarrollo también han influido en la ampliación del mercado de crédito, en la medida que han requerido y adoptado el capital privado internacional, promoviendo, bajo esta dinámica, la transferencia de recursos desde las economías periféricas a las centrales. Para llevar a cabo esta operación, algunas economías, como la mexicana, se vieron en la necesidad de implementar estrategias como el control de las tasas de inflación y las tasas de interés, reduciendo de esta manera el riesgo de falta de pagos y garantizando los rendimientos.¹³²

Por su parte, la participación de los hogares en el proceso deriva de la expropiación financiera ya que, en la medida que la desigualdad incrementa y las garantías públicas como la vivienda, la educación o la seguridad social disminuyen, los trabajadores se ven obligados a privatizar su consumo. A través de esta asociación, los mediadores financieros, como los bancos, han extraído beneficios que posteriormente han redirigido a la esfera productiva en forma de créditos, sin embargo, los préstamos a los hogares, a diferencia de los de las empresas, no generan ninguna clase de rendimientos para quien lo adquiere. Además, las restricciones y condiciones de adquisición son notablemente diferentes entre los usuarios.¹³³

¹³¹ *Ibid.* p. 167.

¹³² Morera C., Carlos. 2016. *Op. Cit.* p. 27.

¹³³ Lapavitsas, Costas. 2016. *Op. Cit.* p. 23.

Con la ampliación del capital financiero en la economía mundial, como se ha mencionado, resultado de una caída en la tasa de ganancia y la apertura de los mercados mundiales, las economías demandantes de capital crediticio quedarían sumidas en un ciclo de extracción financiera continua por parte de, usualmente, naciones más desarrolladas. Esta transferencia de recursos ha recaído sobre un conjunto de acuerdos, donde los interesados ofrecen la información pertinente relacionada con la ejecución de los créditos, pero también de la forma y periodicidad de los pagos, por ello, el sistema financiero, en gran medida, se sostiene del flujo ininterrumpido de amortizaciones, ya que, al verse este impedido, generaría una falla sistémica en la economía, esto es, crisis, situación que ocurrió, por mencionar un ejemplo, en la década de los setenta.¹³⁴

Además de vulnerar la solidez económica, otras consecuencias de la expansión de las finanzas fueron la aceleración de la acumulación de recursos tanto de manera doméstica como internacional, la disminución de la productividad de las empresas no financieras y finalmente, la focalización de créditos que influyó negativamente en la ampliación de la esfera productiva y, por tanto, en los beneficios que esta podría tener en la sociedad. Otra consecuencia fue la reconversión del gasto público, el cual se encaminó, dadas las restricciones de los créditos adquiridos, a ciertas actividades, dejando de lado el impulso a los programas públicos y limitando las oportunidades para la población en general, sin mencionar las presiones para la amortización de la deuda, situación que restringió aún más el ingreso público.

Este curso de ampliación del sistema financiero para el caso de México, primero; a través de la consolidación de una banca central, segundo; mediante el impulso de la banca de fomento y; por último, con la creciente participación de la banca privada nacional e internacional, se analiza con detenimiento en los siguientes apartados. A través de un ejercicio de revisión documental se busca esclarecer las circunstancias que transportaron al modelo de desarrollo hacia la insolvencia financiera que conllevó, en última instancia, al endeudamiento, como se ha

¹³⁴ Morera C., Carlos. 2016. *Op. Cit.* p. 38.

mencionado líneas atrás, consecuencia de situaciones como: la ausencia una reforma financiera; el ensimismamiento por el proceso la industrialización; la falta de claridad en el proceso de expansión económica y; la relativa pérdida de competitividad en los mercados externos.

Mediante este ejercicio se analiza la cada vez mayor participación del sistema financiero en la economía, especialmente de la banca, situación que considero llevó a la nación a escenarios desfavorables como el sometimiento de los planes de desarrollo al capital privado. En ese sentido, considero, el desarrollo estabilizador, además de precisar algunos de los más significativos desequilibrios sociales y económicos, también sentó las bases del sometimiento de la economía nacional al capital financiero.

3.1 El papel de la banca central y de fomento en el desarrollo económico

El papel original de un banco central se encuentra esencialmente relacionado con el resguardo del sistema monetario y financiero en su conjunto, esto es, la regulación del circulante y, por tanto, del crédito. En México, en la medida que pudo acumular reservas nacionales e internacionales, tomó un papel fundamental como direccionador del ingreso para el desarrollo económico y, en segunda instancia, como promotor del poder adquisitivo de la población.

En ese sentido, la ley orgánica que creó el Banco de México en 1925 le otorgó facultades como la emisión exclusiva de moneda, regulación sobre el tipo de cambio, control sobre la tasa de interés y, por supuesto, la regulación del circulante. El banco central nace también ante la preocupación de una posible falta de recursos en los sectores productivo y comercial de la economía, considerándose, sobre todo, las facilidades para la salida de divisas metálicas por consecuencia el patrón oro.¹³⁵

¹³⁵ Tello Macías, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico: México, 1920-2006*, Facultad de economía, UNAM, México, 2014. pp. 100-106.

Al inicio de sus labores, el banco central se vio imposibilitado para tomar el papel como banco de bancos, principalmente por la carente aceptación de su moneda y el desarticulado sistema bancario, sin embargo, pudo realizar algunas operaciones con el público en general las cuales le permitieron tener cierta injerencia sobre el crédito y, consecuentemente, sobre la tasa de interés. Por otro lado, a principios de la década de los treinta también se daría un paso importante en la estrategia de impulso económico desde el sistema financiero, ello con la creación del Banco Nacional Hipotecario y Nacional Financiera, ambas instituciones tenían por objetivo dirigir recursos a obras públicas y, por otro lado, generar un mercado de valores.

Parte fundamental del avance en el cumplimiento de las labores de la banca central fueron la salida del país de la moneda de oro en la década de los treinta y, el encarecimiento de la plata, que provocó su retiro como moneda de cambio, ello permitió ampliar la aceptación de la moneda fiduciaria, aunque la continua colocación de billetes del Banco de México influyó negativamente en la inflación. Parte importante de esta salida de metales tuvo que ver con una Ley emitida en 1931, esta desmonetizó el oro y promovió su exportación. Con este decreto se buscaba, además de la aceptación del billete del banco central, crear herramientas para la mejor distribución del ingreso y conservar la riqueza.¹³⁶

Con la transición, la entidad también redujo sus operaciones con el público en general. La disminución de las operaciones como banco de descuento y depósito llegaron con la sucesión del secretario de hacienda, Alberto J. Pani, quien tomaría el cargo a partir de 1932. A su llegada se daría un impulso a la emisión de billetes, mayor afiliación bancaria, así como una mayor captación de recursos desde la banca comercial.

En 1932 también se modificó la Ley Constitutiva de Banco de México y con ello se desligó definitivamente de sus actividades como banca comercial, nuevamente,

¹³⁶ Cárdenas, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, FCE, COLMEX, FHA México, 2015. p. 441.

procurando las funciones primigenias de redescuento, emisión monetaria, financiamiento al Estado (limitado al 5% de los ingresos captados por el gobierno durante el último año fiscal), principalmente.¹³⁷ Con estas modificaciones se vería incrementado el volumen de redescuentos, disminuido el precio del dinero a través de la tasa de interés y aumentaría el deterioro de la balanza de pagos a través del desregulado mercado de divisas.

En 1936 un ajuste a la Ley Orgánica de la banca central que impedía la creación de dinero para cubrir necesidades de capital, entre otras medidas que restringían su operación, irrumpiría en la relación del banco con otros organismos de fomento como el Banco Nacional Agrícola y de Crédito Ejidal al disminuir las operaciones de redescuento, aunque, en esa misma ronda de ajustes, se permitiría la emisión monetaria en función del crecimiento de la población. Dos años más tarde, se modificaría esta ley para la creación de una línea de crédito especial que permitiría financiar las instituciones de fomento. Fue con las modificaciones de 1936 que Banxico “pasó a ser agente financiero y consejero del gobierno, y no únicamente encargado de la cuenta de Tesorería”.¹³⁸

Parte importante de este papel como promotor financiero de la actividad económica, se relacionó con el encaje legal, establecido en este último año. Dicho instrumento, para el control inflacionario, consiste en solicitudes que el organismo central ha establecido a la banca comercial para resguardar parte de los ahorros del público, con ello se limita el monto de créditos que los bancos pueden otorgar y, también, dan certeza al público en general de poder realizar retiros de efectivo.

Desde su instauración, el encaje legal ha oscilado entre el 3% y 20% del total de depósitos, cuando menos durante los primeros 20 años de operación de la banca central, lo necesario para que los bancos comerciales cumplieran con sus obligaciones relacionadas a los retiros del público en general. Cuando la segunda

¹³⁷ Fernández Hurtado, Ernesto (comp). 1976. *Op. Cit.* p. 74.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 78.

Guerra Mundial llegó, el requerimiento alcanzó el 50% de los depósitos, dados los considerables flujos de ingresos suscitados.¹³⁹

En la práctica, el encaje legal se aplicaría también en función de la zona bancaria, siendo menor para los bancos del interior de la república pues se consideró que estos otorgaban créditos, principalmente, a los sectores productivos, caso contrario a los de la capital, en estos últimos se requirió la totalidad de los depósitos excedentes luego de entrada en vigor la legislatura en 1942.

Otra estrategia para el control de los recursos de la economía fue el redescuento, esto es, el otorgamiento de créditos a entidades financieras cuyo respaldo son, en esencia, otros créditos; esta estrategia buscó incrementar los recursos para incentivar a la economía, especialmente en el campo. Ante la falta de recursos en ciertos sectores de la economía, además de la necesidad de llevar a cabo proyectos de infraestructura nacional, la orientación selectiva del crédito fue labor fundamental en el desarrollo del banco central de mediados del siglo XX. El surgimiento de esta estrategia se dio en gran medida por las ineficiencias de la banca privada, quienes usualmente distribuyeron los recursos de forma desigual.¹⁴⁰

Estos mecanismos de distribución crediticia se llevaron a cabo no solo a través del Banco de México, sino también a través de instituciones como Nacional Financiera, ambos especializaron la estrategia de selectividad a través de fideicomisos y beneficiaron, primordialmente, actividades como la agricultura y la industria. La consolidación de fideicomisos permitió, además de la distribución de recursos, establecer mejores prácticas para la evaluación, manejo y retribución de los distintos proyectos.

De esta manera el instituto financiero central tomó parte, además de regulador, como promotor de la economía. Con el sector agrícola, procuró la administración de fideicomisos como el de Fomento y Garantía para la agricultura, la Ganadería

¹³⁹ *Ibid.*, p. 40.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 77.

y la Avicultura; por el lado de la industria, en conjunto con Nacional Financiera impulsó estructuras productivas, como el Complejo Industrial Sahagún, incluida una ciudad del mismo nombre, primera localidad orientada a la producción industrial establecida con recursos públicos. También el Banco de México y Nacional Financiera participaron en la administración de fondos como el de Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, el Fondo para el Equipamiento Industrial y el de Fomento a la Industria Mediana y Pequeña.¹⁴¹

Cuando el banco central no orientó propiamente el crédito, consideró como parte de la cuota de encaje los créditos otorgados por la banca privada a los sectores o zonas geográficas etiquetados como prioritarios por el organismo central. Por ello, además de la reducción de requerimientos, se instó a la banca comercial afiliada al Banco de México a otorgar el 60% de su línea de crédito a las actividades productivas, esto les permitiría obtener financiamiento del banco central, sin embargo, la medida no se adoptó completamente por lo que este tipo de créditos significaron el 55.5% para 1942. Debido a que los créditos de la capital aumentaron y los respectivos al sector productivo no cumplieron con los objetivos, para los años siguientes en el interior de la república el encaje legal llegó a ser del 40%.¹⁴²

La incipiente aceptación de las medidas por parte de la banca comercial para un mejor y más ordenado otorgamiento del crédito, además de la fuerte relación de intercambio con el exterior, propició un incremento de precios de hasta el 33.3% para 1944.¹⁴³ En ese sentido los próximos años la política económica además de enfrentar el problema de incrementar la producción debería encontrar soluciones para controlar la inflación.

Para aminorar los efectos inflacionarios se buscó, con la creación de organismos, como el Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943, realizar una colocación de bonos en el Instituto que sirviera como financiamiento para el Estado. A pesar de

¹⁴¹ *Ibid.* p. 50.

¹⁴² *Ibid.* p. 788.

¹⁴³ Fernández Hurtado, Ernesto (comp). 1976. *Op. Cit.* p. 89.

que el entonces secretario de hacienda Eduardo Suarez promovió la estrategia, en la práctica ésta resultó infértil.¹⁴⁴

En ese sentido además de una falta de mercado de capitales nacional, el sistema financiero de inicios del siglo XX carecía de relaciones con prestamistas extranjeros. Fue hasta 1941, luego de llegar a acuerdos con las empresas afectadas por la expropiación petrolera y la renegociación de la deuda, cuando el crédito norteamericano se vería reactivado a través del Banco de Importaciones y Exportaciones, así como por el Tesoro de los Estados Unidos, estos créditos se destinaron a la construcción de obras públicas y la estabilización de la economía. Con la reactivación de las relaciones con Estados Unidos y la creación de organismos internacionales como el FMI, el Banco de México también retomó la estrategia de control del tipo de cambio, este se fijó, en 1946, en 4.85 pesos por dólar. El control de cambios permitiría, en un futuro, la captación de inversión extranjera, aunque, a costa de una pérdida de la competitividad del peso, un desajuste de la balanza comercial y presiones inflacionarias.¹⁴⁵

El tipo de cambio establecido al término de la gran guerra persistió hasta 1948, esto, a pesar de la continua caída de reservas internacionales, resultado de la continua importación de bienes de consumo y de capital, principalmente, en 1947 incluso se buscó restringir las importaciones y subsidiar las exportaciones, sin éxito. De 1949 a 1951 se estipularía una nueva paridad cambiaria, esta vez de 8,65 pesos por dólar, esto bajo la condición de controlar los niveles de inflación y regular las importaciones, aunque esto no fue posible. Años más tarde, en 1954 se establecería una nueva paridad cambiaria de 12.50 pesos por dólar, situación que perduraría hasta 1976.

Buscando lidiar con el aumento de precios en el marco de un tipo de cambio regulado se impulsó un control de las exportaciones, se aplicó de esta manera un impuesto del 15% para evitar que los productores nacionales sacaran ventaja de

¹⁴⁴ Suarez Dávila, Francisco. 2013. *Op. Cit.* p. 348. (eBook)

¹⁴⁵ Cárdenas, Enrique, 2015. p. 468.

la paridad de las divisas y, además, se instó a la banca comercial a mantener la totalidad de sus nuevos depósitos en la banca central. Con la estrategia se obtuvieron aumentos mínimos de la oferta monetaria, crecimiento de precios de 2.4% y 4.4% en 1948 y 1949, crecimiento del producto de 4.5% y 5.5%, para los mismos años, además de un incremento de las reservas internacionales del 104.8% en 1950.¹⁴⁶

Este incremento de reservas resultaría vulnerado al término de la Guerra de Corea (1950-1953), en ese contexto se retendría la totalidad de los nuevos depósitos de la banca comercial en forma de encaje, aunque con esta estrategia poco se logró hacer para controlar los embates inflacionarios y el incremento del circulante para los siguientes años. Tampoco se consiguió contener la salida de capitales, el desajuste de la balanza comercial y la pérdida de dinamismo de la economía una vez finalizada la guerra.¹⁴⁷ Un nuevo ajuste de la moneda se daría el 17 de abril de 1954, una devaluación aproximada de 45% del peso.

Con el ajuste, la institución central recibió capital por parte de la banca fomento y limitó las operaciones de redescuento para controlar el circulante, sin embargo, el Estado continuó financiando las actividades productivas a través de solicitudes de crédito interno y externo. En ese sentido el direccionamiento de los recursos a través de Banxico se dio de la siguiente forma: para la banca comercial capitalina 30% permanecería en el banco central, 45% se destinaría a la inversión de valores autorizados, 10% se convertiría en crédito a las actividades productivas y, finalmente, 15% sería de libre uso. Para los mismos rubros, en el interior de la república los valores serían 20%, 30%, 35% y 15%.¹⁴⁸

En los hechos, el conjunto de ajustes monetarios influyó mínimamente en los principales agregados monetarios, como se puede observar en la gráfica 3.1, la curva del tipo de cambio se aplana para la segunda mitad del siglo XX y con ello,

¹⁴⁶ Fernández Hurtado, Ernesto (comp). 1976. *Op. Cit.* p. 98.

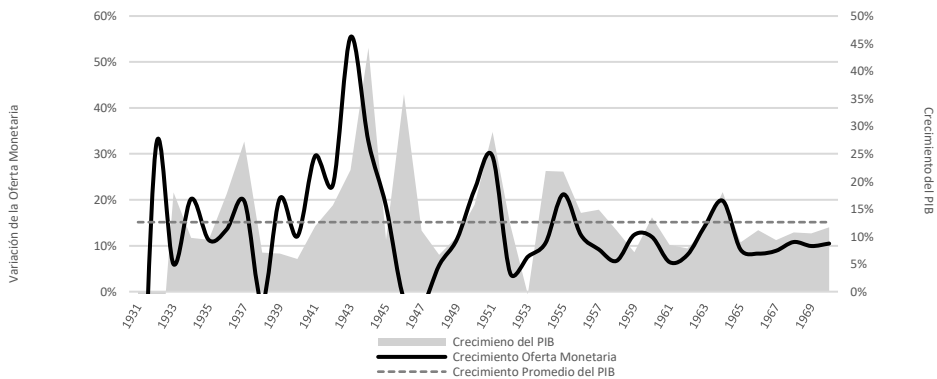
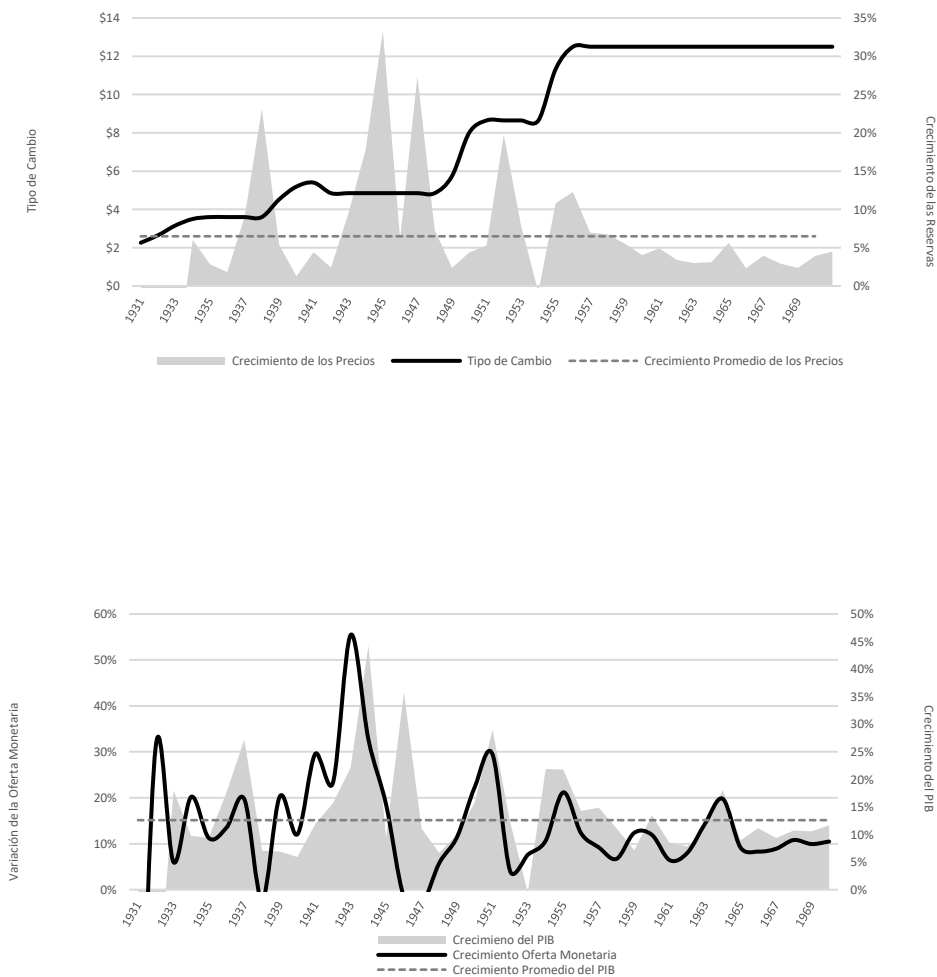
¹⁴⁷ Cárdenas, Enrique, 2015. p. 473.

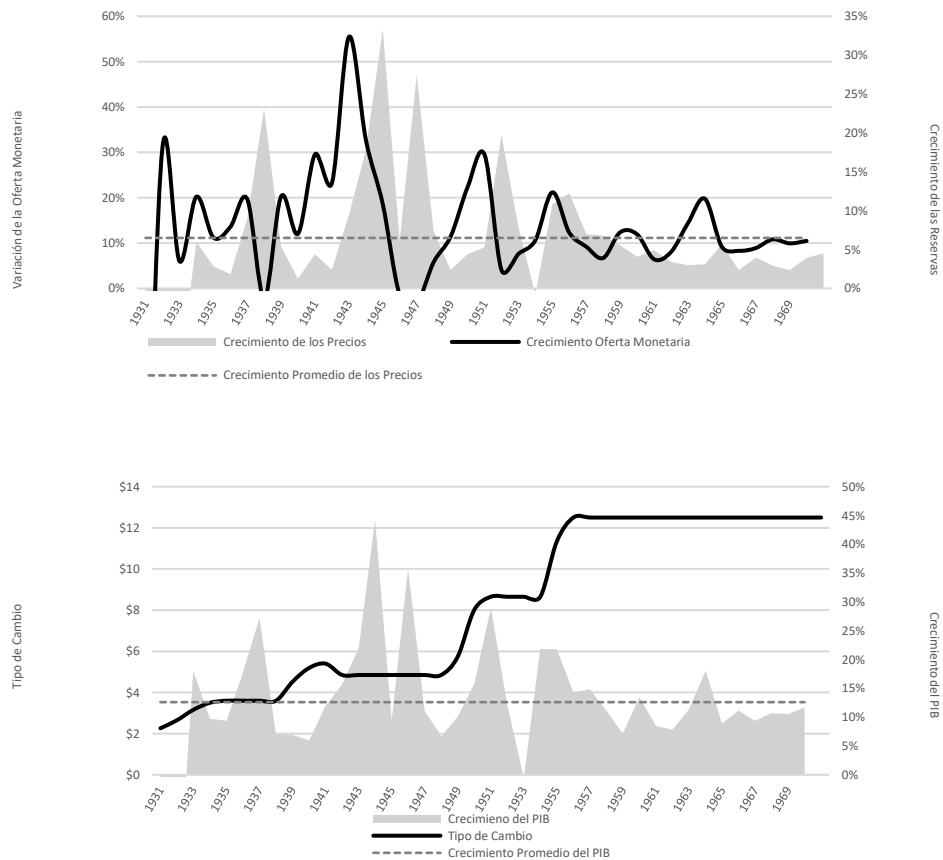
¹⁴⁸ Fernández Hurtado, Ernesto (comp). 1976. *Op. Cit.* p. 101.

la tendencia de precios se revierte, aunque lo mismo pasa con el producto nacional, en ambos casos, los incrementos se ajustan más a la media durante el periodo de control del tipo de cambio.

Por otro lado, las variaciones de oferta monetaria parecen estar directamente ligados con este par de agregados, esto es, a mayor oferta monetaria, mayor es el incremento de precios (naturalmente), aunque junto con la variación, el producto crece. En ese sentido, a costa de proteger el poder adquisitivo y la paridad del peso, se restó dinamismo a la economía.

Gráfico 3.1 Principales agregados monetarios, 1931-1969*





*Nota metodológica: Los datos corresponden a Tipo de cambio del peso (promedio anual), Producto Interno Bruto (a precios constantes de 1960), Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto (base 1960), Oferta Monetaria (al mes de diciembre para 1931-1932) y Oferta Monetaria Promedio Anual.

Fuente: Elaboración propia con datos de “Medio siglo de Estadísticas Económicas Seleccionadas de Subdirección de Investigación Económica y Bancaria”, en *Cincuenta años de banca central: Ensayos conmemorativos 1925-1975*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976. p. 98.

Con el conjunto de ajustes para el direccionamiento de recursos además del control de la oferta monetaria y del tipo de cambio, entre 1954 y 1964 la captación del ahorro incrementó 6 puntos porcentuales como fracción del producto nacional, importantísimo para el modelo de desarrollo, aun así, este incremento resultaría insuficiente. La falta de una reforma fiscal, además de circunstancias como el interés gubernamental por llevar a cabo proyectos de infraestructura y, el continuo incremento del gasto público, presionaron drásticamente los ingresos del Estado.

Fernández Hurtado,¹⁴⁹ director general del Banco de México de 1970 a 1976, reconoce los años de aceptación y expansión de la banca central, ocurrida entre la década de los años treinta y principios de los cuarenta, como la primera etapa de desarrollo financiero nacional, la segunda, ligada al desarrollo estabilizador, ocurriría mediante la ampliación del ahorro interno acompañado de un incremento de instituciones públicas de crédito para direccionar recursos a los proyectos y sectores prioritarios de la nación.

En palabras de Fernández Hurtado, en una economía en desarrollo, como la mexicana, “elevar el nivel de vida solo podría ocurrir a través de mayor y mejor inversión”, para este fin, tanto la política monetaria como la fiscal deberían emplear adecuadamente sus instrumentos para promover el ahorro y, más adelante, posibilitar el direccionamiento del crédito. Parte importante de estos instrumentos, apuntó, fueron el control del tipo de cambio y las tasas de interés.¹⁵⁰

Por su parte, Rodrigo Gómez, quien dedicó gran parte de su vida al servicio del Banco de México, y lo dirigió de 1952 a 1970, esto es, durante el desarrollo estabilizador, destacó que la función de la institución central, además de controlar la estabilidad monetaria, se relacionaba con la promoción del desarrollo económico, en sus palabras, la institución debía procurar el desarrollo con estabilidad.¹⁵¹

En correspondencia con sus ideales y cosmovisión, durante la participación de Gómez en el banco central se dio la creación de distintos fondos tales como: Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura (para orientar recursos al campo y promover las exportaciones); Fondo a la Mediana y Pequeña Industria (con la intención de promover la industria del interior de la República); Fondo de Operación Bancaria para la Vivienda (que promovía la construcción y pago adecuado de vivienda de interés social); Fondo para el

¹⁴⁹ Fernández Hurtado, Ernesto (comp). 1976. *Op. Cit.* p. 20.

¹⁵⁰ *Ibid.* pp. 22-23.

¹⁵¹ Romero Sotelo, Ma. Eugenia. “Rodrigo Gómez: Una Banca Central para el Desarrollo”. *Economía UNAM*, 11(31), 53-83. México, 2014.

Fomento de las Exportaciones; Fondo de promoción a la infraestructura turística, Fondo de equipamiento Industrial y Fondo para el Desarrollo Comercial (que buscaba promover la construcción de centros comerciales).¹⁵²

Adicionalmente se impulsó el crédito para el consumo bienes básicos y duraderos mediante tasas de interés accesibles a través de las instituciones bancarias y, se promovió la creación de grupos de investigación relacionados con la industrialización como la Oficina de Investigaciones y el Instituto de Investigaciones Tecnológicas, creados en 1941 y 1950 respectivamente.¹⁵³

A través de la estabilidad del dinero, la entidad procuró el interés de inversionistas en la economía nacional además del apoyo al campo y la industria. Ma. Eugenia Romero Sotelo describe la rectoría de Rodrigo Gómez de la siguiente forma: “(Rodrigo Gómez) comprendió que la estabilidad monetaria en sí misma no generaba progreso económico. Así que, gran parte de su esfuerzo como responsable de la política de la Banca Central la dirigió a conciliar la estabilidad monetaria con la promoción del desarrollo económico del país. Esto lo logró buscando armonizar los principios de la estabilidad con la satisfacción de los requerimientos financieros planteados por los programas de desarrollo económico del país.”¹⁵⁴

Parte importante en el desarrollo del sistema financiero y su participación en el desarrollo económico en México también estuvo relacionado con el establecimiento de sociedades financieras, con especial atención en el desarrollo industrial para el caso de Crédito Bursátil y la creación de vivienda e infraestructura con el Crédito Constructor, ambas se facultaron para captar el ahorro mediante los depósitos o la colocación de bonos.

Los fideicomisos, creados entre 1957 y 1962, fueron otro modo de canalización de recursos a diversas actividades, entre ellos destacaron el Fideicomiso del

¹⁵² Romero Sotelo, Ma. Eugenia. “Rodrigo Gómez: Una Banca Central para el Desarrollo”. *Economía UNAM*, 11(31), 53-83. México, 2014.

¹⁵³ *Ídem*.

¹⁵⁴ *Ídem*.

Gobierno Federal Instituidos en el Banco de México en Relación con la Agricultura, Fondo de Garantía y Fomento al Turismo, El Fondo de Garantía y Fomento a la industria Mediana y Pequeña, Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, el Fondo para el Fomento de Exportaciones de Productos Manufacturados, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, entre otros.

Durante el desarrollo estabilizador se acentuó la correlación entre el incremento de inversión pública, en infraestructura principalmente, y la inversión privada, proceso conocido en la literatura económica como Crowding In. En ese rubro el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas fueron los principales actores financieros para la creación de infraestructura en el país.

Por su parte, Nacional Financiera, como institución de fomento y en concordancia con el proceso de industrialización, adquirió relevancia en el sector secundario pues durante el desarrollo estabilizador se empleó para impulsar la industria sin interferir en la dirección de las empresas. Sin embargo, para 1969 solo el 4.9% del financiamiento canalizado por dicho organismo era de acciones industriales.¹⁵⁵

Otra de las actividades de Nacional Financiera recaía en el fomento al mercado bursátil. En 1965 se crearon certificados que otorgaban rendimientos a cambio de que mantuvieran un plazo de posesión significativo antes de que fueran vendidos o amortizados. La institución también continuó con la colocación de certificados de participación respaldados por valores de diferentes empresas, siendo estos los predecesores de los fondos de inversión.

Sin embargo, parte de los recursos destinados desde el sector público, se vieron inefectivos para potenciar la actividad económica, ejemplo de ello también se relacionó con Nacional Financiera, quien rescató empresas que se encontraban en situación de riesgo con la finalidad de preservar las oportunidades laborales que estas ofrecían, aún bajo la nula rentabilidad que mostraban. Para 1961, la

¹⁵⁵ Ortiz Mena, Antonio. 1998. *Op. Cit.* p. 131.

institución, era accionista mayoritaria en 12 empresas, de las cuales once fueron creadas como empresas privadas y pasaron a manos del Estado. El organismo también era accionista minoritario de 29 empresas y acreedora de 533.¹⁵⁶

De cierta manera, a través su participación, Nacional Financiera perdió el objetivo para el cual fue creada, impulsar actividades meramente productivas a través de la colocación de activos en el mercado de capitales, para convertirse en rescatista de última instancia. La importancia de esta dinámica recae en que los recursos empleados para financiar las inversiones estatales habían dejado de provenir del ahorro interno.¹⁵⁷

Uno de los mayores inconvenientes para este financiamiento es que la obtención de divisas por parte de actividades exportadores disminuía cada vez más y otra es que la expansión del gasto no se encontraba ligada a una reformulación del sistema tributario, sistema que mostraba un inconveniente significativo en la relación de la base gravable de los salarios y del capital.

A pesar de los esfuerzos, a finales de la década de los 50 más allá de las estrategias de direccionamiento del crédito, la adopción de crédito externo tomaría parte de los planes de desarrollo, ello en el marco de un rígido control del tipo de cambio, del circulante y de las tasas de interés. En ese sentido, el capital externo sería parte fundamental del crecimiento económico mostrado, cuando menos, durante la segunda mitad del Desarrollo Estabilizador.

3.2 La implementación del crédito

El particular interés en el sistema financiero a lo largo de este trabajo recae, principalmente, en el papel que desempeñó en la dinámica de crecimiento económico y particularmente como acreedor del Estado, como el ocurrido durante el periodo de posguerra, específicamente para los años de 1940 a 1945, en donde

¹⁵⁶ Cárdenas, Enrique. 2015. *Op. Cit.* p. 593.

¹⁵⁷ Ortiz Mena, Antonio. 1998. *Op. Cit.* p. 598.

la base monetaria del Banco de México, consecuencia de los intercambios con el exterior, se vio ampliada en 30.4%, y esta a su vez, se vio acompañada por un incremento en el financiamiento interno de 25.9%¹⁵⁸. Tendencia que continuaría, por los menos durante un par de años más, cuando el nivel de financiamiento interno registraría valores por 1,945.8 y 2,281.3¹⁵⁹ millones de pesos, en 1946 y 1947 respectivamente.

Más adelante, el aparato financiero público se vería relativamente reemplazado por el privado en cuanto a la atención de los sectores y actividades más dinámicas, sin embargo, es probable que esta relación entre acreedores y el Estado no hubiera sido posible de no existir un par de factores esenciales, primero; la ineficiente captación tributaria (en parte obstaculizada por negativas del sector empresarial) y; segundo, la reformulación de las relaciones entre el gobierno y el Banco de México, anulando las facultades del segundo como prestamista.¹⁶⁰

La conformación de un sistema financiero dinamizador de las actividades productivas se puede rastrear desde al menos dos décadas anteriores al inicio del nombrado desarrollo estabilizador. Dado que dicho periodo no es objetivo particular del trabajo, solo es pertinente realizar un breve recuento de este.

En resumen, la primera etapa del desarrollo de la banca, el de reconstrucción, ocurriría luego de los conflictos de la revolución mexicana y hasta la década de los años cuarenta; la tercera etapa tendría lugar en los años setenta, cuyo evento más importante sería la consolidación de la banca múltiple en 1978, año en que también se realizó la primera colocación de cetes.¹⁶¹ En cuanto a la segunda etapa, esta se analiza con detenimiento a continuación.

¹⁵⁸ Quijano, José, *México: Estado y Banca Privada*, Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C. (CIDE), México, 1981. p. 23.

¹⁵⁹ Gómez Oliver, Antonio. 1979. *Op. Cit.* p. 23.

¹⁶⁰ Estas premisas se retoman de los trabajos de Fernández Hurtado, Ernesto (comp). 1976 e Izquierdo, Rafael. 1995.

¹⁶¹ Esta cronología del desarrollo financiero corresponde al trabajo de Del Ángel-Mobarak, Gustavo, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez (comps). *Cuando el estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

Cuando el entonces secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, impulsó la creación del Banco de México en 1925, éste procuró una de las facultades más importantes y novedosas para una banca central, el encaje legal. Este instrumento, que ya se abordó en párrafos anteriores, permitió el control de fondos que con lo que se generarían las principales vías de financiamiento hacia el Estado. Con el tiempo, la captación de los ahorros de la banca comercial se transformaría en factor primordial de las estrategias de desarrollo al permitir el redireccionamiento de capitales hacia las industrias designadas como prioritarias, así como a la creación de fondos de fomento y la banca de desarrollo.¹⁶²

Además, con Nacional Financiera, se buscó impulsar el crecimiento industrial mediante la creación de empresas públicas estratégicas, la participación en el mercado de capitales para la obtención de recursos, además de la gestión de los créditos otorgados por instancias internacionales.

Más adelante, con la reestructuración del sistema financiero se procuró la creación de un conjunto de bancos que permitiera el financiamiento de las diferentes actividades prioritarias para el Estado en la actividad económica, una vez establecido, en 1941 se decretarían la ley de instituciones de crédito, la ley de Nacional Financiera, así como una nueva ley orgánica del Banco de México, esta última preservaría las condiciones necesarias para que el organismo continuara brindando financiamiento al Estado.

La ley orgánica también estableció la disminución de las operaciones de mercado abierto que venía ejerciendo el Banco de México, así como la disminución de las políticas de redescuento y también, se dio el carácter de obligatorio al encaje legal, mismo que aumentaría los montos solicitados sobre las captaciones de los bancos comerciales. Por otro lado, el documento definía a la banca comercial como la única facultada para obtener los recursos del público mediante depósitos,

¹⁶² Suarez Dávila, Francisco, *Crecer o no crecer. Del estancamiento estabilizador al nuevo desarrollo*, Taurus, México, 2013.

además, se determinaría que las ventas de valores gubernamentales ocurrirían entre estos y el banco central.

Para mediados de siglo, la banca buscó dividir sus servicios: la destinada a las operaciones de banca comercial fue la banca de depósito y, las ramas más especializadas, derivaron en la banca financiera e hipotecaria. Otras instituciones auxiliares que complementaron esta configuración fueron la banca de ahorro, capitalización, los fideicomisos y los almacenes generales de depósito.¹⁶³ A través de esta reconfiguración se suscitó un alto grado de concentración, el cual, a partir de 1950, se aceleró (Tabla 3.1). En ese año, 42 instituciones concentraron el 75% de los recursos; para 1970, el número de instituciones que controlaba ese volumen fue de solamente 18.

Tabla 3.1 Concentración De Recursos Del Sistema Bancario Mexicano, 1950 – 1981

% del total de recursos	Número de instituciones bancarias				
	1950	1960	1970	1975	1981
20	1	1	1	1	1
40	4	3	2	2	2
60	14	7	5	4	4
75	42	26	18	10	6
85	-	-	-	21	9
Total	248	244	240	139	97

Fuente: Tello Macías, Carlos, La nacionalización de la banca en México, Siglo XXI Editores, México, 1984. p. 32.

La banca pública también influyó en el crecimiento del sistema financiero privado durante estos años ya que los fideicomisos, principalmente del Banco de México y Nacional Financiera, fueron operados mediante la banca privada, lo que impactó

¹⁶³ Del Ángel-Mobarak, Gustavo, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez (comps). 2005. *Op. Cit.* p. 183.

directamente en el volumen de sus operaciones y en la concentración de los recursos monetarios.¹⁶⁴

Además, el papel que las instituciones estatales de crédito tuvieron fue restringido, principalmente con relación a la operación pasiva, ya que estas instituciones no captaban recursos del público, por el contrario, tenían un papel importante en la operación activa, la colocación de crédito. Quien se beneficiaba de esta dinámica era la banca privada, pues además de tener la libertad de ejercer en ambas operaciones, con frecuencia se daba que el crédito de las instituciones de crédito nacionales otorgado a las entidades del sector público terminaban en manos de las instituciones privadas quienes lo recibían en forma de depósito.¹⁶⁵

A mediados de siglo XX, además de sostener una actividad creciente, la banca también definió algunas características que limitarían el desempeño del sistema financiero, una de ellas es que concentró la mayor parte del crédito en las actividades industriales, en un principio a consecuencia del impulso surgido de la Segunda Guerra Mundial, y después, por la política de crecimiento económico impulsada.

Así, la banca se vería obligada a orientar sus recursos hacia los sectores que promoverían la industrialización. Ejemplo de estas modificaciones fueron las realizadas en 1949, 1954 y 1956 que tuvieron como propósito orientar el crédito hacia actividades de interés nacional.¹⁶⁶ No obstante, el marco normativo no solo se caracterizó por su falta de rigidez, sino también por su gran ambigüedad pues estas restricciones, como se ha mencionado anteriormente, no se cumplían a cabalidad. Otra herramienta para dirigir el crédito y controlar la expansión de los agregados monetarios, que impactaron en el nivel de inflación, fue el control directo de la tasa de interés.

¹⁶⁴ Del Ángel-Mobarak, Gustavo, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez (comps). 2005. *Op. Cit.* p. 194.

¹⁶⁵ Tello Macías, Carlos, *La nacionalización de la banca en México*, Siglo XXI Editores, México, 1984. p. 32.

¹⁶⁶ Tello Macías, Carlos. 1984. *Op. Cit.* p. 23.

De esta manera fueron muy pocas las empresas que encontraron alternativas de financiamiento y otras más quedaron fuera del rango de alcance del crédito bancario, pero, sobre todo, esta situación impidió que la nación tuviera un mercado de capitales desarrollado dónde además de empresas, el gobierno mexicano pudiera colocar deuda, lo que incidía en la forma en que las tasas de interés se establecerían, como resultado de la oferta y demanda de recursos.

Con relación a la legislatura, cabe destacar que el encaje legal, principal herramienta de control del gobierno, fue relativamente inoperante dado que luego de la adquisición de las fiduciarias por parte de la banca, estas entidades, junto con las hipotecarias, se convertirían en la vía para la colocación de crédito ya que se encontraban menos reguladas, con lo cual el control de la expansión crediticia fue aún más complejo.

Desde otra perspectiva, la política económica durante el desarrollo estabilizador también reconoció la importancia y debilidad del ahorro en México, concibiéndolo como la herramienta para el financiamiento de las actividades productivas. Por ello se buscó incentivar el ahorro de los y las mexicanas, esencialmente bajo la estrategia de un tipo de cambio estable y regulando el nivel de precios, fomentando así la creación de cuentas bancarias.

Estos factores posibilitarían el ahorro en activos, como los de renta fija, impulsados por el margen de rendimientos que estos pudieran representar. Con ello, el número de cuentas de ahorro de la población pasó de 3% a más del 15% de 1960 a 1970, Por el lado del financiamiento a la población, se buscó establecer tarjetas crédito; así, en 1967, el Banco Nacional de México impulsó el primer programa para el establecimiento de tarjetas, con ello el índice de profundización financiera pasó en 1959 de 14.5% a 34% en 1970.¹⁶⁷

En general, la banca, durante el periodo que ocurrió de 1940 a 1982, destacó por sostener un crecimiento dinámico en un entorno económicamente estable que a

¹⁶⁷ Cárdenas, Enrique. 2015. *Op. Cit.* p. 581.

su vez promovía un sistema de crecimiento interno y protegido. Este modelo de crecimiento empleó un número considerable de créditos bancarios, incrementando así la cartera de crédito de 15% en 1959 al doble en 1970. A través del tiempo estos recursos volverían a las entidades financieras en forma de rentabilidad.¹⁶⁸

Por su parte, la necesidad de crédito de la época permitió la omisión del marco normativo para el beneficio de las instituciones de crédito, estas condiciones brindaron a la banca inmunidad fiscal y privilegios para diversos concursos, además de garantizar sus recursos operacionales en caso de quiebras, lo cual sumó -aún más- a sus beneficios. Aunado a ello, el marco normativo; la asignación del crédito en los sectores comercial y, en mayor medida, al industrial; y, el papel de la banca de gobierno, fueron factores que afectaron el desempeño de la banca privada para la concentración de los recursos.¹⁶⁹

Autores como Del Ángel Mobarak¹⁷⁰ destacan un par ideas relacionadas con esta segunda etapa del desarrollo de la banca en México, primero; se caracterizó por un gran número de actividades de las que la banca fue participe a través de hipotecarias, financieras y fiduciarias; y, segundo, durante este periodo la banca impulsó las relaciones de propiedad con actividades de la esfera productiva.

En ese sentido, el desarrollo de la banca mexicana se dio, en gran medida, gracias a al entorno social, político y económico, los cuales elevaron la confianza de los ahorradores en los intermediarios financieros, tanto así que la participación de los activos de la banca como porcentaje del PIB pasaron de 15.9% en 1950 a 22.5% en 1960 y 44.9% en 1972.¹⁷¹

De acuerdo con autores como Fitzgerald “el sistema monetario mexicano del periodo del desarrollo estabilizador, confío, para su éxito ..., en los

¹⁶⁸ Del Ángel-Mobarak, Gustavo, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez (comps). 2005. *Op. Cit.* pp. 43-46.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 44.

¹⁷⁰ *Ídem.*

¹⁷¹ *Ibid.* pp. 184.

acontecimientos favorables de la economía y el tácito acuerdo entre los bancos y la SHCP para financiar un modesto déficit fiscal a cambio de que no se llevara a cambio una reforma tributaria”¹⁷².

Así se definía la ausencia de un marco normativo rígido. Consideraciones que formaron parte de un conjunto de situaciones que permitieron la operación y ampliación de la banca tales como tasas de interés atractivas para evitar la fuga de capitales, además la garantía de liquidez sobre los depósitos a través del control de la paridad y libre convertibilidad entre peso y el dólar.

En su desarrollo, la relación entre la banca y las esferas productivas determinó en gran medida su operación, pues cabe destacar que para las empresas del grupo bancario estos créditos se mostraban como una fuente adicional y estable de recursos cuyo costo era menor a comparación de los del mercado. En la práctica, una vez otorgado el crédito, el grupo incrementaba sus activos fijos y, además, al retorno del préstamo, su capital también se incrementaba lo que ampliaba su radio de acción, sin la necesidad de atender a los intereses de la parte industrial del grupo.¹⁷³

De esta manera, al reproducir sus efectos en las distintas esferas de la economía, la operación bancaria incidía directamente en el desarrollo económico del país, poniendo en duda su papel como intermediario imparcial entre las unidades económicas que demandan u ofertan ahorro, enfocando sus beneficios hacia los protagonistas de la expansión del sector privado en la economía.¹⁷⁴

Del Ángel Mobarak define que a la par que el crecimiento de la banca para la década de los cincuenta resultó innegable, también lo fue que durante el periodo la banca presentó dificultades para acumular aprendizaje empresarial, además de dificultades para desarrollar capacidades competitivas que permitieran otorgar

¹⁷² Tello Macías, Carlos. 1984. *Op. Cit.* p. 43.

¹⁷³ *Ibid.* 41.

¹⁷⁴ *Ibid.* 40.

instrumentos de ahorro e inversión adecuados, los cuales estuvieran al alcance de la población y las empresas en donde la mayoría no tuvo acceso.¹⁷⁵

Durante este periodo también se da el inicio del proceso de liberalización del sistema financiero a través del incremento de la intermediación de la banca, principalmente a través de normas que permitieron su ampliación y en ausencia de un mercado de dinero para la colocación de deuda. Sin mencionar el proceso de selectividad del crédito, la ausencia de reformas pertinentes para el control de las tasas de interés, la ausencia de una reforma tributaria y la desgravación de los depósitos.

La consolidación del sistema financiero sería parte fundamental para la colocación de recursos dentro la economía, donde, a finales de 1962 en México se encontraban operantes 104 bancos comerciales que contaban con 971 sucursales, entre los que destacaban el Banco Nacional de México, el Banco de Comercio, el Banco de Londres y México, el Banco Comercial Mexicano, el Banco de Crédito Minero y Mercantil, el Banco Internacional y el Banco Mexicano.¹⁷⁶

Parte importante del desempeño del sector bancario en México fue la reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito en 1965 que buscaba otorgar las facilidades necesarias para la adquisición de entidades financieras por parte de inversionistas mexicanos, así el Banco de Comercio se consolidaría como el primer banco de capital enteramente nacional con operaciones en el ámbito de hipotecas, seguros y fianzas por parte de sus tres principales accionistas, convirtiéndose en el principal competidor del Banco Nacional de México.

A pesar de la profundización del sistema financiero y la participación de las instituciones de crédito públicas y privadas en la economía, los bonos gubernamentales continuaron siendo relevantes como fuente de financiamiento para el gobierno, con estos los bancos también cubrían los montos requeridos por

¹⁷⁵ Del Ángel-Mobarak, Gustavo, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez (comps). 2005. *Op. Cit.* p. 55.

¹⁷⁶ Ortiz Mena, Antonio. 1998. *Op. Cit.* p. 122.

el encaje legal. Así de 1963 a 1966, la tasa de crecimiento de financiamiento del sistema bancario al gobierno aumentó en 33%¹⁷⁷.

Con ello, de 1965 a 1970 las fuentes de financiamiento privadas pasaron de 49% a 54%, las principales fuentes de recursos por ponderación fueron los bancos comerciales en 50% de los créditos, 21% proveedores y 11% emisiones de bonos¹⁷⁸. Sin embargo, como se ha mencionado, el conflicto recae sobre la ejecución de esos créditos, los cuales terminarían por solventar gasto corriente o bien continuarían impulsando actividades económicas poco productivas. En cuanto al ahorro, su crecimiento insuficiente ya que pasó de representar 13.5% del PIB en 1958 a 17.8% en 1970.¹⁷⁹

Para comprender el proceso antes descrito, de mayor influencia del crédito en la economía, es necesario reconocer la dinámica que permitió la concentración de recursos habilitados para llevar a cabo los préstamos. Al respecto, José Manuel Quijano, destaca que esta creación y ampliación de capital prestable ocurrió durante los años sesenta, cuando se registró un descenso a la tasa de ganancia, principalmente por efectos de sobreproducción. Esta menor obtención de beneficios explicaría la transferencia de grandes volúmenes de recursos, originados durante la época dorada del capitalismo, del sector productivo al financiero.¹⁸⁰

De acuerdo con el mismo autor, otras consideraciones que desmotivaron la inversión en empresas productivas y, a su vez, dinamizaron la migración de recursos al sector financiero en México, fueron los elevados precios de los insumos y el surgimiento de sindicatos. Estos factores impactaron negativamente en las utilidades del sector productivo, por lo que, para el periodo de 1956 a 1970,

¹⁷⁷ Cárdenas, Enrique. 2015. *Op. Cit.* p. 599.

¹⁷⁸ Ortiz Mena, Antonio. 1998. *Op. Cit.* p. 148.

¹⁷⁹ Tello Macías, Carlos. 2014. *Op. Cit.* p. 367.

¹⁸⁰ Quijano, José. 1981. *Op. Cit.* p. 49.

la inversión total pública y privada, en actividades productivas resultaría notablemente menor a la mostrada años anteriores.¹⁸¹

Probablemente el aumento de fondos prestables influyó en que cada vez más empresas llevaran a cabo sus procesos productivos mediante apalancamiento, por lo que, en una primera etapa, ocurrida a mediados de los setenta, el 55% de las compañías ya financiaban sus gastos con fondos externos, luego de que a principios de la década sólo el 25% lo hacía. Sin embargo, en una segunda fase, los costos significativos del financiamiento provocarían que las empresas contuvieran su nivel de endeudamiento¹⁸², con lo que nuevamente se daría la migración sectorial de recursos.

Al respecto de las cuotas del financiamiento, es importante destacar la popularidad que adquirieron las tasas de interés flotantes las cuales, además de reportar mayores beneficios para los acreedores, implicaban una cobertura frente a las cambiantes expectativas de la economía mundial, influidas por la inestabilidad de precios y el crecimiento limitado de las economías.

Durante periodos como el desarrollo estabilizador, México buscó ofrecer condiciones macroeconómicas sólidas, esto con la intención de convertirse en una nación rentable y segura para los prestamistas, no obstante, el costo de los créditos permaneció elevado para la gran mayoría de los países emergentes, debido a la incertidumbre en torno a este tipo de economías.

Las tasas de interés flotantes se emplearon con normalidad durante la segunda mitad del siglo veinte para los créditos de largo plazo ya que, desde la perspectiva de los prestamistas, estos implicaban mayor riesgo. Acorde con estudios de las naciones unidas citados por José Manuel Quijano,¹⁸³ este tipo de créditos fueron otorgados por la banca transnacional, definida como un organismo que opera en

¹⁸¹ Quijano, José. 1981. *Op. Cit.* p. 49.

¹⁸² *Ibid.* p. 52.

¹⁸³ *Ibid.* p. 53.

más de cinco países y que, por lo general, se guía por sus propios objetivos, normalmente alejados de los que se tienen en la nación que reside.

De acuerdo con este mismo autor, bancos como JP Morgan para el año de 1977 otorgaban el 75% de sus créditos con una tasa flotante, pero sólo el 10% de sus préstamos era de más de cinco años y el 37% de más de un año.¹⁸⁴ Con ello es posible adelantar que, dejando de lado el riesgo, lo que en la práctica justificaba los elevados costos del crédito era la especulación y la búsqueda de beneficios.

Resulta interesante destacar que, para la década de los setenta, los principales acreedores se situaron en países como México y Brasil, quienes acapararon casi el 50% del total de los préstamos de la banca privada transnacional.¹⁸⁵ Así, el crédito proveniente de las instituciones financieras privadas creció de 10% a 42% de 1970 a 1978, a este proceso Quijano lo describe como “privatización de la deuda”.¹⁸⁶

Una vez atendida la demanda de crédito y cuando los países deudores mostraron señales de inestabilidad financiera, los prestamistas emplearon parámetros de evaluación más amplios, como la estrategia de desarrollo, los conflictos sociales, así como la continuidad de estas a través de sucesiones presidenciales. La suma de estas consideraciones es lo que se conoce como riesgo país, que es una compensación para los prestamistas por la confianza y, a su vez, una forma de darle certidumbre al préstamo. Esta cuota, al ser cada vez más elevada y ante la ineficacia de las naciones por solucionar sus problemas económicos, políticos y sociales, terminaría por perpetuar la necesidad de financiamiento.

Al respecto de la forma en que el financiamiento privado se volvió operante, existen dos propuestas, una, desde la perspectiva de los banqueros, afirma que el modelo de negocios se volvió predominante cuando los países

¹⁸⁴ Quijano, José. 1981. *Op. Cit.* p. 55.

¹⁸⁵ *Ibid.* pp. 58-61.

¹⁸⁶ Otros autores, como Costas Lapavitsas, destaca la década de los 70 como de expansión de las finanzas, sin embargo, ubica las bases del proceso entre los años cincuenta y sesenta, es aquí donde toma forma a través de acciones estatales principalmente relacionadas con gestión de riesgo, normas de competencia y regulación.

subdesarrollados comenzaron a demandar crédito de forma constante. La ampliación de la demanda de crédito, como se ha venido mencionando, se vio justificada por las transformaciones estructurales de las que fueron partícipes los países en vías de desarrollo, quienes buscaron incrementar la producción de mercancías intensivas en fuerza de trabajo como las manufacturas industriales, estas, desde su perspectiva serían la clave para el progreso y la inserción efectiva de las economías en la dinámica mundial. En adición, los deudores esperaban que la industrialización, a través de las manufacturas exportadas, proporcionara las divisas necesarias para amortizar la deuda.

En México, entre 1965 y 1970, las entradas netas de capital a largo plazo crecieron 90%, donde, anualmente, la inversión extranjera directa creció 5.5%, mientras que los préstamos, mayormente contratados por el sector público, se vieron incrementados en 34%. Vale la pena destacar que, a la par que los flujos del exterior se veían incrementados, la balanza comercial también crecería su déficit en 16% anual durante el mismo periodo.¹⁸⁷

Una segunda propuesta para entender el constante apalancamiento de los países subdesarrollados y las empresas que ahí operaron se explica desde la oferta. Contrario a la idea de los banqueros, la demanda de financiamiento no fue vigente de manera repentina, sino que comenzó a existir incluso desde mediados del siglo, pero la gran liquidez con la cual se solventó esta demanda surgiría años después.

El incremento de fondos prestables resultaría de la disminución de demanda crediticia por parte de las empresas situadas en países desarrollados, así como por la ausencia de la creación de nuevos negocios, ambos desmotivados por la caída de la tasa de ganancia. Estas serían razones suficientes para dirigir un volumen considerable de recursos al sistema financiero.¹⁸⁸ Así las instituciones

¹⁸⁷ Clark, Reynolds. (1977). *Por qué el “desarrollo estabilizador” de México fue en realidad desestabilizador (Con algunas implicaciones para el Futuro)*, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, Vol. 44, pp. 653-680.

¹⁸⁸ Quijano, José. 1981. *Op. Cit.* p. 65. Morera C., Carlos. 2016. *Op. Cit.*

financieras transnacionales se verían en la necesidad de encontrar nuevos mercados y clientes, los cuales encontraron en países periféricos, como México.

Las facilidades ofrecidas por la banca privada, resultado de una mayor competencia entre las instituciones, sería uno de los factores que motivaría a las economías emergentes para optar por ese tipo de créditos, consolidando así, un mercado de crédito. A esta consideración se sumaría la ausencia de complicaciones usualmente ligadas al financiamiento otorgado por organismos internacionales, como la imposición de políticas públicas, de proyectos, así como la complejidad de los trámites para acceder a ellos. Aunque los préstamos de carácter privado que se otorgaron fueron supuestamente más liberales, estos se ofrecieron a plazos más cortos que los ofrecidos por entidades internacionales y con costos notablemente elevados a través de las tasas de interés.

Con el tiempo, la viabilidad de los préstamos se vería truncada por la incapacidad de las naciones endeudadas para captar divisas que permitieran la amortización de las obligaciones. Ya que, cuando las economías en vías de desarrollo abandonaron la importación de ciertos bienes, las economías productoras serían víctima de una sobre oferta de productos dando lugar al desajuste de la balanza comercial, mismo que buscó controlarse inmediatamente a través de medidas proteccionistas.

Una vez ampliado el grado de apalancamiento de los países, principalmente porque los acreedores no lograban cubrir los costos de la deuda mediante sus exportaciones, los bancos transnacionales terminarían por incidir en la política económica y la estrategia de desarrollo. Incluso para el caso de algunos países, existe constancia de que, los bancos privados y otros organismos, como el FMI, han operado de forma coordinada para controlar la aplicación de créditos otorgados.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Quijano, José. 1981. *Op. Cit.* p. 70-72. Morera C., Carlos. 2016. *Op. Cit.*

En resumen, el financiamiento, utilizado en México por lo menos desde la década de los cincuenta, para dar continuidad al modelo de crecimiento, terminaría por vulnerar la economía y la autonomía nacional a costa de una oportunidad para lograr el progreso. Esto, no sólo por los elevados costos del crédito y el ciclo de impago gestado del proteccionismo internacional; sino porque preservó importantes desequilibrios en la estructura económica, tales como la falta de un aparato exportador sólido y la ausencia de un mercado de capitales habilitado para fondear las actividades productivas. Todos, factores que incidirían en el desarrollo de una sociedad esencialmente desigual.

4. Problemáticas del crecimiento económico

Esa es la paradoja del México moderno, que esa estrategia para el desarrollo se haya proyectado y realizado en el único gran país latinoamericano que sufrió una profunda y sangrienta revolución social. En algún otro país el frío y poco sentimental modelo del desarrollo mexicano parecería natural; en México es incongruente.

Roger D. Hansen. La política del desarrollo mexicano, 1971.

4.1 El problema de la desigualdad

A partir de 1954 y hasta 1970 México vivió la que fue, sin lugar a duda, su etapa más brillante en cuanto a crecimiento económico, acompañada de control en los principales agregados. Durante este periodo el crecimiento del PIB por persona fue del 4% anual, este crecimiento se replicó también en el mundo ya que naciones como Japón crecieron dicho rubro a una razón del 9% anual, mientras que Alemania creció alrededor del 5%, por mencionar algunos casos.¹⁹⁰

Este periodo de crecimiento, que giró en torno al 6% de incremento del producto nacional al año y 3%¹⁹¹ de los precios, tomó forma, desde distintas aristas, a través de dos etapas, la primera relacionada con el periodo presidencial de Adolfo López Mateos y la segunda con el mandato de Gustavo Díaz Ordaz. Aun así, ambas gestiones prestaron especial atención en el bienestar de la sociedad y el desarrollo del país a través de una mayor participación del Estado, participación que buscaba impulsar las bases de la economía nacional, con especial orientación al sector secundario.

En general, la primera etapa se caracterizó por una promoción de la inversión pública, mientras que la segunda, por su parte, promovió el crecimiento económico y el bienestar a través de una mayor participación del sistema financiero en general. Además, el primero ocurre durante la etapa final del impulso

¹⁹⁰ Tello Macías, Carlos. 2014. *Op. Cit.* p. 227.

¹⁹¹ Suarez Dávila, Francisco. 2013. *Op. Cit.* p. 392. (eBook)

externo a través de la agricultura para exportación, al segundo corresponde la reconversión industrial de la economía con problemas de competitividad tal como se vio en el segundo capítulo.

A estas dos etapas, acontecidas entre 1958 y 1970, corresponde el periodo conocido como desarrollo estabilizador; periodo que toma su nombre de las memorias de Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda durante esos años, que fueron publicadas al término de su gestión. La política económica de este plan de desarrollo corrió por cuenta, además de la Secretaría de Hacienda, del Banco de México, encabezado por Rodrigo Gómez. Aunque el desarrollo estabilizador transcurre, en lo general, de 1958 a 1970, la necesidad de comprender sus fases ha sido de especial importancia en este trabajo, por ello vale la pena destacar que, en el curso del desarrollo, la primera etapa, que llega hasta mediados de la década de los sesenta, es de estabilización, cuando menos en términos macroeconómicos. La segunda, por el contrario, es de desestabilización en niveles como el financiero, productivo y social.

En cuanto a los límites de este periodo de desarrollo, hacia el final de la década de los sesenta Francisco Suárez apunta “la dinámica del sector exportador era insuficiente para prevenir los desequilibrios en la balanza de pagos, derivado del proceso de crecimiento; la sustitución de importaciones llegaba a sus límites; la industria, que había vivido de la protección, no era competitiva; la falta de crecimiento de la recaudación fiscal ... tampoco podía sustentar los niveles necesarios de inversión pública sin acudir a un creciente endeudamiento externo; la agricultura comercial entraba en una fase de rendimientos decrecientes, que la rezagada agricultura de temporal no podía compensar”.¹⁹²

A estas críticas se suman los trabajos, tanto nacionales como internacionales, de autores como David Ibarra y Clark Reynolds. Ambos relacionan la ineffectividad de las reformas agrarias, el déficit fiscal y el proteccionismo, entre otros, a las causas principales del agotamiento del modelo. Raymond Vernon, otro crítico de esta

¹⁹² Suarez Dávila, Francisco. 2013. *Op. Cit.* p. 392. (eBook)

etapa de crecimiento en México, profundizó en las soluciones a los desajustes económicos y sociales, sugiriendo una estrategia de redistribución del ingreso a través de subsidios, mayores salarios y, sobre todo, una reforma fiscal.

Además, el ocaso de este periodo se dio en el contexto de un descontento social generalizado, cuya expresión más importante es el año de 1968. Esta tensión fue resultado, principalmente, de la concentración de la riqueza, promovida por el proteccionismo que focalizaba las utilidades, y la ausencia de una reforma fiscal que incidiera sobre los ingresos del capital. La promoción de actividades en particular, como la industria, tuvo como efecto el exilio de trabajadores campesinos a la ciudad. Así se crearon urbes que carecían de oportunidades para la población en general, además, fueron estas las que concentraron los servicios públicos, relegando al resto del territorio de este tipo de beneficios.

La incertidumbre política y social con la que concluye el desarrollo estabilizador también caracterizó el inicio de esta etapa. A la llegada del presidente López Mateos (1958-1964), existieron presiones sindicales por parte de telegrafistas, ferrocarrileros y maestros. También, el inicio de este periodo presidencial se dio en el marco de la revolución cubana (1953-1959), situación que contó con el apoyo del presidente, provocando de esta manera que su gestión se etiquetara como de izquierda.

Probablemente la intención de romper con esas etiquetas refrendó un cierto compromiso para con los empresarios y el sector privado nacional que derivaría en situaciones que promoverían la concentración de los recursos a lo largo del desarrollo estabilizador, ejemplo de ello es el ya antes mencionado proteccionismo, la promoción de inversión pública específicamente para el desarrollo de infraestructura, los subsidios a los precios, pero, sobre todo, la baja progresividad fiscal. Autores como Suárez Dávila señalan que en torno al periodo existían dos posturas con respecto al papel de la política fiscal en el crecimiento económico: “la que consideraba al sistema como un instrumento para estimular la producción y la formación de capital, un enfoque bajo el cual se realizaron diferentes propuestas mediante esquemas de estímulos a la inversión por

depreciación acelerada... la otra escuela privilegiaba el desarrollo del sistema fiscal para mejorar la distribución del ingreso y apoyar la ampliación del mercado interno y avanzar en su progresividad".¹⁹³

El primer enfoque fue el que determinó la estrategia de desarrollo en México, motivando de esta manera la inversión a través de una baja presión tributaria, exenciones para la importación, entre otras circunstancias. Estas facilidades se gestaron a través de mínimos ajustes a la política fiscal entre 1917 y 1959, durante este periodo las modificaciones más significativas estuvieron relacionadas con la carga tributaria, estas introdujeron conceptos como el impuesto sobre la renta y el impuesto de ingresos mercantiles.¹⁹⁴

Aunque ambos tuvieron una participación importante en sus inicios, particularmente el impuesto por concepto de la renta fue decayendo su participación en los ingresos públicos en el devenir del desarrollo estabilizador, además, la carga impositiva tenía una incidencia negativa en el grueso de la población trabajadora, no generadora de capital, principalmente porque hacia finales de la década de los sesenta esta era de aproximadamente 125 dólares por persona (Tabla 4.1), mientras el sueldo promedio algunas zonas rurales como Oaxaca rondaba los 28 dólares mensuales.¹⁹⁵ Adicionalmente, la tasa de crecimiento de la carga impositiva era superior al crecimiento de la captación de ISR, atribuyendo este incremento de ingresos a otro tipo de impuestos.

A su llegada a la Secretaría de Hacienda, Ortiz Mena consideró la pertinencia de una reforma fiscal que disminuyera la regresividad la carga tributaria, pero, sobre todo, impulsara la captación de recursos. Mena llegó a esta conclusión una vez que reconoció la necesidad inherente de contar con fondos suficientes para llevar a cabo el plan de desarrollo económico en el marco del desarrollo estabilizador. En 1962, estas pláticas se retomaron a través de la formulación de un Plan de Acción Inmediata que buscaba incrementar la carga tributaria hasta en 20% para

¹⁹³ Suarez Dávila, Francisco. 2013. *Op. Cit.* p. 372. (eBook)

¹⁹⁴ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 259.

¹⁹⁵ Tello Macías, Carlos. 2014. *Op. Cit.* p. 403.

1970, pero la sensibilidad de esta política con relación a la confianza empresarial pospuso la estrategia; en los hechos la carga tributaria para 1970 sería de 8.9%.¹⁹⁶ Con el tiempo la reforma fiscal perdería interés debido a que el crecimiento económico suponía una facilidad para posponerla indefinidamente.¹⁹⁷

Tabla 4.1 Ingresos de la nación, participación del Impuesto sobre la renta y carga fiscal por habitante, 1958 – 1969 (Miles de Pesos)

Año	Ingresos de la Federación	Impuesto sobre la renta			Carga Fiscal	
		Valor	Tasa de Crecimiento	Como % de los ingresos	Valor	Tasa de Crecimiento
1958	13,183,250	2,802,047		21.25%	498.3	
1959	14,163,433	3,071,282	10%	21.68%	554.3	11%
1960	19,457,602	3,648,101	18.78%	18.75%	687.1	24.00%
1961	19,941,051	4,072,628	11.64%	20.42%	689.3	0.30%
1962	20,397,949	4,725,093	16.02%	23.16%	694.1	0.70%
1963	19,703,908	5,475,331	15.88%	27.79%	671.6	-3.20%
1964	28,976,059	7262257	32.64%	25.06%	908.4	35.30%
1965	64,282,701	6,008,090	-17.27%	9.35%	1,044.20	14.90%
1966	66,619,378	8,630,746	43.65%	12.96%	979.3	-6.20%
1967	79,458,982	10,235,269	18.59%	12.88%	1,125.90	15.00%
1968	85,277,612	12,083,775	18.06%	14.17%	1,179.30	4.70%
1969	97,508,087	14,020,013	16.02%	14.38%	1,551.30	31.50%

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico, INEGI (1958 a 1969).

Hubo varios especialistas que enfatizaron en la ineffectividad de la política fiscal, entre ellos destacó Nicolás Kaldor, traído a México por Ortiz Mena en 1960. El economista determinó que el sistema de tributación, por decir lo menos, resultaba injusto esencialmente porque tasaba los ingresos del trabajo por encima de los del capital. Kaldor describió al régimen fiscal como ineficiente, incompatible con relación a las metas de crecimiento y, también, reconoció que este era uno de los más bajos del mundo para su tiempo.¹⁹⁸ En las conclusiones de su estudio adelantó la necesidad de realizar modificaciones sobre el Impuesto Sobre la

¹⁹⁶ Tello, Carlos, *La economía pública de las finanzas públicas: México 1917-2014*, UNAM, México, 2014. P. 274.

¹⁹⁷ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 262.

¹⁹⁸ Izquierdo, Rafael, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1995. p. 67.

Renta, principalmente a través de la ampliación de la base gravable relacionada a este, tomando medidas como la eliminación del anonimato sobre la propiedad de inmuebles. Kaldor, de esta manera, promovió gravar la riqueza, las herencias y el gasto personal.¹⁹⁹

De acuerdo con Rafael Izquierdo, a la par que el economista de la London School of Economics realizaba su trabajo, un grupo de abogados y economistas, como encomienda del secretario de Hacienda Ortiz Mena, trabajaba en la formulación de una propuesta de reforma fiscal. A pesar de que el grupo debía recuperar las contribuciones de los estudios realizados en torno a la materia, incluidas las de Kaldor, la reforma propuesta por el grupo de la Secretaría de Hacienda y aprobada por el Congreso de la Unión en 1961, no realizó cambios sustanciales. De esta manera la carga tributaria regresiva y la carencia de ingresos por concepto de impuestos se mantuvo. Ortiz Mena argumentó que la reforma se dio de esa manera para preservar las expectativas de los empresarios y los intereses de inversionistas extranjeros, más aún, considerando las dudas de estos en torno a la orientación izquierdista del Estado.²⁰⁰

Más adelante, entre 1964 y 1965, prácticamente se concluyeron las modificaciones en materia fiscal, en esos años quedó atrás la propuesta de eliminar el anonimato de la propiedad y se dividió a los contribuyentes en personas morales y físicas.²⁰¹ En ese sentido, la disparidad de la carga impositiva entre el trabajo y el capital se mantendría indefinidamente (Tabla 4.2). También, de esta manera el financiamiento nacional se inclinaría hacía el ahorro privado.

A los desajustes fiscales que afectaron, sobre todo, a la clase trabajadora, se sumaron los efectos de otras políticas públicas de mediados de siglo que, aunque buscaron impulsar el crecimiento, resultaron contraproducentes, especialmente porque focalizaron la inversión, los subsidios y promovieron el desplazamiento de

¹⁹⁹ Izquierdo, Rafael. 1995, *Op. Cit.*, p. 68.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 69.

²⁰¹ Tello Macías, Carlos, *La economía pública de las finanzas públicas*. 2014. *Op. Cit.* p. 271.

la población rural hacia las ciudades. Las políticas indujeron afectaciones en las bases de la economía como la concentración del ingreso y presiones salariales.²⁰²

Tabla 4.2 Participación del ISR por concepto de trabajo y capital en el PIB, 1955-1965 (%)

Porcentaje del PIB			
	1955	1960	1965
ISR sobre los ingresos derivados del trabajo	0.4	0.6	1.2
ISR sobre los ingresos derivados del capital	0.5	0.4	0.3
Porcentaje del total del ingreso tributario			
	1955	1960	1965
ISR sobre los ingresos derivados del trabajo	5.5	9.0	14.8
ISR sobre los ingresos derivados del capital	6.0	6.3	4.0

Fuente: Tello, Carlos, *La economía pública de las finanzas públicas: México 1917-2014*, UNAM, México, 2014. p. 264.

En las ciudades los trabajadores exiliados del campo se relacionaron con actividades poco sofisticadas, ello cuando la absorción de trabajadores en las urbes resultaba posible, especialmente porque las unidades productivas en auge, como las industriales, se focalizaron en la obtención de ganancias en el marco de bajos riesgos y mínima competitividad, estas consideraciones mantenían estancado el volumen de sus actividades. En ese aspecto, las empresas industriales también promovieron la migración de trabajadores al diezmar el interés por parte de inversionistas en las actividades primarias.

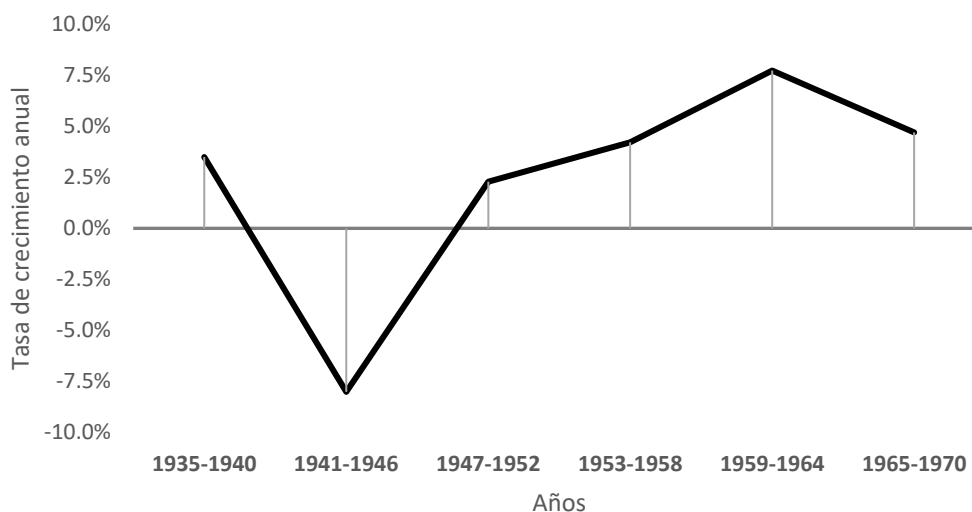
Las políticas públicas de mediados de siglo fomentaron la creación de una clase media ligada al desarrollo de polos urbanos resultado de la industrialización. Durante esta transición, los trabajadores relacionados con la agricultura tradicional y las actividades informales disminuyeron de 57% en 1950 a 43% en 1970, en

²⁰² Estas ideas corresponden al trabajo de Hansen, Roger (1971).

contraparte aquellos relacionados con la agricultura moderna y las actividades formales incrementaron de 42% a 56%²⁰³ .

Además de la reconversión sectorial de trabajadores, también existió un reajuste de las remuneraciones ya que la participación del sector no agropecuario en el total de remuneraciones cambió de 30.6% en 1950 a 38.3% en 1970.²⁰⁴ Sin embargo, el salario mínimo real registró una contracción hacia la segunda mitad del desarrollo estabilizador por lo que los avances obtenidos, en términos de remuneraciones, si es que la reconversión pudo significar algún avance, resultaron limitados (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1 TASA DE CRECIMIENTO SALARIO MÍNIMO REAL



Fuente: Elaboración propia con datos de Tello, Carlos, "Crecimiento económico y desigualdad: 1940-1982", en Fujigaki, Esperanza, *México en el siglo XX: pasajes históricos*, DGAPA, UNAM, México 2013. p. 354.

Las presiones al ingreso figuran, por lo menos, desde el control salarial suscitado en la década de los años 50. En esos años el salario real sólo había aumentado un 66% de lo acordado en la década anterior, además, la devaluación de 1954 presionó aún más el poder adquisitivo de la población al provocar un incremento

²⁰³ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 342.

²⁰⁴ *Ibid.* p. 343.

de precios, con ello el costo de vida incrementó en 30 por ciento.²⁰⁵ El control salarial se llevó a cabo para impulsar la actividad manufacturera a través de las organizaciones de trabajadores como la CTM (Confederación de Trabajadores de México) que dejaron de la lado la representación de los trabajadores para alinearse a intereses estatales.

Más adelante, la conformación del Consejo Obrero Nacional integrado por la CTM, la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y la Confederación General de Trabajadores (CGT), consolidó lo que se reconocería como sindicalismo corporativo. Este sindicalismo limitó las oposiciones, la participación de los trabajadores en las negociaciones y, además, perpetuó a sus dirigentes al frente de las organizaciones, estos individuos se caracterizaron por promover únicamente sus intereses y por mantener sus exigencias al margen del visto bueno del Estado. Más adelante, en 1966 se crearía el Consejo del Trabajo (CT) que reunía los grupos sindicales más importantes de aquellos años, sin embargo, paradójicamente mientras más se agrupaban las organizaciones sindicales, menos representación tenían. Esta nueva gran agrupación sería la vía para dar fin a las insurrecciones obreras. A través de ésta el Estado pudo ejecutar un control extensivo de las demandas y protestas.²⁰⁶

Entre los beneficios que las organizaciones sindicales recibían como consecuencia de la complicidad para con el Estado se encontraban mejores remuneraciones y prestaciones para sus afiliados. Ejemplo de ello fue la Ley del Trabajo promovida en 1967; en esta se consentía el derecho de huelga, la libertad sindical, además de mejoras generales en las prestaciones y garantías laborales. Aunque esta iniciativa relegaba propuestas como la obligación patronal para otorgar vivienda a los trabajadores.²⁰⁷ También, en retribución al control sindical, los empresarios procuraron un ligero control de precios con la intención de reducir las presiones a los salarios, aunque los empresarios ya se veían beneficiados por

²⁰⁵ Tello Macías, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico*. 2014. *Op. Cit.* p. 383.

²⁰⁶ *Ídem.*

²⁰⁷ *Ibid.* p. 387.

el control de estos mediante las políticas públicas; situación que también incidió en el control de los precios de los insumos para la industria y bienes básicos para la población, aunque esto significara presiones financieras a las arcas públicas.

Dada la concentración de los beneficios laborales en los grupos sindicales, estos resultaron limitados, especialmente porque hacia 1970 solo el 25% de la población económicamente activa se encontraba afiliada a algún grupo, además, por sectores las relaciones entre representación sindical y obreros, era muy diferente. Los trabajadores de actividades como la minería, la industria eléctrica y la petrolera tenían una afiliación de 80%, mientras que los de actividades primarias rondaban el 3%.²⁰⁸

Por el contrario, las organizaciones que no se alinearon, como fue el caso del Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM), tendrían como consecuencia la represión y encarcelamiento de sus dirigentes. Entre los objetivos del MRM, que fueron eclipsados, figuró la obtención de un mejor nivel salarial para los trabajadores. Estos actos de contención se replicarían un año después con el movimiento de insurrección por parte de los trabajadores ferrocarrileros, este sería fuertemente reprimido y cerca de 20 mil trabajadores serían cesados de sus actividades.²⁰⁹

En ese sentido parte importante de la pérdida de garantías salariales fue la ausencia de grupos sindicales que abogaran por mejores condiciones para los trabajadores; a finales de 1970 sólo el 25% de la población económicamente activa estaba representada por un sindicato.²¹⁰ Con ello, la demanda de mejores condiciones para la población recaería en la clase media, principalmente estudiantes universitarios e intelectuales de izquierda.²¹¹ Estas condiciones, de acuerdo con Roger Hansen se relacionaban con los ingresos dinámicos de las empresas, el lento incremento de salarios y sueldos, además de una reducción de

²⁰⁸ Tello Macías, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico*. 2014. *Op. Cit.* p. 390.

²⁰⁹ Tello Macías, Carlos, *La economía pública de las finanzas públicas*. 2014. *Op. Cit.* p. 251-252.

²¹⁰ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 355.

²¹¹ Tello Macías, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico*. 2014. *Op. Cit.* p. 383.

las tasas del salario real, tres factores que sumaron a la concentración del ingreso.²¹²

En ese contexto, en 1961, surgió el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), este grupo reconocía un conjunto de efectos negativos causados por el crecimiento económico en los últimos años, tales como la concentración del ingreso. Además, promovieron la adopción de garantías para la población en general relacionados con rubros como la alimentación, empleo, vivienda y servicios públicos.²¹³

Como parte de esta ola de sensibilización social, en 1964 médicos de las instituciones públicas comienzan un movimiento con la intención primaria de conseguir mejores beneficios laborales, como el derecho de recibir aguinaldo. Este grupo de trabajadores de la salud fue incrementando en conjunción con la ampliación de servicios hospitalarios y de la población afiliada al IMSS e ISSSTE, resultado de las políticas públicas impulsadas durante el desarrollo estabilizador.

Al cabo de un año, las demandas de los médicos seguían sin resolverse por lo que promovieron la creación de un nuevo sindicato capacitado para generar presiones significativas. Sin embargo, esta formalización del descontento se vio diezmada por un conjunto de despidos y desalojos de los trabajadores de la salud. Para socavar el movimiento, el Estado junto con los grupos sindicales ya establecidos determinaron ciertas mejoras de los trabajadores, pero eliminaron la posibilidad de asociarse en nuevos grupos, el curso de este movimiento dejó un descontento generalizado entre los médicos.²¹⁴ En ese sentido, los sindicatos que debían promover los intereses de los desplazados, especialmente los trabajadores, se habían convertido en cómplices de las políticas de Estado, influyendo, incluso, más allá del sector de la población a la que representaban.

²¹² Hansen, Roger. 1971. *Op. Cit.* p. 98.

²¹³ Tello Macías, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico*. 2014. *Op. Cit.* p. 384.

²¹⁴ *Ibid.* p. 385.

En el marco de las movilizaciones, tendría lugar la represión estudiantil de 1968 y la de 1971, estas revelan la paradoja del crecimiento económico sin precedentes que, aunque tuvo beneficios como la ampliación los servicios públicos y la disminución de los índices de pobreza, también fomentó la concentración del ingreso y la creación de oportunidades desiguales en el grueso de la población. Para los grupos políticos, los movimientos del 2 de octubre de 1968 no fueron más que casos aislados, al respecto surgieron reacciones como las del presidente Díaz Ordaz, quien señaló: “Los actos del miércoles 2 de octubre nos demuestran que más que ante una subversión, nos encontramos ante una rebelión contra el progreso y desenvolvimiento general de México”.²¹⁵ El control del movimiento estudiantil, que fue apoyado por los grupos sindicales y empresariales, culminó con la intervención del ejército.

4.2 El problema de la concentración

Todas estas agitaciones sociales respondían, de acuerdo con Carlos Tello, en gran medida, a los desequilibrios causados por la nula representación patronal y la asociación entre el Estado y las empresas para mantener los precios bajos y las remuneraciones limitadas. Ejemplo de estos desequilibrios fue el relacionado con la distribución del ingreso, en este rubro, entre 1950 y 1968, el decil número diez de la población, el de mayor riqueza, pasó de concentrar el 37% a cerca del 50% del total de los recursos, convirtiéndose en el sector más beneficiado del proceso de desarrollo de mediados del siglo XX. Por su parte la población con menores entradas pasó de concentrar el 14% al 11%, mientras que la clase media registró un cambio del 37% al 44% (Gráfico 4.2).²¹⁶

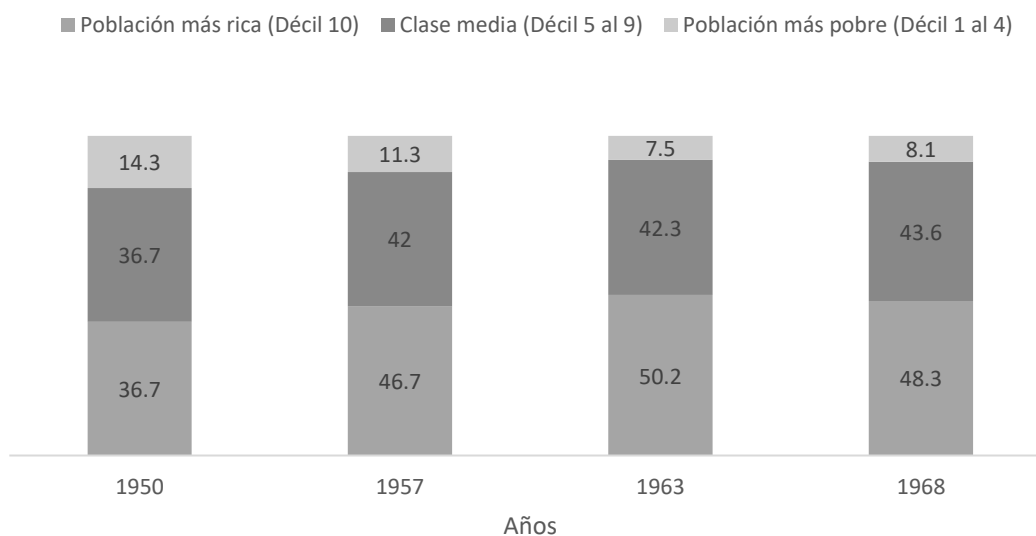
A pesar de la concentración de recursos, el porcentaje de mexicanos en pobreza extrema se redujo de 23.4% a 18.4% entre 1963 y 1968, mientras que la población en pobreza incrementó de 4.4% a 8.8%. Este es un factor importante para entender por qué en esos mismos esos años el coeficiente de Gini, medida de la

²¹⁵ *Ibid.* p. 386.

²¹⁶ Tello, Carlos, “Crecimiento económico y desigualdad: 1940-1982”, en Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 341.

desigualdad, pasó de .606 en 1963 a .586 en 1968²¹⁷, sugiriendo una mejora en la distribución del ingreso.

Gráfico 4.2 Distribución Del Ingreso (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de Tello, Carlos, "Crecimiento económico y desigualdad: 1940-1982", en *Fujigaki, Esperanza, México en el siglo XX: pasajes históricos*, DGAPA, UNAM, México 2013. Pp. 342.

No obstante, entre 1948 y 1950, las cifras de desigualdad en México ya eran alarmantes. Durante esos años los seis deciles más bajos concentraron el 24.6%, 21.2% y 21.5% del ingreso total; mientras que, en países como la India y Puerto Rico, este mismo grupo de la población concentraba alrededor del 28%, 30% y 24 por ciento. Más adelante, entre 1970 y 1957 el ingreso del 50% más pobre de las familias mexicanas osciló entre el 19.1% y 15.6 por ciento, manteniéndose de esta manera hasta 1963. Por su parte, el 50% más pobre de Argentina y Brasil registraron el 20% del ingreso total, de esta manera México era uno de los países con mayor concentración del ingreso en América Latina.²¹⁸ Hacia la década de los 70, el 50% de la población mexicana de mayores ingresos concentraba el 33.1%

²¹⁷ Tello Macías, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico*. 2014. Op. Cit. p. 399.

²¹⁸ Hansen, Roger. 1971. Op. Cit. p. 101.

de la riqueza, mientras que, en países como Chile y Colombia, este era de 31% y 31.9% respectivamente.²¹⁹

Por su parte, los salarios también se encontraban desfazados de las necesidades de la población. Aunque en 1969 el 40% de las familias mexicanas percibían un ingreso promedio insuficiente de 70 dólares, existían zonas como Oaxaca donde el 70% de las familias percibían 28 dólares al mes y Chiapas donde el 56% de las familias percibían 25 dólares mensuales.²²⁰ Para finales de la década de los setenta, cerca del 35% de los hogares en México tenía un ingreso inferior al salario mínimo, los trabajadores que percibían este tipo de sueldos se relacionaban con actividades agrícolas; además de comercio, construcción y servicios en las zonas urbanas.²²¹ Este enfoque es particularmente llamativo porque contradice los avances generalizados del periodo.

Dentro de estos avances en términos de bienestar social destacaron rubros como el sector salud, en este la población afiliada del ISSSTE hacia 1970 era de 1.4 millones de afiliados, considerando el resto de la población con cobertura médica pública, esta representaba cerca de una cuarta parte de población de México.²²² Sin embargo, los servicios de salud se concentraron en las urbes, limitando de esta manera los beneficios de la cobertura.

Otros rubros como la esperanza de vida y el analfabetismo de la población mayor a 15 años, también se vieron modificados, en cuanto a la primera, esta incrementó de cuarenta a setenta años, mientras que el segundo, disminuyó de 54% a 16%.²²³, ambos entre 1940 y 1980. Aunque el alfabetismo se vio disminuido en el total de la población, esta mejora no se vio reflejada en los estados con mayor población rural como fue el caso de Estado de México, Oaxaca, Puebla y

²¹⁹ Tello Macías, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico*. 2014. *Op. Cit.* p. 400.

²²⁰ *Ibid.* p. 403.

²²¹ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 366.

²²² Tello Macías, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico*. 2014. *Op. Cit.* p. 420.

²²³ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 338.

Veracruz, en estas entidades la población carente de habilidades para leer y escribir se mantuvo entre 1940 y 1970 (Tabla 4.3).

Tabla 4.3 Alfabetismo de la población mayormente rural y país

	1940		1950		1960		1970	
	Alfabeta	Analfabeta	Alfabeta	Analfabeta	Alfabeta	Analfabeta	Alfabeta	Analfabeta
Estado de México	290,988	650,078	532,035	575,126	769,678	502,190	1,856,918	617,629
Oaxaca	197,928	782,261	421,289	715,840	521,599	677,178	847,358	618,241
Puebla	339,562	728,627	584,362	717,058	729,586	620,276	1,121,943	563,106
Veracruz	476,237	848,456	801,184	836,679	1,098,553	767,400	1,811,193	755,530
Total, País	6,809,241	9,411,075	11,765,258	8,942,399	15,848,653	7,980,325	24,712,249	7,721,927

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico, INEGI (1940 a 1970).

Desde otra perspectiva, las cifras resultaban alarmantes, como la relacionada con la instrucción de la población económicamente activa, en este rubro, de los 13 millones registrados en 1970, el 42% contaba con primaria incompleta. Además, solo 2 millones de esta población contaron con seguridad social. Los beneficiados, como se ha venido mencionado, eran únicamente los trabajadores sindicalizados.²²⁴

Para el caso de la educación, durante la década de los cuarenta esta se focalizó en las ciudades, Aunque en la década siguiente los servicios educativos se ampliaron, en las zonas urbanas se vio impulsada la educación media, mientras que en la rurales se impulsó la educación primaria.²²⁵ En adición, mientras que en las ciudades los alumnos inscritos en escuelas primarias redujeron la deserción en 8 puntos porcentuales de 1950 a 1969, en las zonas rurales esta se vio disminuida únicamente en 3 puntos (Tabla 4.4). En ese sentido, aunque en lo general los programas públicos se vieron extendidos, estos tuvieron un alcance limitado por lo que afectaron el bienestar y la calidad de vida de la población, especialmente la rural.

²²⁴ Tello Macías, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico*. 2014. *Op. Cit.* p. 390.

²²⁵ Fujigaki Cruz, Esperanza (coord). 2013. *Op. Cit.* p. 338.

Tabla 4.4 Alumnos Inscritos y bajas por tipo de escuela primaria

	1950	Deserción	1960	Deserción	1969	Deserción
Alumnos Inscritos en escuelas primarias rurales	1,359,623	9.46%	2,223,097	7.73%	3,151,283	6.40%
Bajas de escuelas primarias rurales	128,571		171,941		201,796	
Alumnos Inscritos en escuelas primarias urbanas	1,672,068	14.16%	3,178,412	9.95%	5,614,798	6.51%
Bajas de escuelas primarias urbanas	236,730		316,346		365,688	

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico, INEGI (1950 a 1969).

El gasto público también incidió significativamente en procesos como la profundización de la educación. El gasto en educación, paso de 21,6% en 1958 a 34.6% en 1970. Esta intervención conllevó la formalización de la educación primaria gratuita y obligatoria, la revisión de planes de estudio y la creación de una Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito. De esta manera la población en alguna institución educativa pasó de 4.8 millones a 11.5 millones. Entre 1958 y 1970, el índice de analfabetismo por su parte disminuyó de 44% a 26% en el mismo periodo y se crearon instituciones educativas como el Centro de Investigación y Estudios Avanzados, los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial y Agropecuario, entre otros.²²⁶

No obstante, los resultados fueron otros para el total de población en edad de asistir a la primaria ya que, hacia 1970, cerca de 2 millones no asistía a ninguna institución educativa de este tipo. Además, de cada 100 niños que se inscribían, 57 lograban superar la primera mitad y 46 la terminaban; 30 de estos ingresaban a la enseñanza media pero solo 13 la concluían, finalmente 4 de estos llegaban a la universidad, pero aproximadamente sólo la mitad la concluía.²²⁷ En adición, los alumnos pertenecientes a la educación de nivel medio y superior se concentraban en la capital del país, en 1950, la plantilla inscrita representó 41.3%, mientras que la plantilla de los estados mayormente rurales era del 13.%. En 1970 esta pasó a representar el 36.5% y 14.1%, respectivamente (Tabla 4.5).

²²⁶ Tello Macías, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico*. 2014. *Op. Cit.* p. 419.

²²⁷ *Ibid.*, *Op. Cit.* p. 420.

Tabla 4.5 Alumnos inscritos en escuelas postprimarias, 1950-1970

	1950	1962	1970
Distrito Federal	72,770	260,106	436,132
Oaxaca	1,405	6,188	18,786
Puebla	6,441	29,753	41,433
Estado de México	4,399	14,397	40,468
Veracruz	11,253	33,574	67,209
Total, País	176,406	623,015	1,193,284

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico, INEGI (1950 a 1970).

Al respecto del proceso de desarrollo en México, Roger Hansen apunta alguna de sus indefiniciones: “Después de todo, la política [de distribución de la riqueza] trata de quién obtiene qué, cuándo y cómo y toda estrategia para el desarrollo económico afecta los qué, los cuándo y los cómo. Y lo que es todavía más importante divide a los quiénes en quienes tienen y quienes no tienen, los ganadores y los perdedores temporales del proceso de desarrollo”.²²⁸ De esta manera la reducción del contraste entre la clase alta con relación a las clases media y baja fue uno de los pendientes más significativos durante la época del desarrollo estabilizador.

En ese sentido resulta atinado pensar que, durante el largo curso de desarrollo en México, la relación práctica entre la participación activa del Estado y la población beneficiada estimuló los límites y problemáticas del progreso en México, sentando de esta manera las bases de algunos de los problemas más significativos de las economías capitalistas del siglo XXI tales como: regresiva captación tributaria, limitado alcance de los servicios y programas públicos, bajas remuneraciones salariales (incrementadas por la falta de educación y el limitado empleo) y una predominante concentración de recursos por parte de un pequeño número de la población.

²²⁸ Hansen, Roger. 1971. *Op. Cit.* p. 98.

CONCLUSIONES

En el desarrollo de este trabajo se han podido diferenciar dos ciclos de la etapa de mayor dinamismo de la economía mexicana, ocurrida entre las décadas de los 50 y 70. El primero, se caracterizó por una fortaleza estructural influenciada por los mercados externos, ello, en el contexto de una alta volatilidad de los agregados macroeconómicos y la importante participación de la producción agrícola. Por el contrario, la segunda etapa, que coincide con el Desarrollo Estabilizador, promovió la industrialización, dinamizó el uso del capital privado como vía de financiamiento y, también, procuró la estabilidad económica. Bajo este proceso las bases de la sociedad se vieron modificadas, impulsando de esta manera la urbanización, pero también, las ineficiencias en la distribución del ingreso.

Las ideas obtenidas a través de una extensiva revisión documental fueron contrastadas con fuentes estadísticas, como los anuarios publicados por el INEGI, esta información permitió cuestionar las premisas que parecían, de primera mano, incongruentes. Ejemplo de ello fue la concepción de un mejoramiento generalizado del nivel de vida en la población durante los años del Desarrollo Estabilizador, ante ello es posible argumentar que esto aplicó, en su gran mayoría, para el caso de los círculos urbanos.

El análisis documental del desarrollo de la banca en México, por su parte, permitió abordar de manera exhaustiva la conformación de la institución, así como la ampliación del sistema financiero, pero, sobre todo, permitió exponer la elaboración de herramientas para el direccionamiento del crédito y la conformación de una banca con influencias en la esfera productiva, de esta manera los objetivos inicialmente planteados han sido atendidos con especial detalle.

Además, cabe reconocer que el presente trabajo dejó abiertas algunas interrogantes. La primera, sin duda se relaciona con la periodización: debido al particular interés en el estudio del Desarrollo Estabilizador, el análisis de los

efectos de este para la década de los setenta quedó inconcluso. Por otro lado, cada uno de los capítulos da pie para una revisión extensa de los procesos económicos, sociales y políticos que han ocurrido en el sector agrícola, industrial y financiero, que se podría contrastar con nuevas fuentes y otras interpretaciones desde las cuales la mirada sobre el período, sin duda lograría ampliarse.

El Desarrollo Estabilizador resultó una experiencia de crecimiento económico que sentó las bases de algunas de las problemáticas que hoy en día se enfrentan, tales como la falta de competitividad, la desigualdad y el endeudamiento. Durante este proceso también queda constancia de la posibilidad de incidir en la economía a través de instituciones sólidas y estrategias vanguardistas en temas económicos como lo fue el encaje legal y el fomento al ahorro, también destaca el impulso de programas sociales, sin embargo, deja como deuda, descifrar una estrategia sostenible para la preservación de estos. Por otro lado, esta etapa destaca un proceso de industrialización insuficiente, ello en el marco del proteccionismo y el nacionalismo, situación que con normalidad juega en contra del desempeño de las naciones, más aún en un entorno globalizado.

La discusión en torno a los límites de esta etapa parte desde los argumentos de los autores retomados en el capítulo primero, ahí se discutió la participación de la política monetaria en el crecimiento económico, cuya actuación durante el periodo de posguerras se vio limitada dados los flujos de capital externos. En ese mismo apartado, se concluyó que, paralelamente a la política monetaria y a los desajustes de la balanza, se encontró el agotamiento de las actividades productivas y su relación con los mercados externos. Bajo esta trama, la ausencia de exportaciones, así como de un flujo de recursos externos, dio pie al ciclo de desestabilización y, en ese sentido el ciclo de crecimiento quedó segmentado. La segunda mitad del periodo, conocida como el Desarrollo Estabilizador, en ese sentido, se caracterizaría por estabilidad macroeconómica, pero también, por desajustes en el ámbito financiero y productivo.

Como se detalló en el segundo apartado, en el transcurso del proceso, tres sectores se verían perturbados, el campesino, industrial y financiero, de estos, los dos primeros encontrarían efectos adversos. En el campo, a pesar de los esfuerzos de las políticas públicas, como la reforma agraria promovida desde la década de los cuarenta, se vería impulsada la concentración de los recursos. En ese sentido la maquinaria, infraestructura, tierra y capital, serían destinados a los grandes propietarios. Mediante esta dinámica los pequeños productores, donde se concentraban el grueso de los trabajadores campesinos, así como la producción para consumo interno, se verían afectados, de esta manera tomaría parte el abandono del campo y la subocupación.

Por su parte, el sector industrial se vio inmerso en circunstancias como el proteccionismo, la producción de manufacturas poco complejas, la dependencia de maquinaria extranjera, así como de fuentes de financiamiento limitadas, donde más adelante destacaría la participación de la banca nacional, esto a pesar de los esfuerzos del Estado por promover industrias nacionales o de capital mixto. Por si fuera poco, este segmento se enfrentó a una población con poder adquisitivo limitado y un pobre mercado interno.

La premisa de la industrialización como reemplazo de las agotadas actividades exportadoras, en última instancia, demostró la insuficiencia de recursos, la ausencia de un mercado de capitales y, además, expuso el pobre sistema tributario con el que contaba la nación, esto, con el tiempo, daría pie a la presencia del capital privado, nacional y extranjero, en los planes de crecimiento del país. Adicionalmente, esta necesidad de contar con recursos promovería el control de los agregados macroeconómicos, como la inflación y la tasa de interés.

El ensimismamiento con la estabilidad económica, con el tiempo, demostraría el descuido del sector social, ello a pesar del entendimiento del gobernador de Banco de México durante el período, Rodrigo Gomez, quien dejó en claro: *la estabilidad monetaria en sí misma, no genera progreso económico.*

Por otro lado, el comportamiento de la inversión privada fue, en parte, resultado de la caída de la tasa de ganancia, situación que movilizó los capitales desde la esfera productiva hacia otras, como la financiera. Esta dinámica de préstamos, desde la esfera financiera, fue sustentada por las economías periféricas, quienes encaminaban sus esfuerzos a la reconversión industrial. Sin embargo, este financiamiento, para continuar con el modelo de crecimiento, vulneraría la autonomía nacional y, también, promovería la acumulación del ingreso. Durante el agotamiento del campo y la promoción industrial, el Estado, por su parte, orientó recursos al desarrollo de infraestructura y a la creación de empresas que suministraran insumos, principalmente, la inversión privada, en contraparte, se encargaría del desarrollo y promoción de las actividades productivas.

Finalmente, quedó de manifiesto que, durante el desarrollo de esta etapa, se perdieron oportunidades y derechos, los cuales aumentaron las diferencias entre la población en general y el decil de mayor riqueza, por ejemplo, quienes al final de la década de los sesenta ya concentraban más de la mitad de los recursos. Así México se convertiría en uno de los países con mayor desigualdad en América Latina, uno carente de servicios públicos, salarios justos, educación básica, entre otros, pero no por la ausencia de estos, sino porque gran parte se concentraron en las urbes. Estos desajustes promoverían la desigualdad, y, más adelante, causarían los movimientos estudiantiles y de trabajadores, ocurridos al término del Desarrollo Estabilizador, exponiendo de esta manera la paradoja del crecimiento económico.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001.
2. Cárdenas, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, FHA México, 2015.
3. Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps), *Industrialización y estado en América Latina, la leyenda negra de la posguerra*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
4. Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
5. Clark, Reynolds. (1977). *Por qué el “desarrollo estabilizador” de México fue en realidad desestabilizador (Con algunas implicaciones para el Futuro)*, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, Vol. 44, pp. 653-680.
6. Cypher, James M., *Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940*, Siglo XXI Editores, México, 1992.
7. Del Ángel-Mobarak, Gustavo, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez (comps) *Cuando el estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
8. Fernández Hurtado, Ernesto (comp), *Cincuenta años de banca central: Ensayos conmemorativos 1925-1975*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
9. Fujigaki Cruz, Esperanza, “La estructura y la política industrial en México 1940-1970”, en Fujigaki, Esperanza y Arián Escamilla (Coord.), *México y otras fronteras 1920-2015: historia y pensamiento económico*, DGAPA. Facultad de Economía, UNAM, México, 2020.

10. Fujigaki Cruz, Esperanza (coord.), *México en el siglo XX, pasajes históricos*, Facultad de Economía, UNAM, 2013.
11. Fujigaki Cruz, Esperanza, *La agricultura, siglos XVI al XX*, Océano, México, 2004.
12. Garrido, Celso (2002). *Industrialización y grandes empresas en el desarrollo estabilizador, 1958-1970*. *Análisis Económico*, XVII (35), 233-267. [fecha de Consulta 8 de abril de 2021]. ISSN: 0185-3937. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41303509>
13. Gómez Oliver, Antonio, *Políticas Monetaria y Fiscal de México. La experiencia desde la posguerra 1946-1976*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
14. Gracida, Elsa (1994), *El programa industrial de la revolución*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-Facultad de Economía, UNAM.
15. Hansen, Roger, *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1971.
16. Hilferding, Rudolf, *El capital financiero*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985.
17. Izquierdo, Rafael, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
18. King, J. E., *Una historia de la economía poskeynesiana desde 1926*, Akal, Economía Actual, Madrid, 2009.
19. Lapavistas, Costas, *Beneficios sin producción. Cómo nos explotan las finanzas*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2016.
20. Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana, una perspectiva histórica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
21. Morera C., Carlos, *El capital financiero en México y la globalización. Límites y contradicciones*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Ed. ERA, México, 1998.
22. Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

23. Quijano, José, México: *Estado y Banca Privada*, Centro de investigación y docencia económica, A. C. México, 1981.
24. Romero Sotelo, Ma. Eugenia (Coord.), *Fundamentos de la política económica en México 1910-2010*. DGAPA, UNAM, 2012.
25. Romero Sotelo, Ma. Eugenia. (2014). "Rodrigo Gómez: Una Banca Central para el Desarrollo". *Economía UNAM*, 11(31), 53-83. Recuperado en 18 de marzo de 2021.
26. Romero Sotelo, Ma. Eugenia (Coord.) *La industria mexicana y su historia siglos XVIII, XIX y XX*. DGAPA, UNAM, México, 2016.
26. Solís Manjarrez, L., *La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000
27. Suarez Dávila, Francisco, *Creecer o no crecer. Del estancamiento estabilizador al nuevo desarrollo*, Taurus, México, 2013.
28. Suarez Dávila, Francisco, "El pensamiento económico en México: Etapa de definición del Estado interventor", en Romero Sotelo, María Eugenia, *Fundamentos de la política económica en México 1910-2010*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2012.
29. Tello Macías, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico: México, 1920-2006*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2014.
30. Tello Macías, Carlos, *La economía pública de las finanzas públicas: México 1917-2014*, UNAM, México, 2014.
31. Tello Macías, Carlos, *La nacionalización de la banca en México*, Siglo XXI Editores, México, 1984.
32. Anuarios Estadísticos de 1941 a 1970, INEGI.
33. Vernon, Raymond. *El dilema del desarrollo económico de México*, Editorial Diana, México, 1977.
34. Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.