

Evolución de la política del desarrollo económico en México (1970 – 2000)*

Autor: Sergio A. Berumen

Profesor titular del Instituto Politécnico Nacional. Subdirector de Libros de Economía y Empresa (Real Academia de Ciencias Morales y Políticas). Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid, y Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca.

Resumen

Este artículo se centra en analizar los principales acontecimientos económicos que han impactado en el desarrollo económico de México de 1970 a 2000. Se exponen las diversas estrategias en la aplicación de la política económica que adoptaron los diversos gobiernos, desde el fracaso que representaron las políticas de corte estructuralista, a las tribulaciones por la insuficiente competitividad en el actual

* El presente artículo es fruto de los trabajos realizados en el seno del grupo de investigación "Competitividad y Desarrollo Local en la Economía Global", que es auspiciado por la Asociación Grupo Santander y el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Se agradecen los valiosos comentarios de Luis Perdices de Blas (Universidad Complutense de Madrid), Octavio Palacios Sommer (IPN) y Carlos Carrasco Briones (UNAM).

modelo basado en el neoliberalismo. Se presta particular atención a la gestión de las eventualidades económicas y de las políticas públicas que han tenido lugar en cada época y a los gobernantes que han sido los artífices de éstas.

Palabras clave: Economía mexicana, política económica, crisis económica.

Abstract

This article is focused in analysing the main economic events that have caused impact in Mexican economic development from 1970 to 2000. A review is made on the different strategies in the application of the economic policy that the various governments have adopted, from the failure that the politics based on a structuralist model have represented, to the tribulations on scarce competitiveness in the current, neoliberalism-based, model. Particular attention is given to the management of economical eventualities and public policies that have been applied in every period, as well as to the presidents that have been its promoters.

Key words: Mexican economy, economic policy, economic crisis.

Recibido:

Aceptado:

I. De los años dorados del desarrollo estabilizador a la crisis en la balanza de pagos (1970 – 1976)

El periodo comprendido de 1970 a 1976 en México es considerado como *El de los años dorados del desarrollo estabilizador a la crisis en la balanza de pagos*; éste ha sido estudiado por autores como Villareal (1976), Barkin y Esteva (1979) y Cardero (1984), entre otros. Si bien en cada uno de estos trabajos hay matices suficientes para dotarlos de un valor *sui-generis* indiscutible, todos ellos son coincidentes en que el gobierno federal mantuvo una tendencia constante de crecimiento sin control.

El sexenio de gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez se caracterizó por dos aspectos fundamentales: i) el reconocimiento del rezago económico y social en el que vivía la mayoría de la población; y, ii) que los planteamientos idealistas heredados de la Revolución Mexicana en realidad no habían cristalizado en beneficios palpables para la mayoría de la población. En función de ello, el gobierno federal se planteó establecer una alianza con los sectores obreros y campesinos aglutinados en el seno del Partido Revolucionario Institucional (PRI). De ese modo, los tres secto-

res del PRI (el obrero, el campesino y el popular) se sintonizaron en un mismo afán para el diseño de lo que sería la política económica y social. Sin embargo, el gobierno tendió a ver la cuestión de la pobreza más como un asunto político que como un problema social. La preocupación central del discurso del presidente Echeverría se centró en la creencia de que el país podía avanzar en los objetivos de reducir las injusticias en la repartición del ingreso y superar el atraso, pero mayoritariamente se delegó la responsabilidad de hacerlo al propio *pueblo* de México, consignando que para lograr el tan anhelado desarrollo había que unirse y organizarse, pero el gobierno dio escasas muestras de dirección consistente.

Esta época es una de las más optimistas de la economía mexicana. El éxito se basó específicamente en concretar el desarrollo del país en un modelo de crecimiento hacia adentro y de espaldas al exterior, manifiesto en barreras arancelarias y no arancelarias. A modo de ejemplo, en las décadas de los sesenta y setenta el número de artículos que requerían de permiso previo aumentó en un 60% en relación a los que lo requerían en la década de los cincuenta. Con la aplicación del SSI se propició que los sectores industriales crecieran notablemente; ello permitió el desarrollo de una rápida urbanización (durante los setenta el número de ciudades de más de 2.500 habitantes creció del 42,6% al 58,7%), con lo cual, la población se concentró en los sectores industriales y de servicios; en contrapartida, quedó relegada la actividad agrícola. Pero el crecimiento industrial no fue suficiente para absorber la creciente fuerza de trabajo que se trasladó del campo a las ciudades. En el Cuadro 1 se muestran algunos de los principales indicadores económicos.

Cuadro 1. Principales indicadores económicos (1956 – 1976)

Conceptos	Porcentajes	
	1956 – 1972	1973 – 1976
Producto Interior Bruto (tasa de crecimiento)	6,7	6,1
Inflación	3,1	16,7
Déficit público / PIB	2,5	8
Cuenta corriente / PIB	-2,5	4,1

Fuente: Banco de México (Informe anual, 1977).

La fórmula que el gobierno eligió tras la desaceleración económica de principios de los setenta fue optar por la expansión del gasto público, el cual estaba concentrado en una gran partida presupuestaria etiquetada bajo el nombre de *Incremento de la Inversión Estatal*. Se creyó que si el Estado controlaba mayoritariamente el desarrollo económico a través de su activa participación en la inversión, y que prevalecieran los monopolios en sectores estratégicos (como el energético), México sería un país más próspero y menos vulnerable a las tensiones políticas y económicas externas.

Lo mejor de este período fue que se incentivó el desarrollo de proyectos de infraestructura y lo referente a la educación se vio sensiblemente favorecido. Por otro lado, hubo un derroche extraordinario de los recursos, lo que conllevó a un incremento del déficit fiscal y a los ya señalados desequilibrios en la balanza en cuenta corriente. El déficit fiscal aumentó del 2,5% del PIB en 1971, al 10% del PIB en 1975. En este período el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos subió de 900 millones de dólares a 4.400 millones de dólares, al tiempo que la deuda pública aumentó de 6.700 millones de dólares a 15.700 millones de dólares. Finalmente, la tasa de inflación (que en las dos décadas anteriores había sido un notable orgullo nacional), aumentó de 3,4% en 1969 al 17% en 1973. La consecuencia fue que se hizo insostenible la política de la expansión del gasto público (ésta definitivamente se derrumbó en 1976). La solución para atacar a estos problemas fue mediante el endeudamiento con acreedores internacionales.

La acción lógica ante tales vicisitudes económicas fue la salida de los capitales privados hacia Estados Unidos, previendo que el tipo de cambio en relación al dólar se depreciaría aún más. Ello provocó que las reservas del Banco de México se agotaran, hasta que en agosto de 1976, ante una situación desesperada (y luego de 22 años de un tipo de cambio fijo) se permitió la libre flotación del peso. La primera reacción fue la devaluación de la moneda en un 40%. Posteriormente, el gobierno recurrió al Fondo Monetario Internacional (FMI) en busca de apoyo financiero, hecho que se concretó a finales de 1976 con la firma de un acuerdo; sin embargo, el mal manejo de las políticas económicas no fue el único factor que conllevó a la crisis económica, también lo fue que la recesión económica acaecida en el escenario internacional (específicamente en virtud de las secuelas derivadas de la crisis de los precios del petróleo de 1972/3) implicó que el país entrara en una aguda crisis económica.

II. El auge petrolero y la primera crisis (1976 – 1982)

En el período comprendido entre 1976 a 1982 se profundizó en el modelo SSI, pero a diferencia del pasado, se pretendió crear una capacidad tecnológica doméstica, pero esta estrategia fracasó, entre otras razones, porque el proceso de generación de tecnología estaba sustentado en un esquema de protección excesiva y desordenada, una alta sobrevaluación del peso y una inflación interna en ascenso. Inicialmente se generó un moderado proceso de industrialización, pero erróneamente estuvo sustentado en una política anti-exportadora. Esta industrialización con matiz anti-exportador condujo a un déficit en la balanza comercial y de cuenta corriente, que sólo pudo ser sostenido mediante un mayor endeudamiento, el cual alcanzó su punto de colapso en la crisis de la deuda externa de 1982.

De este período, son particularmente sugerentes los trabajos de Cordera, *et.al.* (1981), así como los de Barkin y Esteva (1979), Cardero (1984), Tello (1989), Lusting (1990) y el de Labra (1992), entre otros. Estos trabajos coinciden en que el elemento más notable de este período es que los acontecimientos económicos y políti-

cos acusaron un brusco despertar que vaticinaba que en el futuro las cosas dejarían de ser tan prósperas y apacibles como habían sido en el pasado cercano. Los dos principales componentes de este período son: i) la devaluación del peso en 1976, lo que implicó un desplome del PIB en 1977; y, ii) el descubrimiento de vastos yacimientos petrolíferos, lo cual alentó a un agresivo programa de inversiones públicas y privadas que finalmente condujo a una tasa de crecimiento del PIB en torno al 7% entre 1978 y 1981 (Banco de México, 1985). No obstante, esta época de bonanza se evaporó con rapidez debido a que: i) el gobierno contrajo deudas por grandes cantidades; y, ii) la caída del precio internacional del petróleo en 1981, y añadido el incremento de las tasas de interés a nivel internacional, terminó por conducir a una aguda crisis económica interna (y a una ulterior devaluación del peso).

El gobierno presidido por José López Portillo (1976 – 1982) fue un período dominado por la cuestión económica, a diferencia de la connotación que tradicionalmente había prevalecido en los anteriores sexenios de gobierno, más inclinada a los aspectos políticos. Esta tendencia probablemente se vio acentuada porque el PRI se había mantenido como la única y avasalladora fuerza política del país. López Portillo ocupó la Presidencia de la República luego de una *sui-generis* campaña electoral, en donde no tuvo ningún adversario. En las papeletas de votación únicamente figuró el nombre de José López Portillo. Los partidos de la oposición, intervenidos muchos de ellos, otros, desorganizados, y el resto incrédulo del montaje de democracia que se vivía en el país, terminaron por no ofrecer resistencia al poder avasallador del PRI.

El hallazgo de vastos yacimientos petrolíferos en la región sureste del país impactó en la forma de ejecutar la política económica. En muy corto tiempo la tradicional política del gasto se vio superada por una política literalmente de derroche. Las proyecciones gubernamentales estimaban un crecimiento de alrededor del 10% sostenido anual a partir de 1978, pero se desestimó la lamentable gestión de los recursos obtenidos a través de la venta de los energéticos. Erróneamente se pensó que en lo sucesivo el desarrollo del país reposaría en las exportaciones de petróleo y sus derivados, y que a partir de ello se reducirían las restricciones de tipo fiscal y se saldaría la deuda externa.

El sector privado y los ahorradores rápidamente se aprestaron a regresar sus capitales al país, situación que se vio todavía más favorecida en 1979, cuando se descubrieron más yacimientos de petróleo y añadidamente se elevó aún más el precio del crudo a nivel internacional. Entre 1978 y 1981 el incremento del PIB alcanzó cifras del 8,4%, al tiempo que la inversión aumentó al 16,2% y la generación de empleo creció 5,7% (Banco Mundial, 1980, 8). A partir del segundo semestre de 1980 empeoraron algunos indicadores (v.g. incremento de un déficit fiscal, sobrevaluación del peso y, por consiguiente, un desequilibrio en la balanza de pagos). El hecho que terminó por deteriorar la situación fue la creencia de que los precios de los energéticos seguirían en aumento, lo que sirvió de justificante para que el gobierno incrementara el gasto público.

En consecuencia, como lo señala Cardero (1984, 36), se optó por financiar el déficit público a través de préstamos solicitados al exterior. Entre 1978 y 1980 los niveles de deuda gravitaban en torno a 3.300 millones de dólares por año (en relación al PIB), pero a finales de ese año éstos se habían elevado hasta un total de 33.800 millones de dólares (en relación al PIB). Aparejadamente, la balanza comercial rápidamente fue deficitaria, incrementándose de 1.800 millones de dólares en 1978, a 3.400 millones en 1980. En muy corto tiempo el país se volvió absolutamente dependiente de sus exportaciones petroleras, llegando al 72,5% de las exportaciones totales de bienes y servicios durante 1981, lo que implicó que la paridad peso-dólar estuviera en función de los precios internacionales del petróleo (Cardero, 1984, 27). Por último, y como agravante mayor, aumentaron las tasas de interés en Estados Unidos, lo que obligó a que se tuvieran que destinar mayores cantidades de dinero al pago de la deuda. El balance final del sexenio de José López Portillo fue que para 1982 los niveles de la producción nacional disminuyeron en un 0,6% en relación a los dos años anteriores, la inflación había aumentado hasta un 98,8% y las reservas de divisas habían bajado a 1.800 millones de dólares (equivalentes a tan sólo un mes de las importaciones de mercancías y de servicios no factoriales) (Tello, 1989, 350-369).

Los recursos nacionales se dirigieron a una sola dirección: pagar el servicio derivado de la deuda (es decir, apenas a los intereses) por todos los medios. Una tasa de ahorro interno (24% del PIB) permitió canalizar el 6% del valor agregado generado a pagar el excesivo endeudamiento contratado por los gobiernos anteriores, pero entonces se presentó un dilema: el pago de la deuda significaba que pesos mexicanos se convirtieran en dólares estadounidenses, lo que implicaba la obligación de incorporar al país al comercio internacional, del cual (a lo largo de más de cincuenta años), los distintos gobiernos se habían esforzado por mantenerlo lejos de sus estrategias.

III. Del estancamiento económico a los albores del neoliberalismo (1982-1988)

Algunos de los textos más sugerentes sobre este periodo son el de Tello, *et.al.* (1989) y el de Bazdresch, *et.al.* (1992). Adicionalmente, hay bastante material especializado en diversos aspectos del período en cuestión; algunos de los más destacados trabajos son el de Brailovsky, *et.al.* (1989), Peres (1990), Huerta (1991), Labra (1992), Ros (1992) y el de Lusting (1995), entre otros. Los ochenta se caracterizaron por el bajo crecimiento económico en México, lo que en términos per cápita se tradujo en un claro retroceso.

A diferencia de los gobiernos anteriores, Miguel de la Madrid Hurtado (1982 - 1988) conformó una cartera ministerial bastante más cohesionada que la de los gobiernos anteriores; los puestos clave estuvieron en manos de economistas presuntamente de alta cualificación, con lo cual, se pensaba que el gobierno estaba mejor

preparado para hacer frente a las eventualidades. La primera acción concreta del gobierno de Miguel de la Madrid fue la creación del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). El PIRE pretendía sentar las bases de una política de estabilización. Sus objetivos concretos eran: i) proteger y estimular la producción del sector agrícola; ii) establecer una férrea disciplina fiscal; iii) evitar el crecimiento desproporcionado de la deuda; iv) disminuir el gasto público (lo que implicó una reestructuración de la administración pública federal); v) la búsqueda de nuevas fuentes para la captación de mayores ingresos públicos; vi) generar créditos para la financiación de los más acuciantes problemas del desarrollo; vii) la reivindicación del mercado cambiario bajo autoridad y soberanía monetaria del Estado; y, viii) la protección del empleo mediante un programa de apoyo a los sectores industriales, con especial énfasis en la pequeña y mediana empresa.

Algunas de las causas que habían conllevado al desencadenamiento de la crisis de 1982, había sido el déficit fiscal, la distorsión del tipo de cambio, la caída de los precios del petróleo y el elevado incremento de las tasas de interés a nivel mundial, pero también argumentaban que todo se había agravado por la pésima gestión que había desempeñado el gobierno de José López Portillo. De cara a la opinión pública, el gobierno se limitó a reconocer que, aun y cuando todos los factores señalados se hubieran corregido, el gobierno anterior no hubiera podido hacer un exitoso frente a la crisis, en particular porque existían factores estructurales que le impedían manobrar eficientemente; se argumentó que parte de la responsabilidad de la crisis era por la pervivencia del SSI, al tiempo que el tamaño del sector público y sus activos habían crecido más de lo conveniente.

Algunas de las primeras acciones de tipo económico que enfrentó el recientemente iniciado gobierno de De la Madrid, fue la solicitud para que los bancos comerciales reestructuraran los pagos de 23.150 mdd en una primera etapa, comprendida entre el 23 de agosto de 1982 y el 13 de diciembre de 1984 (esta operación se terminó de ejecutar en agosto de 1983). Asimismo, el gobierno solicitó nuevos préstamos, cuyo valor ascendió a 5.000 mdd a bancos comerciales y otros 2.000 mdd a diversos países. Este dinero fue utilizado fundamentalmente para el pago de intereses de la deuda, cifra que de 1983 a 1985 ascendió a la suma de 10.700 mdd por año. Mientras tanto, otros 12.000 mdd de deuda externa privada, fueron reestructurados a un plazo de ocho años, con un período de gracia de cuatro años, y protegiéndose contra el riesgo cambiario (Gurría, 1991, 4-12).

En el segundo intento de estabilización se integró un paquete de operaciones, en las que se consideraba la reducción de los índices inflacionarios de manera más controlada, al tiempo que se pretendía que el país lograra recuperar su ritmo de crecimiento económico, si bien de forma gradual, pero de manera sostenida. Para alcanzar estos dos puntos se consideró que el mejor camino sería hacerlo de forma dosificada. Todo lo anterior formó parte de las recomendaciones que el FMI le dio al gobierno, y fueron precisamente éstas en las que el gabinete de De la Madrid encon-

tró suficiente justificación para modernizar la planta productiva del país, proveyéndola de nueva tecnología para ser más competitiva, al tiempo que se tejía el entramado necesario para preparar la inmersión de México en el contexto internacional.

Durante la primera mitad de 1985 se dieron las condiciones para que se produjera una crisis en la balanza de pagos, lo que conllevó a que el gobierno rápidamente impusiera acciones restrictivas en la política fiscal y en la monetaria, y devaluando el tipo de cambio controlado. Sin embargo, la característica que diferenció el proceder en esta crisis de las anteriores, es que en esta ocasión las medidas se acompañaron de una política de liberalización comercial. Algunas de las acciones emprendidas fueron: i) la reducción de permisos previos; y, ii) la liberalización de algunos topes máximos a la importación de artículos. Rápidamente se empezaron a hacer sentir los efectos de las decisiones asumidas por el gobierno. Por una parte, era cierto que la opción elegida había sido la correcta, pero al mismo tiempo, había quedado claro que el país había entrado en una nueva etapa de desaceleración económica, al tiempo que no obtendría más recursos del exterior para hacer frente a los riesgos y los precios internacionales del petróleo estaban en franca caída (en 1985 el precio por barril de crudo era de 25,5 dólares, mientras que para 1986 había bajado a 12,0 dólares) (Banco de México, 1986, 17).

Con todos estos elementos en contra, estaban sobradamente fundadas las condiciones para creer que el país se declararía en moratoria en el pago de la deuda. Empero, debido a una ágil y expedita intervención de funcionarios de Estados Unidos, el gobierno accedió a no proceder en tales términos a cambio de obtener más dinero prestado (si bien, éste demoró en llegar, hasta finales de 1986). El balance económico al final de 1986 resultó negativo. El país se encontraba con índices económicos que rayaban en el colapso. El peso se devaluó en un 46%, el PIB bajó en un 4,2% y la inflación ascendió a un dramático 105% en relación al año anterior. Sin embargo, el punto positivo se centró en que en la balanza comercial se alcanzó un superávit de 4.660 mdd. Ante esta desalentadora perspectiva, el gobierno manifestó la necesidad de establecer otro plan de austeridad en el que se consideraba una eliminación de subsidios (que en números netos ascendió a 100 millones de pesos menos), la liquidación o venta de 263 empresas públicas, la cancelación de proyectos no prioritarios, un plan de ahorro presupuestario y la creación de un plan para fomentar las exportaciones (Chávez – Ramírez, 1996, 58).

En la Carta de Intención que firmó el gobierno con el FMI, la institución internacional prestó 1.700 mdd, a cambio de que el gobierno aplicara un programa de reestructuración económica (Carta de Intención, 22 de julio de 1986). Esta reestructuración se hizo a través del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC). La Carta de Intención y el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) fueron la base para que el gobierno se dispusiera a abrir el país al exterior y diversificar su comercio. Este nuevo escenario implicaba que México estaba imposibilitado para operar en otro sentido que no fuera el marcado por el FMI. Los primeros políticos y tecnócratas neoliberal-

les consideraron que mediante la eliminación de las regulaciones y de las restricciones al comercio, se podrían mejorar en los indicadores económicos, al tiempo que se podrían aprovechar las ventajas competitivas naturales del país, como lo era su situación geográfica de vecindad con los Estados Unidos.

Las decisiones derivadas del PAC no se hicieron esperar. Ya en 1987 se generó un proceso que llevó el nombre de *Indexación*, y que consistió en hacer ajustes estructurales en los precios cada mes, teniendo como parámetro el índice inflacionario. Los datos económicos se veían encabezados por un pobre crecimiento económico del 1,4%, mientras que la inflación se había elevado en un 159%; en suma, las cifras revelaron que este programa, como otros tantos anteriores, había sido un fracaso.

El escenario que se presentaba a finales de 1987 obligaba a intentar una nueva estrategia para poder superar la crisis que recién se había agravado en virtud del *crack bursátil* de noviembre. Fue entonces cuando en diciembre del mismo año el gobierno hizo público el Pacto de Solidaridad Económica (PSE); el propósito de éste era reducir los salarios, para que a partir de ello se redujera la demanda y así poder contener el alza de precios. En la práctica el PSE funcionó, pero sólo parcialmente. Si bien una gran variedad de artículos mantuvieron sus precios, se incrementaron precisamente los correspondientes a la canasta básica. Por ello, a la luz de los hechos, el PSE provocó un efecto contrario al deseado: aumentó el desempleo y con ello se agravaron los problemas de pobreza y desigualdad. En el balance general del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, los datos evidencian el fracaso sufrido, tal como queda de manifiesto en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Indicadores de la Deuda – Intereses hasta 1988

Indicadores	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Deuda externa del sector público (mmd)	93,3	93,3	96,6	100,9	107,4	108,5
Intereses pagados (mdd)	10,1	11,7	10,1	8,3	8,1	9,4
Exportaciones %	45,3	48,4	46,9	52	39,9	47,0

Fuente: Informe de Banco de México (primer trimestre de 1989).

En la búsqueda de una mayor apertura comercial, la acción más notable del gobierno fue la incorporación de México en el seno del GATT. Desde 1979 se había dado por concluido el protocolo de adhesión al GATT, aunque meses después, ya en 1980, el gobierno decidió posponer la operación de ingreso para más adelante. El motivo obedeció a que la adhesión se vio enfrentada ante una férrea oposición de parte de algunos miembros del propio gabinete (*v.g.* el intenso pulso que sostuvieron Jesús Silva-Herzog y Carlos Salinas de Gortari, el primero en contra y el segundo a favor), quienes consideraron que no era conveniente que el país se sometiera a las

decisiones de una poderosa institución internacional liderada por las naciones más ricas, las cuales históricamente veían en su propio beneficio, incluso a costa de perjudicar a los demás socios. Finalmente, y en contra de los adversarios a tal decisión, México entró en el GATT.

IV. El neoliberalismo populista (1988 – 1994)

A partir de 1988 (año del inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari) se luchó en dos frentes específicos: i) reducir la inflación que un año antes había alcanzado el 170% en relación al año anterior; y, ii) reestablecer la credibilidad del gobierno federal en materia económica, tanto interna como internacionalmente. Los instrumentos anti-inflacionarios empleados fueron la utilización del tipo de cambio, el salario mínimo general y la política de comercio exterior. Los trabajos más notables de este período son los de Máttar (1999), Ross (1992) y Gurría (1993), entre otros.

Durante el gobierno de De la Madrid había quedado claro que sería el neoliberalismo el bastión ideológico en el que se sustentaría la labor del gobierno; esta temática sería relanzada con nuevos bríos por el gobierno de Salinas de Gortari. La primera acción del nuevo gobierno fue refrendar en enero de 1989 al PSE, pero con las obligadas matizaciones que dieran a entender que el autor ya era otro. El nombre que recibió el nuevo programa fue el de Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), y sin duda su espíritu era de mayor calado que el anterior.

La segunda estrategia del *neoliberalismo populista* de Carlos Salinas de Gortari fue crear el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), todavía en los inicios del ejercicio de gobierno. Con esta idea se estipuló quiénes en el futuro tendrían que asimilar los parámetros de la competitividad, y quiénes serían objeto de suficientes subsidios, aunque en absoluto fueran competitivos (Guillén, 1997, 136–140). El PRONASOL fue un instrumento arbitrario que al mismo tiempo que era favorecedor del neoliberalismo, era un ejemplo de solidaridad con algunos de los menos favorecidos.

Recién llegado al poder el gobierno de Salinas de Gortari, se vio ante la necesidad de renegociar la deuda externa. Estaba claro que para poder operar con un cierto margen de libertad era necesario sanear las finanzas públicas, mediante la reducción del gasto y en la obtención de mayores ingresos, lo que conllevó a la reducción del déficit fiscal. Con ello se logró poner a disposición una cantidad considerable de recursos y destinarlos al crédito. El sector bancario raudamente se aprestó a conceder préstamos, y en muy poco tiempo se incrementó el volumen de personas que eran susceptibles de crédito. El optimismo generalizado propició que los niveles de consumo se elevaran considerablemente, aunque el ahorro permaneció sin incremento, probablemente debido a que en el horizonte futuro no se vislumbraban ulteriores dificultades económicas.

En materia comercial, en el sexenio de Salinas de Gortari el escenario que más atención cobró los esfuerzos del gobierno fue la negociación y finalmente firma del

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En congruencia con la ideología neoliberal, era lógico que se pretendiera crear el tejido suficiente para que el país entrara plenamente en el contexto de la competitividad económica internacional. La realidad era que el país estaba en seria desventaja para competir en los mercados internacionales (y muy en particular, con el estadounidense) debido a que, entre otras cosas, la base industrial, tecnológica y de las competencias de gestión eran distintas entre ambos países.

El TLCAN fue el detonante definitivo que sacudió al sistema económico nacional al implantar unas medidas de eficiencia y eficacia similares a las requeridas en los países más desarrollados. En muy poco tiempo los trabajadores y empresarios tuvieron que adquirir conocimientos, habilidades, aptitudes y valores que antes no eran indispensables para ser competitivos. Las empresas y los trabajadores que fueron incapaces de aprender las nuevas condiciones terminaron por desaparecer del mapa productivo. Las voces que se opusieron al TLCAN fueron silenciadas con la masiva propaganda desplegada por el gobierno de Salinas de Gortari (Berumen, 1998, 19). En la estrategia gubernamental se emplearon todos los medios y recursos disponibles para convencer a la población de que sólo con TLCAN el país podría salir adelante y situarse entre las naciones más desarrolladas. Los objetivos iniciales del TLCAN eran los siguientes (Colegio Nacional de Economistas, 1993, 41):

- Incrementar las oportunidades de inversión en los territorios de los países participantes.
- Eliminar los obstáculos al comercio.
- Proteger los derechos de propiedad.
- Facilitar la circulación fronteriza de bienes y servicios.
- Promover las condiciones de competencia.

En las negociaciones que finalmente condujeron a que el TLCAN entrara en vigor el 1 de enero de 1994, el gobierno construyó un marco institucional que garantizaría certidumbre a la inversión de capitales estadounidenses y canadienses. La aprobación del TLCAN no sufrió contratiempos; el Congreso mexicano lo aprobó sin dificultad debido a la alianza estratégica entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), mientras que en el exterior hubo una intensa discusión por su aprobación, tanto en Canadá como en Estados Unidos. El inicio en vigor del Tratado se pretendía que marcara un antes y un después en la vida económica del país, hecho que definitivamente quedó enturbiado porque precisamente en ese día violentamente se levantó en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en la región de Los Altos, en el estado de Chiapas. Con el desencadenamiento de la lucha armada en el sureste del país se rompió un mito sumamente valorado por los gobiernos del PRI: la cuestión de *la paz social*, la cual en realidad era un poderoso acicate empleado intensamente por el gobierno, y que

argüía que México, si bien tenía problemas de subdesarrollo, estaba en paz, y que la paz era algo tan valioso como el bienestar económico. Meses más tarde, el 23 de marzo del mismo año, la ya de por sí agitada vida nacional recibió un segundo y contundente golpe: el asesinato del entonces candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio Murrieta. En el momento del asesinato de Colosio las reservas del país ascendían a la cifra de 30.000 mdd, y cinco semanas después bajaron a 12.500 mdd.

Los sucesos políticos de 1994 contribuyeron para que el 19 y 20 de diciembre de ese año estallara una severa crisis económica, probablemente la más aguda que ha padecido la economía mexicana. Algunos de los aspectos detonantes de la crisis fueron: i) el insuficiente crecimiento económico mantenido a lo largo de ese año; ii) el ahorro interno se había reducido al 16% del PIB, al haber sido desplazado por la importación del ahorro externo; iii) ante la contracción del crédito y la prácticamente desaparición de los precios de garantía, el sector rural dejó de ser rentable y cayó en quiebra (en realidad mucho había resistido, pues desde 1964 ningún gobierno había reparado en su continuado deterioro); iv) la sobrevaloración del peso, la acelerada e indiscriminada apertura comercial y las excesivamente altas tasas de interés activas, condujeron a que la industria en absoluto fuera competitiva, lo que conllevó al despido de trabajadores y al cierre de empresas; v) el sistema financiero, en especial los bancos, estaban en bancarrota técnica, por lo que se hizo urgente un programa de emergencia para rescatarlo; vi) los multiplicadores de la inversión privada, del gasto público y de las exportaciones, eran inferiores a la unidad, lo que implicaba una destrucción de ingreso debido al alto contenido importado, derivado de la creciente desarticulación de las cadenas de valor agregado y del consecuente traslado al extranjero del efecto de arrastre de la demanda interna sobre la producción; vii) la reducida capacidad tecnológica del país casi había desaparecido, al modificarse la estrategia tecnológica de las empresas nacionales de imitación; y finalmente, viii) mayoritariamente, el capital llegado del exterior había sido de tipo especulativo, el cual, tan fácil como llegó, se fue.

En escaso tiempo el país se quedó prácticamente sin flujos de capital provenientes del extranjero. De poco sirvió la estabilidad en los déficit fiscales, pues se revelaron los desequilibrios en la balanza de pagos (que ascendió a 30.000 mdd por año), y el vencimiento de deuda contraída en dólares (IRELA, 1996). En lo referente al sector financiero, los bancos estaban copados de deudas que tenían que ser pagadas en el corto plazo, al tiempo que se incrementó rápidamente la cartera vencida y algunos de sus créditos se volvieron incobrables. Con esto, el sistema bancario estuvo al borde del colapso y de que los ahorradores reclamasen su dinero, lo que hubiera conllevado a la ineludible quiebra del sistema financiero y bancario nacional.

El gobierno se aprestó a contrarrestar los efectos de la crisis a través de tres vías: i) reducir el gasto y a tratar de reducir el déficit en la cuenta corriente; ii) solicitar un préstamo a Estados Unidos, mismo que fue concedido por 6.000 mdd (por inter-

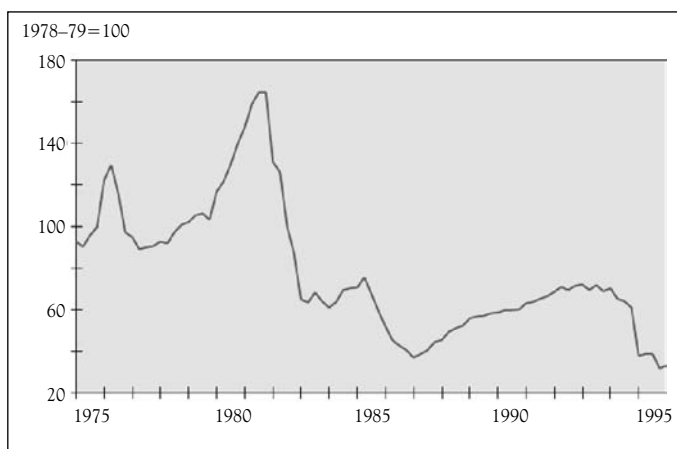
mediación directa del presidente William Clinton, probablemente por temor a que miles de mexicanos afectados por la crisis emigraran a su país, de tal forma que la inmigración se volviera incontrolable), para poder hacer frente a las deudas que se vencían en el plazo inmediato; y, iii) mantener los bancos abiertos, pero a toda costa evitar que los ahorradores acudieran a éstos y en acciones de pánico reclamaran su dinero. El 25 de marzo de 1994 fue reabierto el mercado de valores; al final de la jornada, pese a todas las predicciones que vaticinaban un descalabro mayor de la endeble moneda, ésta sólo perdió 1% (con diferencia, cifra bastante inferior al 4% del día en que asesinaron a Luis Donaldo Colosio).

V. El sexenio de la crisis (1995 – 2000)

Tal y como sucedió en los gobiernos anteriores, en este período la política incidió poderosamente en la vida económica y social del país. Luego del asesinato del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio Murrieta, el aparato de gobierno regido por el presidente Salinas de Gortari se movilizó rápidamente para encontrar un sustituto. El elegido fue Ernesto Zedillo Ponce de León, un oscuro tecnócrata que a lo largo del sexenio se había desempeñado discretamente como Ministro (su último cargo fue el de Secretario de Educación Pública) pero con impecables cartas credenciales.

A diferencia de otras ocasiones, el final del sexenio de gobierno de Salinas de Gortari presentaba un escenario de optimismo, pues se creía que no habría crisis económica y que, por primera vez, el PRI ganaría las elecciones sin el menor resquicio de duda por fraude electoral. El 1º de diciembre de 1994 tuvo lugar el cambio de poderes en el Congreso, en donde le fue impuesta la banda presidencial a Zedillo y Salinas pasó a un segundo plano. En los escasos días que separan ese 1º de diciembre y el 19 y 20 en que estalló la crisis, surgieron algunas señales de la *tormenta económica* que se avecinaba. Desde noviembre, ciertos fondos extranjeros, paulatina y discretamente empezaron a retirarse del mercado bursátil mexicano, lo cual generó un efecto llamada en el resto de capitales de origen no nacional; ante esta situación, el Banco de México no fue capaz de hacer frente a la especulación derivada contra el peso y el gobierno se vio obligado a devaluarlo en un 15% (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Tipo de cambio real del peso (1975 – 1995)



Fuente: Banco de México (Informe Anual, 1996).

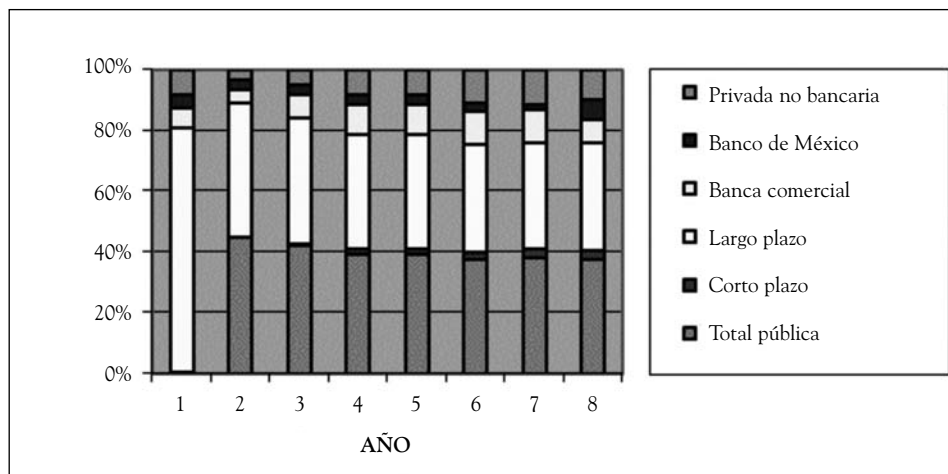
Posteriormente, los mercados financieros interpretaron que estaban dadas las condiciones para que se produjera una crisis, lo cual generó miedo. Un factor adicional que contribuyó al desencadenamiento de la crisis, fue que una cantidad importante de los bonos de deuda mexicana tenían vencimiento en el corto plazo y, llegado el momento, el gobierno no estaría en condiciones de asumir sus responsabilidades (ver Cuadro 3 y Gráfico 2). El intento del gobierno de devaluar el peso en realidad tuvo un efecto contrario al deseado, pues los inversores se reafirmaron en sus temores respecto a la debilidad real de la moneda.

**Cuadro 3. Deuda externa bruta total 1988 – 1995
(en miles de millones de dólares)**

Año	Total	Sector público			Banca comercial	Banco de México	Privada no bancaria
		Total pública	Corto plazo	Largo plazo			
1. 1988	100,09	81,00.	0,78	80,22	6,28	4,79	8,02
2. 1989	94,44	76,06	0,62	75,43	7,22	5,13	6,04
3. 1990	107,42	77,77	1,16	76,61	14,10	6,51	9,04
4. 1991	117,74	75,76	3,47	72,29	19,50	5,96	15,84
5. 1992	117,05	75,76	3,47	72,29	19,50	5,96	15,84
6. 1993	129,98	78,75	4,25	74,50	23,21	4,80	23,23
7. 1994	138,86	85,44	6,35	79,08	24,14	3,86	25,43
8. 1995	165,46	100,93	7,20	93,74	20,73	17,28	26,52

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (<http://www.shcp.gob.mx/index01.html>).

Gráfico 2. Deuda externa bruta total 1988 – 1995
(en miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 23.

Sobre el período 1995 – 2000 son particularmente recomendables los trabajos de Clavijo y Casar (1994), Lustig (1995), Espinosa y Russell (1996), Gil Díaz y Carstens (1996), Lustig y Ros (1998) y Máttar (1999), entre otros. Este período se caracterizó porque prevaleció un ambiente de sacrificio generalizado. Las implicaciones derivadas de la crisis de diciembre de 1994 condujeron a que el coste a pagar fuera más duro que en otras ocasiones. En este tiempo, el margen de gestión del gobierno en realidad fue muy estrecho, pues el rescate económico proveniente del gobierno del presidente Clinton y del propio FMI estaba condicionado a la continuación del modelo monetarista. Pese a ello, en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León se dibujaron algunos intentos por desarrollar una política de largo plazo, manifiesto en las siguientes acciones:

- El gobierno centró su atención, por un lado, en el incremento de la elasticidad ingreso de la demanda por exportaciones nacionales, lo que conllevó a elevar la competitividad en factores distintos al precio y, por el otro, en la integración de cadenas productivas y en la ampliación y mejora de la infraestructura física y humana del país. Si la elasticidad ingreso de la demanda por importaciones aumentó de 6,34 a 6,58 entre 1994 y 1996, y la tasa de crecimiento del PIB compatible con las exportaciones aumentó de 0,65 a 1,24, entonces la elasticidad ingreso de la demanda por exportaciones tuvo que haber aumentado de 1,03 a 1,16, lo que significó un notable incremento para un periodo tan corto. Un incremento de la elasticidad ingreso de la demanda por exportaciones pue-

de explicar el menor incremento del déficit de la balanza comercial ante la sobrevaluación del peso entre 1998 y el 2000 en relación a episodios anteriores. Y muy particularmente indicaría: i) una considerable mejora en la capacidad de competir con instrumentos distintos al precio; y, ii) que comenzó a relajarse la restricción externa al crecimiento.

- Mediante un esquema de ahorro forzado (a través de la instauración del Sistema de Ahorro para el Retiro –SAR–, antes inexistente) se intentó recuperar la posibilidad de financiar la inversión con recursos internos.
- Se hicieron esfuerzos por regular la economía (cuando menos en casos específicos) en un intento por revertir, si bien parcialmente, los peores excesos del gobierno anterior.
- Se recuperó moderadamente la senda del crecimiento y la generación de empleos.
- Finalmente, un aspecto sumamente relevante: se evitó la crisis de transición de gobierno. Hay que recordar que a lo largo de prácticamente todos los gobiernos del PRI se había hecho una norma que el gobierno entrante heredara un caudal de problemas económicos derivados del sostenimiento de las dificultades a lo largo del último año del gobierno anterior, pues de ese modo se garantizaba la continuidad del sistema político que prevaleció a lo largo de 72 años.

Por otro lado, el gobierno de Zedillo no fue capaz de corregir viejos vicios, tales como:

- La solución a la crisis del sector financiero fue parcial y de muy alto coste, sin que se diera la recuperación del crédito interno. La privatización de los bancos, en concreto, en modo alguno significó una mejora para el flujo de créditos a más bajo coste. A la postre se evidenciaría que los banqueros extranjeros no tenían interés en competir entre sí para atraer a nuevos clientes mediante paquetes financieros y de ahorro más atractivos, sino de aliarse entre ellos mismos en la búsqueda de intereses semejantes; esto es, firmaron un acuerdo tácito de *no agresión*.
- El peso continuó sobrevaluado para fines de la balanza comercial y de la balanza en cuenta corriente, las cuales mantuvieron un déficit permanente. El interés de mantener un peso ligeramente sobrevaluado era el de favorecer la búsqueda de elementos de rivalidad comercial distintos al precio, lo que benefició al desarrollo y adopción de nuevas tecnologías de proceso, de administración, de comercialización y de producto.
- El subempleo continuó alto y creciente.
- El ingreso y la riqueza continuaron concentrándose (este fenómeno está relacionado directamente con la menor propensión a ahorrar y a la mayor propensión a importar).

- No existió ninguna política sectorial clara ni una política de integración territorial.
- La capacidad tecnológica del país continuó deteriorándose.
- Los multiplicadores de la inversión privada y de las exportaciones permanecieron bajos.
- Añadidamente, el gobierno se declaró como un franco opositor a la regulación de los flujos financieros internacionales.

En lo referente a la cuestión social, el gobierno de Zedillo centró sus esfuerzos en torno al Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 (PND). El objetivo del PND era propiciar la igualdad de oportunidades y condiciones que asegurasen a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales descritos en la Constitución, tales como, elevar el nivel de bienestar y la calidad de vida, y el combate a la pobreza. La política de desarrollo social contemplaba cinco estrategias para la consecución de sus objetivos: i) ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; ii) armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; iii) promover el desarrollo equilibrado de las regiones; iv) promover la atención a los grupos y las zonas con mayor rezago económico y social; y, v) construir una política integral de desarrollo social regida por los principios de un nuevo modelo de federalismo. A diferencia del pasado, se trató de que estas estrategias estuvieran acorde con las políticas del crecimiento económico, tales como: i) hacer del ahorro interno la base fundamental de la financiación del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo; ii) establecer condiciones que propiciaran la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica; iii) la promoción del uso eficiente de los recursos orientados al crecimiento; y, iv) el fomento de una política ambiental orientada al crecimiento económico sostenible.

El balance general del período de gobierno de Zedillo fue que: i) el país recuperó parcialmente la eficiencia macroeconómica de corto plazo, pero no fue capaz de mejorar la eficiencia microeconómica de largo plazo; ii) se incrementó el ahorro interno, lo cual implicó que se pudiera utilizar la demanda externa para canalizar ese ahorro a inversión productiva (en principio, la inversión se asignó de manera más eficiente que en el pasado, al tiempo que se incorporó un cierto cambio tecnológico del exterior); iii) no se logró la mejora sustancial en la calidad de los acervos de los factores de la producción (esta condición es indispensable para alcanzar un crecimiento sostenido en el largo plazo); y, iv) el gasto público continuó siendo el componente de mayor crecimiento de la demanda interna (hay que recordar que su multiplicador adquiere un signo negativo, pues ya perdió su capacidad de ser un generador eficiente de infraestructura física y humana). El concepto de gasto social de esta estrategia (en calidad de caridad) es un esterilizador del ingreso nacional, al no favorecer la acumulación de capital humano y, en cambio, promover la aceptación de la pobreza como un estado natural.

Bibliografía

- Banco de México (1989) *Informe primer trimestre*. México: Banco de México.
- Banco de México (1977 a 1996) *Informe anual*. México: Banco de México.
- Barkin, D. y Esteva, G. (1979) *Inflación y democracia, el caso de México*. México: Siglo XXI.
- Bazdresch, C. (1989) *La economía mexicana: cuatro ensayos*. México: CIDE.
- Bazdresch, C.; Bucay, N.; Loaeza, S. y Lusting, N. (comp.) (1992) "México, Auge, crisis y ajuste", 3 volúmenes, *Lecturas de El Trimestre Económico*, Núm. 73 Vol. 2, Fondo de Cultura Económica, México.
- Berumen, S.A. (1998) *Análisis de México y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México: Taller Abierto.
- Brailovsky, V. (Coord.) (1989) *La política económica del desperdicio: México en el período 1982-1988*. México: Facultad de Economía / UNAM.
- Cardero, M. E. (1984) *Patrón monetario y acumulación en México, nacionalización y control de cambios*. México: Siglo XXI, IIS UNAM.
- Carta de Intención y el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC)
- Chávez-Ramírez, P.I. (1996) *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Clavijo, F. y Casar, J. (comp.) (1994) "La industria mexicana en el mercado mundial, elementos para una política industrial". *Lecturas de El Trimestre Económico*, Núm. 80, Vols. I y II, Fondo de Cultura Económica.
- Colegio Nacional de Economistas (1993) *México: Perspectivas de una economía abierta*. México: Porrúa.
- Cordera, R. (1981) "Desarrollo y crisis de la economía mexicana". *Lecturas de El Trimestre Económico*. No. 39, México.
- Espinosa, M. y Russell, S. (1996) "The mexican economic crisis: alternative views", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, january – february, pp. 21–44.
- Gil Díaz, F. y Carstens, A. (1996) "Some hypotheses related to the Mexican 1994-1995 crisis", *Serie de Documentos de Investigación*, documento Num. 9601, Banco de México, DGIE.
- Guillén Romo, H. (1997) *La contrarrevolución neoliberal*. México: Era.
- Gurría Treviño, J.A. (1993) *La política de deuda externa de México, 1982-1990*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Huerta A. (1991) *Economía mexicana, más allá del milagro*. México: Facultad de Economía UNAM-Diana.
- IRELA (1996) *Informe anual*. Madrid: Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericanas.
- Labra, A. (1992) *Para entender la economía mexicana*. México: Facultad de Economía UNAM-Diana.

- Lustig, N. (1990) "Economic Crisis, adjustment and living standards in México, 1982-1985", *World Development*, Vol. 18 Num. 10 October, pp. 1325-1342.
- Lustig, N. (1995) *Mexico in Crisis, the U.S. to the Rescue: Did history repeat itself?*. New York: The Brookings Institution.
- Lustig, N. y Ros, J. (1998) "Las reformas económicas, las políticas de estabilización y el "síndrome mexicano", *Desarrollo Económico, Revista de ciencias sociales*, 148 (37), enero-marzo.
- Máttar, J. (1999) *Reformas económicas, inversión y crecimiento en México, 1980-1998*. México: CEPAL.
- Pacto de Solidaridad Económica (PSE)
- Peres, W. (1990) *Foreign Direct investment and Industrial Development in Mexico*. Paris: OECD.
- Pérez, C. (1989) "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", *El Trimestre Económico*, 233, Fondo de Cultura Económica.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 (PND)
- Programa de Aliento y Crecimiento (PAC)
- Programa Inmediato de Reordenación Económico (PIRE)
- Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)
- Rodríguez, O. (1989) *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI.
- Ros, J. (1992) "Ajuste macroeconómico, reformas estructurales y crecimiento en México", Mimeo, University of Notre Dame.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
(<http://www.shcp.gob.mx/index01.html>).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Deuda externa bruta total 1988-1995, <http://www.shcp.gob.mx/index01.html>, Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales y Dirección General de Crédito Público de la SHCP.
- Tello, C. (1989) *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*. México: CIIH-UNAM.
- Trejo Reyes, S. (1987) *El futuro de la política industrial en México*. México: El Colegio de México.
- Universidad Autónoma Metropolitana (1991) *Economía Mexicana Actual: Pobreza y Desarrollo*. México: UAM.
- Villareal, R. (1976) *México competitivo 2020: un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo*. México: Océano.
- World Bank (1980) *Development Report*. Washington: The World Bank Group.
- World Bank (1995), *Development Report*. Washington: The World Bank Group.

