

# Instituciones y desarrollo económico: la relación Estado-mercado en México desde una perspectiva histórica\*

JUAN CARLOS MORENO BRID y JAIME ROS

## INTRODUCCIÓN

**S**I BIEN LA TEORÍA ECONÓMICA convencional ignoró por buen tiempo su relevancia, el papel y alcance de las instituciones ha pasado a ser uno de los temas centrales en la reflexión en torno a los factores determinantes del crecimiento económico y el desarrollo. En efecto, atrás ha quedado la concepción simplista de que el crecimiento era la resultante más o menos automática de la acumulación de factores productivos —tierra, trabajo y capital— y la evolución de la productividad y la tecnología. El presente trabajo se ocupa precisamente de examinar bajo una perspectiva histórica cómo la cambiante percepción e interacción entre el mercado y el Estado —probablemente las dos instituciones fundamentales— ha incidido en la pauta de desarrollo que ha seguido la economía mexicana en el último siglo. El presente estudio se centra en examinar episodios de cambio radical de la estrategia de desarrollo respecto del papel de estas dos instituciones fundamentales. Y sostiene que a menudo no se han reconocido adecuadamente los verdaderos

\* Las opiniones que figuran en el presente documento son responsabilidad de los autores y no necesariamente coinciden con las de la Organización de las Naciones Unidas.

obstáculos con que ha tropezado el desarrollo del país. Algo similar podría estar ocurriendo en la actualidad. Para demostrar esta afirmación se parte de examinar el periodo de expansión económica que comenzó en el Porfiriato y terminó en 1981, con el derrumbe del auge petrolero. Se examina en forma crítica el cambio de la estrategia de desarrollo desde mediados de los ochenta para hacer frente al agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones y de industrialización impulsada por el Estado. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones acerca de los desafíos actuales de la economía mexicana que, al cabo de más de 15 años de reformas macroeconómicas, parece encontrarse entrapada en un escenario de bajo crecimiento.<sup>1</sup>

#### **EL PORFIRIATO: ESTABILIZACIÓN POLÍTICA Y UNIFICACIÓN DEL MERCADO NACIONAL**

A finales del siglo XIX, México inició una fase prolongada de crecimiento económico que transformaría profundamente su estructura social y productiva, dejando finalmente atrás el estancamiento y el rezago que había experimentado entre 1780 y 1870, el llamado siglo de deterioro.<sup>2</sup> En 1877, cuando Porfirio Díaz toma el poder, cerca de tres cuartas partes de la población vivía en zonas rurales y más de 80% de quienes tenían diez años o más eran analfabetos. La agricultura generaba cerca de la mitad del PIB y las manufacturas sólo 16 por ciento.

La ideología del Porfiriato se sintetizó en la consigna positivista *Orden y progreso*. Se consideraba que el orden, entendido como un punto final a las luchas políticas y militares que habían azotado a México desde la independencia, era requisito indispensable para reactivar la inversión privada. Díaz logró tal objetivo y consolidó la autoridad del gobierno central mediante la combinación de la fuerza y de las alianzas con grupos importantes. El progreso se con-

<sup>1</sup> Un estudio más amplio de estos aspectos, elaborado por ambos autores y que cubre también los siglos XVIII y XIX, será publicado próximamente en la *Revista de la CEPAL*.

<sup>2</sup> Estadísticas del crecimiento económico en el porfiriato están en Beatty (2001), Rosenzweig (1965) y Solís (2000).

cebía como la industrialización del país mediante la eliminación de ciertos obstáculos estructurales al desarrollo tales como la insuficiencia de la infraestructura de transportes y la escasez de capital financiero.<sup>3</sup> Para estimular la expansión ferroviaria, el Estado otorgó subsidios y concesiones. Dicha expansión, aunada a la mayor seguridad de los viajes por carretera lograda por el régimen de Díaz, multiplicó el tamaño del mercado interno, derribando barreras locales al comercio y acrecentaron la competencia.<sup>4</sup>

El elemento clave para conseguir capitales fue la inversión externa, estimulada mediante diversos incentivos. Así, a partir de 1880 entraron sostenidamente capitales estadounidenses, seguidos de los europeos (Coatsworth, 1989) y alcanzaron su auge en el primer decenio de 1900 (King, 1970). Dicha inversión ayudó a que, entre 1870 y 1913, se triplicaron las exportaciones como proporción del PIB. Ello, a su vez, aumentó los recursos fiscales ya que los impuestos al comercio representaban más de la mitad de los ingresos públicos. Las exportaciones se convirtieron en motor de la economía, ayudadas en gran medida por la depreciación de la plata a finales del siglo XIX. Su composición estaba bastante diversificada pues, además de la plata, incluía metales industriales como cobre, plomo y zinc —cuya demanda mundial aumentaba rápidamente— y productos agropecuarios como café, ganado, henequén, pieles, madera y otros.

El entorno económico externo fue propicio. Hacia 1870, la segunda revolución industrial estimulaba la demanda mundial de minerales y recursos naturales. A su vez, la estabilidad política y el auge exportador restablecieron la solvencia en el plano internacional.<sup>5</sup> En líneas generales, la política pública del Porfiriato se

<sup>3</sup> Ya entonces se reconocía la importancia de estos obstáculos. Como dice Matías Romero: "Esta nación [...] posee en su suelo enormes tesoros de riqueza agrícola y minera que no pueden explotarse por falta de capital y de comunicaciones" (citado por Rosenzweig, 1965).

<sup>4</sup> Según Coatsworth, la ampliación ferroviaria redujo en 80% el costo del flete por kilómetro entre 1878 y 1910.

<sup>5</sup> Entre 1824 y 1880, México dejó de cumplir con el pago de su deuda externa en seis ocasiones diferentes. En 1889, el gobierno y la banca internacional renegociaron la deuda externa. Poco después se restableció el acceso del país al mercado internacional de capital, y se recurrió a la deuda externa para financiar obras públicas en infraestructura.

orientó a fomentar la inversión privada y dar garantías para su funcionamiento. A fin de mejorar el clima de negocios, ya en 1883 se promulgaron nuevos códigos de comercio y minería y se eliminaron los impuestos regionales al comercio interno. La política comercial combinó la aplicación de aranceles específicos para industrializar la producción de bienes de consumo junto con la disminución de aranceles para abaratar la importación de insumos intermedios y maquinaria (Beatty, 2002; Kuntz Ficker, 2002).

¿Qué consecuencias tuvo la estrategia del Porfiriato en el desarrollo? El crecimiento económico y la modernización entonces alcanzados revirtieron un siglo de estancamiento. Entre 1877 y 1910, el PIB real per cápita de México registró un incremento anual medio de 2.1% (Bortz y Haber, 2002). La expansión de los ferrocarriles favoreció la minería y contribuyó a crear actividades nuevas cuya escala de producción y densidad de capital requerían un mercado nacional amplio para ser rentables. Con la sustitución de importaciones, la producción industrial se expandió notablemente (3.6% al año entre 1877 y 1910; Coatsworth, 1989). La manufactura perdió su carácter artesanal, para transformarse en un proceso realizado en grandes fábricas.

Además, se alteró profundamente la estructura social y económica de las zonas rurales. A partir de un diagnóstico que calificó al sector rural de improductivo, el gobierno de Díaz promovió la redistribución de tierras de propiedad federal y comunal a empresas privadas y a particulares acaudalados. Tal concentración y privatización fomentó los cultivos comerciales en gran escala, a un costo social alto. Así, a principios de los años 1900, 95% de la tierra cultivable pertenecía a 835 familias (Manzanilla Schaffer, 1963). Para entonces, este patrón de desarrollo comenzó a agotarse y los salarios reales empezaron a caer sistemáticamente. En 1910, su nivel era 26% por debajo del de 1903. La pobreza era generalizada, especialmente en el campo.<sup>6</sup> El uso de la fuerza para reprimir a los trabajadores y sofocar la oposición política se tornó más frecuente. En 1910 se llegó al límite. Las clases medias excluidas de las decisiones políticas

<sup>6</sup> Como destaca Harber (1989), la pobreza era tal que si aumentaba el precio del maíz por una mala cosecha, la baja del consumo de manufacturas de los trabajadores provocaba una crisis en la industria de prendas de algodón.

y los trabajadores y campesinos marginados económicamente se unieron en torno a una coalición que venció, bajo la consigna de democracia política, reforma agraria y derechos laborales.

La contradicción básica del Porfiriato se dio en el desequilibrio progresivo entre un crecimiento económico elevado, por un lado, y la lentitud de los avances políticos y sociales, por el otro. Porfirio Díaz se propuso hacer de México una nación industrializada moderna. Sin embargo, en 1910 sólo 28% de los mexicanos sabía leer y escribir y la esperanza de vida al nacer no superaba los 37 años. Con dos tercios de su población en zonas rurales, México era más que nada una economía estacionaria y, en general, una sociedad atrasada cuyo ingreso estaba muy concentrado y vastas mayorías eran pobres. Y, pese al surgimiento de un mercado nacional, el Estado fue insuficiente para superar los enormes obstáculos al desarrollo económico.<sup>7</sup>

### LA REVOLUCIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DESARROLLISTA

En 1910, la Revolución mexicana puso dramático fin a la *pax porfiriana*. La falta de consenso social se convirtió en el principal obstáculo para el desarrollo del país. Sus etapas más violentas terminaron tras la adopción de una nueva Constitución, en 1917, que situó a la nación por encima de la propiedad privada en cuanto a tierra, agua y subsuelo; estableció el derecho a formar sindicatos, creó un sistema de salarios mínimos, jornadas laborales de ocho horas, en semanas de seis días, y el derecho a ganar igual salario por tareas equivalentes. Incluyó una reforma agraria al expropiar grandes predios y asignarlos a los ejidos. Sin embargo, el descontento político continuó por los años siguientes, marcados por la matanza de figuras como Zapata, Carranza y Obregón, y numerosos levantamientos. La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929<sup>8</sup> fue un paso fundamental para la paz social y la estabilidad política. En 1946, con el nombre de Partido Revolucionario Institucional

<sup>7</sup> La inversión pública nunca superó 5% de la inversión total, y sólo 7% del gasto público fue para acumular capital.

<sup>8</sup> Una descripción del papel del PNR en la estabilidad política a largo plazo se encuentra en Newell y Rubio (1984).

(PRI), abarcó toda fuerza social relevante de la Revolución mexicana. Pronto se transformó en vehículo de control y único campo legítimo para resolver diferencias políticas. Hacia el decenio de 1940 había terminado la era de los caudillos, iniciando la forma propiamente mexicana de control autoritario institucionalizado.

Tras la revolución, el proceso de consolidación del poder se acompañó de la expansión de los instrumentos de política del gobierno.<sup>9</sup> En la presidencia de Cárdenas (1936-1940), el sector público se amplió aún más con la creación de varias entidades financieras y de desarrollo. Se nacionalizó la industria petrolera y comenzó la reforma agraria en gran escala. La política fiscal pudo tornarse anticíclica, incurriendo en déficit presupuestarios para impulsar la inversión productiva y social. El gasto público se reorientó a ampliar la infraestructura básica. El crecimiento económico se reanudó, estimulado por las políticas del gobierno y la extraordinaria reactivación del comercio de plata y petróleo (principales exportaciones del país). Así, la primera ronda significativa de inversiones desde el Porfiriato benefició a la manufactura, que pasó a ser el sector más dinámico de la economía.

### **LA ÉPOCA DORADA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA POSTGUERRA (1940-1980)**

En proceso de lograr la hegemonía, el Estado mexicano llegó a la convicción de que, para alcanzar el desarrollo, debía participar activamente en la inversión y la producción. Hacia finales de los cuarenta, controlaba los recursos fundamentales y había aumentado sustancialmente su gama de instrumentos de política. La inversión pública aumentó sistemáticamente y se canalizó hacia el desarrollo urbano e industrial, la educación y el bienestar social. Para promover la manufactura, se otorgaron subsidios y exenciones tributarias.

<sup>9</sup> El Banco de México fue creado en 1925 para hacer frente a la depresión, y empezó a operar como Banco Central a comienzos de 1930. Hasta entonces, se había creado el Banco Nacional de Crédito Agrícola, seguido de otros bancos. En 1933 se creó la Entidad Nacional Financiera (después la Nacional Financiera), primer banco de desarrollo propiamente tal que fue puntal financiero de la inversión industrial y otras inversiones de largo plazo.

Al mismo tiempo, la protección comercial y —hacia 1947— el proteccionismo fueron adoptados como objetivo intermedio del gobierno.

En este lapso, en valores reales, la economía mexicana creció en promedio 6.4% anual. La manufactura fue el impulsor del crecimiento. Entre 1945 y 1955 aumentó al ritmo medio de 7.4% anual, y entre 1957 y 1970 aún más rápido (8.9%) gracias al dinamismo del mercado interno. México pasó a ser una sociedad urbana, semi-industrial. Para 1980, la participación de la manufactura en el PIB era 24.9%, frente a 15.4% de 1940. La proporción de personas en zonas urbanas pasó de 35% a 66%, las tasas de alfabetización prácticamente se duplicaron y en 1980 llegaron a 83%. La escolaridad media de los adultos se elevó de 2.6 a 7.1 años y la esperanza de vida al nacer aumentó de 24 a 65 años. Sin embargo, la distribución de los beneficios del crecimiento distó de ser equitativa. Hacia finales del periodo, 20% de la población percibía más de 50% del ingreso total disponible, y 58% de los mexicanos seguía viviendo en condiciones de pobreza (Hernández Laos, 1990, sitúa esta cifra en 63%). En consecuencia, al término de esta “época dorada”, la pobreza y la desigualdad eran todavía problemas pendientes de solución.

La estrategia pública para lograr este desempeño macro-económico abordó obstáculos importantes que se oponían al desarrollo del país, pero subestimó la magnitud de otros retos. El primero de los obstáculos se debió a que la agricultura fue relegada al segundo plano y después de 1965 tropezó con serias dificultades para aumentar su producción. En la segunda mitad del decenio de 1960, su crecimiento fue menor al de la expansión demográfica, afectado por la dualidad del sector, la tendencia adversa de los precios agrícolas comparados con los productos manufacturados, y la baja sostenida de su participación en la inversión pública. Todos estos factores contribuyeron a aumentar el nivel de pobreza rural y a contraer la demanda potencial del mercado interno, provocando tarde que temprano inestabilidad social.

En segundo lugar, pese a que en muchos sectores la protección comercial promovió el crecimiento y la sustitución de importaciones, se descuidó el esfuerzo por fortalecer el potencial exportador de la economía. Además, la etapa más difícil de sustitución de importaciones de bienes de capital de alta tecnología no parecía comple-

tarse. Por último, las reformas tributarias fracasaron sistemáticamente y las finanzas públicas dependieron cada vez más de la deuda externa.<sup>10</sup> La balanza de pagos se tornó muy vulnerable a los flujos de capitales de corto plazo.

### **EL “DESARROLLO COMPARTIDO”, EL AUGE PETROLERO Y LA CRISIS DE LA DEUDA**

El gobierno de Luis Echeverría, que asumió el poder en 1970, consideró que la estrategia de “desarrollo estabilizador” aplicada de 1956 a 1970 fue incapaz de resolver el problema fundamental de la desigualdad. Propuso una nueva estrategia, de “desarrollo compartido”, orientada a que los beneficios del crecimiento económico se distribuyeran más equitativamente. Durante un tiempo, la nueva estrategia tuvo un efecto favorable en la distribución funcional del ingreso. Gil Díaz (1987) muestra que la participación de la mano de obra en el producto nacional neto, de 40% en 1970 pasó a 49% en 1976 y el PIB aumentó en promedio 6.1% anual.

Los logros se acompañaron de serios desequilibrios macroeconómicos. En el ámbito externo, el primer *shock* del mercado de petróleo (1973) encontró a México como importador neto de crudo, lo que agudizó la restricción de divisas. Ello, más el incremento de la inflación a tasas del 20% anual, la expansión de la inversión pública y el tipo de cambio fijo triplicaron el déficit comercial. Por otra parte, el modelo de industrialización empezó a perder impulso. Pese a las inversiones para modernizar las plantas, no aumentaron significativamente ni las exportaciones ni la sustitución de importaciones en los bienes de capital. Ante la falta de una reforma tributaria, entre 1971 y 1976 el déficit fiscal se elevó de 2.5% a 9.9% del PIB una vez más por la expansión monetaria y la deuda externa.<sup>11</sup> El sector privado rechazó la retórica del “desarrollo compartido”; recortó su inversión y muy pronto la expansión de la economía era impulsada exclusivamente por el gasto público. Con el tiempo,

<sup>10</sup> Hacia 1972, la relación deuda-PIB había llegado a 18% (comparada con 1% en 1946). Aunque esta magnitud no significaba grave desequilibrio, ilustra el dinamismo de la evolución del endeudamiento externo en el periodo.

<sup>11</sup> Diversos economistas tradicionales criticaron la idea de que sacrificar la disciplina fiscal impulsaría el desarrollo.

la fuga de capitales agravó sustancialmente la situación. En 1976, las presiones sobre la balanza de pagos obligaron a depreciar el peso casi en 100%, cortando más de 20 años de tipo de cambio fijo.

Sin embargo, al cabo de poco más de un año, las perspectivas económicas dieron un vuelco al anunciarse que México tenía grandes reservas de petróleo. Su venta en los mercados internacionales trajo consigo una vigorosa reactivación económica a la vez que el déficit comercial se situó en promedio en 1.5% del PIB. Se renegoció la deuda externa y se inició un ambicioso plan de industrialización para aprovechar los ingresos petroleros. Las inversiones en la manufactura se elevaron sustancialmente, impulsadas por empresas públicas y privadas. Entre 1978 y 1981, el PIB creció a tasas del 8-9% anual. Asimismo, se introdujo una reforma tributaria y los cambios redujeron en alguna medida las desigualdades del sistema tributario mexicano.<sup>12</sup>

Hacia finales de los setenta había señales inquietantes. La inflación, estabilizada en torno a 18%, no bajaba. Los pagos de intereses iban en aumento, empujados por el alza sin precedentes de las tasas de interés internacionales. La inversión en el sector exportador fue escasa, salvo en dos casos: la industria automotriz, en la que se estaba construyendo una nueva serie de plantas dotadas de la más moderna tecnología con el expreso objetivo de competir en los mercados mundiales, y la industria petroquímica, en la que el sector público realizaba grandes inversiones.

## **EL GIRO RADICAL DE LA RELACIÓN MERCADO-ESTADO: LOS AÑOS OCHENTA**

Durante los ochenta, la economía mexicana experimentó dos grandes *shocks*: la crisis de la deuda, en 1982, que aumentó los pagos por concepto de intereses y cerró el acceso a nuevos créditos exter-

<sup>12</sup> Se reajustó el impuesto a la renta, y se estableció el impuesto al valor agregado y sobre las utilidades de empresas. Se amplió la base tributaria al eliminar resquicios legales, y se simplificó el proceso de fiscalización de esas obligaciones. La contribución del tramo de uno a cinco salarios mínimos pasó, de 58% de lo recaudado por concepto de ingreso de la mano de obra en 1975, a 28% en 1981. Por su parte, el tramo de salarios más altos —más de 15 salarios mínimos— se elevó, de 8%, a 25% del total.

nos, y la crisis del petróleo, en 1986, que cortó espectacularmente la principal fuente de divisas e ingresos fiscales. Ambas perturbaciones colapsaron la expansión que se vivía bajo el auge petrolero desde 1978. Para enfrentar estos problemas se aplicaron programas de estabilización. Más fundamental fue la “gran transformación” para acotar severamente el papel del Estado en la economía a favor del mercado. Además, la liberalización comercial y financiera junto con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) estrecharon la liga entre la economía mexicana y la estadounidense en lo que se refiere tanto a comercio como a flujos de capital. La presencia de capital externo en México aumentó notablemente mediante inversiones directas en nuevas plantas, fusiones y adquisiciones. Salvo contadas excepciones, se privatizaron los bancos estatales y muchas empresas públicas. Cambios profundos en el sistema de tenencia de la tierra y en otras políticas acentuaron la dualidad rural, con una parte dinámica orientada al mercado externo.

Este proceso profundo de reformas redujo la intervención del Estado en la inversión, dando mayor margen al mercado.<sup>13</sup> Se produjo una alza espectacular del peso relativo del sector privado en la inversión total: 56% en 1980-1981 y 84% a finales de los noventa. Sin embargo, dicha variación obedeció más bien a la caída absoluta de la tasa de inversión pública y no tanto al aumento de la privada. A comienzos de los noventa, el nivel de esta última, como proporción del PIB, era aproximadamente el mismo de diez años antes y entre 2001 y 2003 fue sólo 3 o 4 puntos mayor. La inversión total como proporción del PIB fue 23.3% en 1981 y 19% en 2003. Salvo que la productividad de la inversión pública haya sido negativa —lo que, hasta donde sabemos, nadie ha sostenido—, es probable que las pérdidas de eficiencia provocadas por la caída de la tasa global de inversión contrarrestaran los aumentos generados por el cambio de composición.

<sup>13</sup> Un estudio detallado del proceso de reformas está en Lustig (2002). Cordera y Lomelí (2000) ofrecen un excelente análisis del patrón cambiante y el debilitamiento del papel autoritario de los presidentes mexicanos en la formulación y aplicación de la política económica.

## **LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO, PRODUCTIVIDAD Y CRECIMIENTO**

Los resultados de la reforma de la política comercial son debatibles. Si bien aumentaron las exportaciones, las importaciones lo hicieron más rápidamente. Más aún, los sectores exportadores carecen de los encadenamientos internos suficientes. Además, salvo raras excepciones —tales como la acelerada exportación de maquila en los noventa—, los procesos continúan la extrapolación de la evolución anterior de los patrones industrial y de comercio. Ello obedece a dos factores. Primero, y paradójicamente, los ajustes a la crisis de la deuda y a la crisis de 1994-1995 obligaron a la política macroeconómica a ofrecer niveles sin precedentes de “protección cambiaria” para facilitar la transición de las empresas industriales a una economía más abierta. El segundo se liga con la satisfactoria experiencia mexicana en la sustitución de importaciones y la avanzada etapa en que se encontraban los procesos de especialización y comercio entre industrias y empresas en 1980. Las reformas de la política industrial de finales de los años setenta, particularmente en la industria automotriz, dieron un fuerte impulso a estos procesos. En consecuencia, los incentivos otorgados después, mediante un tipo de cambio extremadamente competitivo, y las reformas al comercio de mediados de los años ochenta, cayeron en un terreno que ya era fértil. Por lo tanto, el notable desempeño exportador de la industria manufacturera mexicana se debe en buena medida al legado del periodo de sustitución de importaciones.

¿Cuáles fueron los efectos dinámicos de la liberalización comercial en el crecimiento económico?<sup>14</sup> Para empezar, destaca que, en la economía en su conjunto, la productividad de la mano de obra ha estado estancada desde los años ochenta y no mejoró sensiblemente ante la apertura comercial. Al mismo tiempo, desde 1985 y comparado con la primera mitad del decenio, se registra una reactivación de la productividad manufacturera. Pese a que es difícil separarla de otros efectos —incluyendo los generados por las privatizaciones, la política industrial y la caída del tipo de cambio real entre 1988 y 1994—, la liberalización del comercio parece

<sup>14</sup> Para un análisis más detallado, véase Ros (1992 y 1993).

haber contribuido positivamente al incremento de la productividad en una serie de industrias manufactureras, en las que ha facilitado el aumento de la especialización intraindustrial (y entre empresas). Sin embargo, en varios casos, los beneficios del ingreso de importaciones resultan dudosos y revelan también el rápido desplazamiento de los productores locales provocado por la mayor exposición a la competencia externa. En este caso, la llegada de importaciones ha tenido por consecuencia un deterioro a la vez de la producción y de la productividad, sea en comparación con la evolución histórica o con el periodo inmediatamente anterior a la liberalización comercial.

Así pues, no obstante que en un número limitado de sectores la liberalización del comercio (y de las inversiones extranjeras) ha tenido como consecuencia el crecimiento acelerado de las exportaciones y de la productividad de la mano de obra, en general el crecimiento económico continúa siendo volátil y limitado. Finalmente, aunque entre 1996 y 2000, el crecimiento del PIB recuperó tasas elevadas, su reactivación duró poco. La renovada apreciación del peso y la recesión económica que se inició en Estados Unidos en 2001 desaceleraron el auge de las exportaciones y clausuraron el breve periodo de crecimiento. Entre 2001 y 2003, la economía ha estado estancada; en promedio, registró una caída del ingreso per cápita.

#### **LIBERALIZACIÓN FINANCIERA, AUGE DE CAPITAL Y CRISIS FINANCIERA**

Si las reformas del mercado en la eficiencia y la productividad no han podido compensar la pérdida de potencial de crecimiento de los años ochenta, cabe preguntarse cuáles fueron sus efectos en la afluencia de capitales externos y las posibilidades de aumentar la tasa de inversión por estos medios. ¿Podría el cambio de la relación mercado-Estado dar lugar a un flujo sostenidamente más alto de ahorro externo, bastante superior a las tasas históricas, para aumentar la tasa de acumulación pese al acentuado descenso de la tasa de ahorro interno? Así lo creyeron muchos observadores optimistas a comienzos de los años noventa, para quienes México, modelo de reformas, se convertiría en el milagro económico latinoamericano. Este optimismo llegó a su punto álgido cuando se aprobó el TLCAN, en 1993, pero duró poco.

Unidas al comienzo de las negociaciones del TLC, las reformas del mercado y perturbaciones externas positivas contribuyeron de tres maneras a generar una bonanza de capitales de 1990 a 1993 (Ros, 1994). La primera fue la liberalización de los mercados financieros internos. La segunda, la reducción drástica de la prima del riesgo-país a raíz del acuerdo para aliviar la carga de la deuda, la caída de las tasas de interés internacionales y la amortización de la deuda externa, financiada con los cuantiosos ingresos de las privatizaciones. La tercera, fue la apreciación real del peso y las elevadas tasas de interés que predominaron en las etapas iniciales del programa anti inflacionario de finales de 1987.

La composición de los flujos de capital se inclinó marcadamente hacia las inversiones de cartera de corto plazo. Y tuvo consecuencias relevantes sobre la economía. Por un lado, al acompañarse de la sostenida apreciación del tipo de cambio real, provocó la contracción de las utilidades en las actividades de bienes comerciables transables de la economía, con consecuencias negativas para la inversión (Ros, 2001). Además, la asignación de los recursos favoreció el consumo y no la inversión (Trigueros, 1998) reforzando así la caída de la tasa de ahorro privado. Por último, la concentración de las corrientes de capital en activos de elevada liquidez originó el deterioro gradual de los balances del sistema bancario (Trigueros, 1998).

Estas tendencias deberían haber sido motivo de legítima inquietud para la política económica. Pero no lo fueron. En 1993, el déficit en cuenta corriente alcanzó niveles del orden de 6 a 7% del PIB. A lo largo de 1994, el país enfrentó una situación de inestabilidad y violencia política que comenzó en enero con el levantamiento armado de los zapatistas (el mismo día que entró en vigor el TLCAN). En el curso del año, las autoridades agotaron las reservas internacionales para financiar el déficit de balanza de pagos, bajo el supuesto —equivocado— de que las presiones sobre las reservas eran de carácter transitorio y se corregirían sin que fuera necesario depreciar el tipo de cambio. Empero, los inversionistas y los mercados monetarios comenzaron firme y sostenidamente a mostrar que la política económica no era sostenible. Para apoyarla, sin embargo, en el transcurso del año el Banco de México autorizó el alza de las tasas de interés y otorgó mayores garantías sobre la rentabilidad de los valores del gobierno ante una posible depreciación cambiaria. Con

todo, a finales de 1994, escasamente un año después de la entrada en vigor del TLCAN, la economía mexicana se encontró en medio de una crisis financiera y al borde de la peor recesión desde los años treinta.

El ciclo de auge y caída que culminó con la crisis bancaria de los años 1994-1995 se debió, al menos en parte, a la excesiva dependencia de la desregulación financiera y de la liberalización del mercado de capitales (Clavijo y Boltvinik, 2000; Lustig, 2002; OCDE, 2002). Lo que quedó de ese ciclo fue un sistema bancario en bancarrota, cuyo rescate significó aumentar la deuda pública en 20 puntos porcentuales del PIB, y dejar hogares y empresas —principalmente pequeñas y medianas— sin acceso a financiamiento externo y prácticamente sin poder acceder al crédito bancario. Al respecto, resulta paradójico que el sector bancario tuviera que volver a racionar el crédito, como lo había hecho durante la era de restricción financiera que precedió a la liberalización financiera de finales de los años ochenta. Esta situación ha impedido un crecimiento más acelerado y ha fortalecido la dualidad de la estructura productiva.<sup>15</sup>

#### **EL DESEMPEÑO ECONÓMICO RECIENTE DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA Y DE LA INVERSIÓN**

Un aspecto decisivo del limitado ritmo de actividad económica de México a raíz de las reformas ha sido el precario comportamiento de la inversión.<sup>16</sup> En tanto que ésta no aumente aceleradamente, no se amplía ni se moderniza la capacidad productiva de manera suficiente. De hecho, la inversión fija bruta se desplomó en 1982-1987, y empezó un alza lenta en 1988. Se detuvo en 1995 y, aunque avanzó en 1995-2000, desde el 2001 está virtualmente estancada en términos reales. En síntesis, con respecto al PIB permanece alrededor

<sup>15</sup> Giugale y otros (2001) y Dussel (2000) muestran cómo la reducción de los créditos afectó de distinta manera a las grandes empresas y a las empresas pequeñas y medianas, y su desempeño exportador.

<sup>16</sup> Para un análisis del comportamiento de la inversión en el sector manufacturero mexicano después de las reformas macroeconómicas, véase Moreno-Brid (1999) y Moreno-Brid y Pérez (2003).

de 19%, muy por debajo del 25% recomendado por UNCTAD a los países en desarrollo. El comportamiento desalentador de la inversión es razón para preocuparse del futuro potencial de crecimiento económico de México. ¿A qué obedece? ¿Es posible que las reformas macroeconómicas —el cambio en el peso del Estado y el mercado— hayan adolecido de limitaciones que no fueron tomadas en cuenta en cuanto a su posible efecto sobre el proceso de inversiones en el país?

Para responder dichas interrogantes, cabe subrayar que las reformas se adoptaron en una economía estacionaria y sometida a un severo racionamiento en su acceso a capitales y financiamiento externos o internos. El entorno económico adverso se agravó por la caída de la inversión pública, dados sus efectos de complementariedad con la inversión privada (UNCTAD, 2003).

Además, dichas reformas estaban orientadas a eliminar todo tipo de subsidios y de programas de incentivos especiales, incluyendo el fomento a la inversión interna, tanto agregada como en sectores específicos. No se hizo esfuerzo suficiente por canalizar el gasto interno hacia la inversión en vez de canalizarlo hacia el consumo. El expreso rechazo del fomento a la inversión se unió a la incertidumbre propia de cualquier cambio radical de la estrategia de desarrollo y repercutió en aplazar o cancelar diversos proyectos de inversión. La eliminación de los incentivos sectoriales afectó en forma especialmente adversa a la inversión en manufacturas, dado que tradicionalmente había sido el sector más favorecido por el anterior modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la industrialización impulsada por el Estado. La intensa y repentina competencia de las importaciones, aunada a la cancelación de incentivos y apoyos oficiales, redujo la tasa de rentabilidad relativa de la manufactura lo que, a su vez, frenó la inversión. La apreciación del tipo de cambio real respecto del dólar de los Estados Unidos, contribuyó aún más a desincentivar la inversión manufacturera. Si bien es cierto que en los países en desarrollo la apreciación del tipo de cambio real puede estimular la inversión fija reduciendo los precios relativos de la maquinaria y el equipo importados, también induce a reasignar la mano de obra y la inversión desplazándolos hacia la producción de bienes y servicios no transables. Al parecer, en México predominó este último efecto.

## REFORMA DEL ESTADO Y POLÍTICA DE DESARROLLO

La otra cara de las reformas fue el achicamiento del Estado y su reestructuración. Sin embargo, aunque el Estado sea más pequeño, no es necesariamente más eficaz. De acuerdo con las normas internacionales, la carga tributaria continúa siendo extremadamente baja en México (OCDE, 2002). Los ingresos por impuestos, que a finales de los años noventa llegaban a 12% del PIB, son inferiores a los de países de América Latina de similar ingreso per cápita y mucho más bajos que en países de la OCDE relativamente comparables. Por lo tanto, las cuentas fiscales siguen excesivamente expuestas a las oscilaciones del ingreso proveniente del petróleo, que representa alrededor de un tercio de las entradas totales del gobierno. Unida a la pérdida de mecanismos de política y a la reorientación del objetivo de la política monetaria desde el crecimiento hacia la mera estabilización, así como a la inestabilidad de los flujos de capital externo, la fragilidad fiscal es la mayor fuente de un grave problema macroeconómico: la incapacidad de aplicar políticas macroeconómicas anticíclicas para aminorar los efectos negativos de las perturbaciones en la actividad económica.

Por otra parte, el ajuste fiscal realizado en México no estimuló una mayor eficiencia del sector público. A la larga, especialmente antes de 1985, dicho ajuste fiscal se logró mediante grandes recortes de la inversión pública y del salario real de los funcionarios públicos, lo que dista de ser una manera de aumentar la eficiencia global o de la burocracia. Asimismo, la principal víctima del ajuste fiscal fue la inversión pública en infraestructura. Giugale y otros (2001) demuestran la estrecha relación entre la caída de los precios del petróleo, los recortes del déficit fiscal y la reducción de la inversión pública (entre 1980 y 1997, el coeficiente de correlación entre los dos últimos fue de 0.82). Entre 2001 y 2003 la inversión pública alcanzó escasamente 3% del PIB, en comparación con 5% en 1994 y 10% en 1980-1981. Pese a algunas tendencias positivas recientes en el gasto social, es evidente que la renuncia del Estado a participar en diversas actividades no ha logrado su finalidad principal, esto es, el mejoramiento de la infraestructura social.

Las consecuencias de todo esto son más importantes de lo que usualmente se reconoce, debido a que actualmente las demandas prioritarias al Estado —en especial la política social— son muchí-

simo más grandes que en el pasado, y ello por varias razones. Por un lado, está el cúmulo de necesidades sociales insatisfechas y el legado de desigualdad agudizados en los años ochenta. Debido a la falta de dinamismo de la agricultura y a la expansión del sector urbano no estructurado, la reactivación del gasto social en los años noventa no ha logrado impedir que aumente el número de pobres ni que se mantenga una elevada desigualdad en la distribución del ingreso. Lustig (2002) muestra que, medida por el coeficiente de concentración de Gini, entre 1984 y 1989 la desigualdad de los ingresos aumentó de manera muy acentuada (alrededor de cuatro puntos porcentuales). Aunque cayó entre 1989 y 1994, se mantuvo levemente por encima de su nivel de 1984. Entre 1994 y 2000, las estimaciones de la OCDE (2002) revelan un ligero aumento en la desigualdad de ingresos (el coeficiente de Gini se elevó de 0.477 a 0.481). Los índices de pobreza (tanto extrema como moderada) muestran un comportamiento similar a través del tiempo, de manera que se requiere trazar esfuerzos especiales al respecto, para satisfacer las Metas del Milenio en cuanto a pobreza extrema y absoluta.

A la vez, la actual modalidad de desarrollo exacerba las disparidades sociales al menos de dos maneras. Si bien la apertura comercial y la reforma del sistema de tenencia de la tierra pueden haber traído consigo capitales privados y prosperidad a algunas zonas rurales, sin quererlo también ha tendido a empobrecer a una gran masa de trabajadores rurales, tal como lo hizo deliberadamente la modernización de la agricultura durante el Porfiriato. El sector que produce bienes exportables, que se vio favorecido por las reformas y respondió positivamente a ellas, se ha diferenciado claramente del sector ejidal, que no se ha visto afectado por la intensa competencia de las importaciones. En la actualidad, el sector subsiste apenas mediante su creciente incorporación a actividades no agrícolas y alrededor de 40% de sus ingresos proviene de fuentes no agrícolas, incluyendo remesas (Giugale y otros, 2001). Como lo reconocen estos autores, el estancamiento general de la producción agrícola y la persistencia de la pobreza rural guardan relación con las propias reformas. La eliminación de la protección comercial y la sobrevaluación del tipo de cambio contribuyeron a fortalecer la tendencia a la baja de los precios agrícolas reales. Por su parte, la erosión de los programas de extensión y de asistencia técnica ha afectado a gran parte de los pequeños productores agrícolas. Cuan-

do el Estado dejó de participar en la distribución, los canales de comercialización fueron dominados por intermediarios oligopólicos que disminuyen los precios que obtienen los productores y perjudican de manera especial a las zonas más pobres. La liberalización no produjo los beneficios esperados en alguna medida por la falta de mercados competitivos y por el hecho de que no se tuvo debidamente en cuenta la amplia diversidad regional y la heterogeneidad de ingresos que se da en el campo mexicano.

Por otra parte, dentro del país también se están distribuyendo muy desigualmente los beneficios de la mayor inserción en la economía internacional y en la de Estados Unidos en particular. La mayor integración se ha acompañado de un apreciable aumento de la prima salarial por concepto de mano de obra especializada con la consiguiente baja relativa del ingreso de la mano de obra no calificada, causa importante de la persistente desigualdad. A partir de 1988 se ha estado acentuando un proceso de divergencia en que los estados del norte, vinculados con las actividades exportadoras, han estado aumentando rápidamente su participación en el ingreso nacional. En cambio, el Sur, que es relativamente pobre (salvo Quintana Roo, que se vio favorecido por la expansión del turismo), se ha rezagado. Al igual que a finales del siglo XVIII la "apertura del comercio con el Atlántico norte" exacerbó la "fragmentación de los mercados regionales" en México, actualmente se observa una tendencia a profundizar las disparidades regionales, especialmente entre un Norte próspero y cada vez más integrado a la economía estadounidense y un Sur pobre y atrasado, sumido en el estancamiento agrícola.

Finalmente, y no por ello menos importante, abandonar los mecanismos de política comercial e industrial que habían surtido efecto en el pasado, sin reemplazarlos en forma adecuada, impide desarrollar las ventajas comparativas potenciales. A falta de una política industrial, el papel fundamental que corresponde a la política de desarrollo —el de modificar y mejorar la actual dotación de recursos y, con el tiempo, desplazar el patrón de ventajas comparativas hacia actividades de mayor valor agregado y alto coeficiente de tecnología— recae plenamente en las políticas sociales. En rigor, el desafío es grande y la respuesta es incierta. Pero, sin duda, de continuar con la misma política, la economía mexicana corre el riesgo de entramparse en labores relativamente poco especializadas, mal remunera-

das en procesos productivos que generan poco valor agregado. Esta perspectiva no es deseable para una economía que necesita crecer rápidamente para mejorar las condiciones de vida de sus 100 millones de habitantes, y que enfrenta la competencia intensa de China y otros países con salarios muy bajos.

### **OBSERVACIONES FINALES**

Lo anterior nos lleva al aspecto final y más importante del proceso general de reformas, respecto del cual sólo podemos plantear las interrogantes del caso. La modificación del equilibrio mercado-Estado ¿es quizá señal de que tras haber reducido el atraso económico mediante la industrialización patrocinada por el Estado, en la nueva etapa resulta más adecuado aplicar un conjunto de ideas diferente, un cambio que acompañe de manera natural la transición hacia una actividad empresarial innovadora de tipo schumpeteriano? ¿O será que “para romper las barreras del estancamiento en un país atrasado, despertar la imaginación de las personas y poner sus energías al servicio del desarrollo económico, se necesita una medicina más potente que la simple promesa de mejorar la asignación de recursos” (Gerschenkron, 1952)? La forma de resolver estas interrogantes queda fuera del alcance del presente trabajo. Pero de las respuestas dependen las perspectivas de largo plazo que tiene México de alcanzar un desarrollo económico integral. Lo que sí podemos decir, sin embargo, es que la política de desarrollo seguida en los últimos quince o veinte años no ha captado adecuadamente el origen de los obstáculos principales al desarrollo de la economía mexicana, ni de los nuevos problemas creados por el proceso de reformas y de realineación en el binomio mercado-Estado. Por mucho que no estemos dispuestos a defender todos los aspectos de las estrategias de desarrollo que se han aplicado en el pasado, no habría que dar por aceptado que la crisis se debió al agotamiento de dichas estrategias. Puesto de otra manera, para superar los actuales obstáculos al desarrollo de México es posible que se requiera una participación mayor y mejor del Estado, y no lo contrario. Como hemos tratado de demostrar, el origen de estos nuevos problemas debe buscarse en parte en la fragilidad fiscal y la menor intervención del Estado en campos tales como la inversión en infraestructura. Sin

embargo, debido al entorno ideológico, se presta muy poca atención a estos problemas y a lo que podría hacer la política de gobierno al respecto y, al mismo tiempo, se espera demasiado del aumento de la eficiencia que supuestamente deben producir las reformas del mercado. Cabe preguntarse si, como ocurría hace un siglo, hay una errada percepción de los verdaderos obstáculos que se interponen al desarrollo económico.

## BIBLIOGRAFÍA

- Beatty, E. 2001. *Institutions and Investment*. Stanford: Stanford University Press.
- Beatty, E. 2002. "Commercial Policy in Porfirian Mexico: the Structure of Protection". En *The Mexican Economy, 1870-1930. Essays on the Economic History of Institutions, Revolution and Growth*, compilado por J. L. Bortz y S. Haber. Stanford: Stanford University Press.
- Bortz, J., y S. Haber. 2002. *The Mexican Economy, 1870-1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth*. Stanford: Stanford University Press.
- Clavijo, F., y J. Boltvinik. 2000. "La reforma financiera, el crédito y el ahorro". En *Reformas económicas en México 1982-1999*, compilado por F. Clavijo. México: Lecturas El Trimestre Económico, núm. 92, Fondo de Cultura Económica.
- Coatsworth, J. 1978. "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico", *The American Historical Review* 83(1), Washington, D.C., American Historical Association.
- Coatsworth, J. 1989. "The Decline of the Mexican Economy, 1800-1860". En *América Latina en la época de Simón Bolívar*, compilado por R. Liehr. Berlín: Colloquium Verlag.
- Coatsworth, J. 1990. *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Cordera, R., y L. Lomelí. 2000. "Sobre el presidencialismo económico y su crepúsculo". *Comercio exterior* 50(11), México, Banco Nacional de Comercio Exterior (noviembre).
- Dussel Peters, E. 2000. *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

- Gerschenkron, A. 1952. "Economic Backwardness in Historical Perspective". En *The Progress of Underdeveloped Countries*, compilado por B. Hoselitz. Chicago: University of Chicago Press.
- Gil Díaz, F. 1984. "Mexico's Path from Stability to Inflation". En *World Economic Growth*, compilado por A. Harberger. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Giugale, M., O. Lafourcade y V. H. Nguyen, comps. 2001. *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Godínez, V. M. 2000. "La economía de las regiones y el cambio estructural". En *Reformas económicas en México, 1982-1999*, compilado por F. Clavijo. México: Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas El Trimestre Económico, núm. 92.
- Haber, S. 1989. *Industry and Underdevelopment: The Industrialization of Mexico, 1890-1940*. Stanford: Stanford University Press.
- Hernandez Laos, E. 1990. "Política de desarrollo industrial y evolución de la productividad total de los factores en la industria manufacturera mexicana". Informe presentado al Fondo de Estudios Ricardo J. Zevada. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 1985. *Estadísticas históricas de México*, México: INEGI.
- King, T. 1970. *Mexico: Industrialization and Trade Policies since 1940*. Oxford: Oxford University Press.
- Kuntz Ficker, S. 2002. "Institutional Change and Foreign Trade in Mexico, 1870-1911". En *The Mexican Economy, 1870-1930. Essays on the Economic History of Institutions, Revolution and Growth*, compilado por J. L. Bortz y S. Haber. Stanford: Stanford University Press.
- Lustig, N. 2002. *México: hacia la reconstrucción de una economía*. México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.
- Maddison, A. 1989. *The World Economy in the 20th Century*. París: Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Maddison, A. 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Manzanilla Schaffer, Y. 1963. *Reforma agraria en México, México: 50 años de revolución*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno-Brid, J. C. 1988. *The Motor-Vehicle Industry in Mexico in the Eighties*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Moreno-Brid, J. C. 1999. "Mexico's Economic Growth and the Balance of Payments: a Co-integration Analysis". *International Review of Applied Economics* 13(2), Londres: Routledge.
- Moreno-Brid, J. C., y E. Pérez. 2003. "Liberalización comercial y crecimiento económico en Centroamérica". *Revista de la CEPAL* 81, LC/G.2216-P, Santiago de Chile (diciembre).
- Moreno-Brid, J. C., y J. Ros. 1994. "Market Reform and the Changing Role of the State in Mexico: a Historical Perspective". En *The State, Markets and Development*, compilado por A. Dutt, K. Kim y A. Singh. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Mosk, S. 1950. *Industrial Revolution in Mexico*. Berkeley: University of California Press.
- Newell, R., y L. Rubio. 1984. *Mexico's Dilemma: The Political Origins of the Economic Crisis*. Londres: Westview Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2002. *OECD Economic Surveys*, París: OCDE.
- Ros, J. 1992. *Mexico's Trade and Industrialization Experience since 1960: a Reconsideration of Past Policies and Assessment of Current Reforms*. Helsinki: Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Ros, J. 1993. *Trade Liberalization with Real Appreciation and Slow Growth: Sustainability Issues in Mexico's Trade Policy Reform*. Helsinki: Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Ros, J. 1994. "Financial Markets and Capital Flows in Mexico". En *Foreign Capital in Latin America*, compilado por J. A. Ocampo y R. Steiner. Washington, D C: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ros, J. 2001. "Del auge de capitales a la crisis financiera y más allá: México en los noventa". En *Crisis financieras en países "exitosos"*, compilado por Ricardo Ffrench-Davis. Santiago de Chile: CEPAL/McGraw Hill.
- Rosenzweig, F. 1965. "El desarrollo económico de México de 1877 a 1911". *El Trimestre Económico* 32(5), México: Fondo de Cultura Económica.
- Solís, L. 1977. *A Monetary Will-O' the Wisp: Pursuit of Equity Through Deficit Spending*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Solís, L. 2000. *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Trigueros, I. 1998. "Flujos de capital y desempeño de la inversión: México". En *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, compilado por R. Ffrench-Davis y H. Reisen. Santiago de Chile: CEPAL/OCDE/ McGraw-Hill.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2003. *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2003*. Nueva York: Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.03.II.D.7.
- Zabludovsky, J. 1994. "La depreciación de la plata y las exportaciones". En *Historia económica de México*, compilado por E. Cárdenas. México: Fondo de Cultura Económica, Lecturas El Trimestre Económico, núm. 64.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, México, D.F.  
Universidad de Notre Dame, Indiana.