

IV. LA ERA DORADA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN

EN EL proceso de alcanzar su hegemonía, el Estado mexicano se convenció de que tenía que desempeñar un papel activo en la inversión y en la producción si México quería desarrollarse. A finales de los años treinta controlaba recursos fundamentales y había aumentado, en forma significativa, el número de instrumentos de política económica. Pero estaba por verse si iba a tener éxito en convertir la recuperación económica de la segunda mitad de los años treinta en un impulso de crecimiento sobre bases permanentes.

Sin embargo, no hubo que esperar mucho tiempo para que se iniciara una transformación plena en la economía y en la sociedad. Durante los siguientes treinta años la economía de México creció a una tasa sostenida anual de 6.4% en términos reales y el producto interno bruto per cápita creció a 3.2% (INEGI, 1999a). El sector manufacturero fue el motor del crecimiento, con una tasa de incremento de la producción del 8.2% anual (INEGI 1999a) y, durante la mayor parte del periodo, el dinamismo del mercado doméstico fue su mayor fuente de demanda. El país se transformó de una sociedad agraria a una urbana, semi-industrial. La proporción de la población que habitaba áreas urbanas creció de 35 a 58%, en tanto la población total crecía de 20 a 48 millones (cuadro A.3) y la proporción de la producción manufacturera pasaba de 15 a 23.3% (cuadro IV.1).

La tasa de inversión aumentó de 8.6 a 20% del PIB y la participación de la inversión privada en el PIB pasó de menos de cinco a más de 13% (cuadro IV.2). La tasa de alfabetización casi se duplicó, pues alcanzó 76% en 1970 (cuadro A.3). Los años promedio de escolaridad de la población de 15 años o más se incrementó de 2.6 a 3.4 y la expectativa de vida aumentó 22 años, hasta alcanzar alrededor de 61 años (cuadro A.3). La tasa de mortalidad infantil cayó casi a la mitad, pasando de 139 por mil a 77 por mil (cuadro A.3). En resumen, durante

CUADRO IV.1. Estructura del PIB (en porcentajes)

	1940	1945	1955	1970
Agricultura ^a	19.4	17.9	18.7	11.6
Minería	6.4	5.1	4.8	4.8
Manufacturas	15.4	15.9	17.5	23.3
Construcción	2.5	3.4	3.7	4.6
Electricidad	0.8	0.7	0.9	1.8
Servicios ^b	55.5	56.9	54.4	53.9

NOTA: Basado en precios constantes de 1960.

^a incluye ganadería, silvicultura y pesca.

^b Incluye el residuo.

FUENTE: INEGI (1985).

CUADRO IV.2. Inversión fija como porcentaje del PIB

	Privada	Pública	Total
1940	4.4	4.2	8.6
1945	6.1	6.0	12.1
1950	6.7	6.7	13.5
1955	10.1	4.7	14.8
1960	10.2	5.0	15.2
1965	10.3	6.0	16.4
1970	13.4	6.6	20.0

NOTA: La inversión y el PIB medidos a precios constantes de 1970.

FUENTE: INEGI (1999a).

estas *trente glorieuses*,¹ la economía y la sociedad fueron radicalmente transformados.

POLÍTICAS COMERCIAL, INDUSTRIAL Y FINANCIERA

Cuando Manuel Ávila Camacho asumió la presidencia, en diciembre de 1940, la industrialización se convirtió en el objetivo principal de la política económica de México. El esfuerzo industrializador se dio junto con la profundización de la protección comercial, que se convirtió en un instrumento clave de la estra-

¹ En este caso citamos la expresión de Albert Hirschman (1986) para referirnos al periodo 1940-1970. Originalmente, él la usó para referirse al periodo 1950-1980.

tegia de desarrollo.² En 1943, en plena guerra mundial, México y Estados Unidos firmaron un acuerdo comercial bilateral, comprometiéndose ambas partes a congelar las tarifas de varios productos (Cárdenas 1994).³ Sin embargo, en 1944 el gobierno mexicano anunció un sistema de controles a la importación con el propósito de proteger a las industrias nacionales de la competencia del exterior. En un principio, el sistema se justificó oficialmente como una medida de defensa contra el "dumping" y para asegurar el uso efectivo de las reservas de divisas acumuladas (King, 1970; Mosk 1950). Pero en 1947, cuando el sistema de control a las importaciones se empezó a aplicar, el proteccionismo había sido adoptado oficialmente como un instrumento clave de la política de desarrollo del gobierno. (Mosk 1950). También en ese año se sustituyeron las tarifas específicas por tarifas *ad valorem* a fin de proteger de la inflación los ingresos vía tarifas (Cárdenas 1994). A lo largo de los años cincuenta la protección comercial amplió sus alcances generalizando la exigencia de permisos de importación para estimular prácticamente cualquier industria que sustituyera importaciones.

A medida que la sustitución de importaciones se completaba en la mayoría de los bienes de consumo no durable y bienes intermedios ligeros a principios de los años sesenta, la política comercial e industrial se enfocó al desarrollo de los bienes de consumo durables, intermedios pesados y a los bienes de capital.⁴ Llevar a cabo esta estrategia requirió apoyarse cada vez más en las licencias a la importación —otorgadas, esencialmente, bajo el criterio de disponibilidad o no de sustitutos nacionales—⁵ en tanto la protección vía tarifas se hizo menos

² Para una descripción de la política industrial en el periodo de la posguerra, véanse King (1970) y Mosk (1950).

³ Debido a que las tarifas específicas fueron congeladas y los precios de importación aumentaron, las tarifas implícitas de importación cayeron de 17.1% en 1939 a 7.5% en 1945 (Cárdenas, 1994).

⁴ Para una descripción de la política industrial durante este periodo, véanse CEPAL-NAFINSA (1971), Ros (1994c), Solís (1981) y Villarreal (1976).

⁵ King describe los procedimientos para otorgar licencias de importación de la siguiente manera: "Si el producto ya se encuentra producido en México, y las fechas de entrega son satisfactoriamente razonables y si los arreglos financieros no son muy inferiores, entonces los permisos de importación no eran otorgados. Si no hay un producto nacional que, según el criterio del comité,

importante.⁶ Así, la protección industrial se mantuvo, y aun aumentó, en la medida en que la proporción de importaciones sujetas a permiso subió de 17.7% en 1956 a 68.3% en 1970 (Gil Díaz, 1984). Este instrumento estuvo combinado con otras políticas para promover la integración industrial local, incluyendo el establecimiento de requerimientos de contenido nacional en la industria automotriz (1962), la publicación anual de una lista de productos industriales con potencial para la sustitución de importaciones, y "programas de fabricación" en los sectores de bienes intermedios pesados y bienes de capital que comprendían incentivos fiscales y permisos de importación a nivel de sector o de empresa. Estos programas incluían, en algunos casos, metas de exportación o de generación de divisas, por lo general sujetos a un calendario y a un diferencial máximo entre precios internos y de importación. El número de programas aumentó a lo largo de los años sesenta y gran parte de los setenta, especialmente en los sectores de bienes intermedios pesados y de capital, con lo que se convirtieron en el instrumento de política industrial más importante durante la segunda etapa, la más difícil, de la industrialización vía sustitución de importaciones.

La estructura de la protección fue tal que los niveles de protección subían con el grado de procesamiento, en especial entre los bienes de consumo durable y, con el tiempo, la diferenciación en los niveles de protección aumentó tanto entre el sector manufacturero y los sectores de bienes primarios como en el sector industrial donde la posición relativa de los bienes no durables empeoró y la de los bienes de consumo durable mejoró. El principal sesgo en contra de las actividades primarias

se acerque al artículo requerido, en tal caso será recomendada una licencia de importación... Se podrán mencionar diferencias en el precio, sobre todo en una apelación en contra de tal acuerdo, pero al parecer en la práctica el precio interno tiene que ser al menos 100% mayor que el producto importado para considerar una licencia de importación, y en muchos casos las diferencias eran mucho más altas y aún así no se otorgaban licencias" (King, 1970, páginas 78-79; véase también Izquierdo, 1964).

⁶ Aún en el periodo anterior, la protección tarifaria era un tanto limitada. King (1970, p.76) estimó que la proporción de tarifas en el valor de las importaciones varió entre 8 y 13% durante el periodo de 1940 a 1964.

CUADRO IV.3. *Tasas de protección efectiva (porcentajes)*

	1960	1970
Agricultura	3.0	-1.4
Minería	-0.2	-12.3
Petróleo	-7.9	5.3
Manufacturas	46.6	36.9
Bienes de consumo	40.1	28.4
Intermedios ligeros	42.7	15.1
Intermedios pesados	38.1	41.4
Bienes de consumo durable y de capital	85.2	77.1
Protección nominal promedio (todos los comerciábiles)	15.1	13.1

NOTA: El cuadro refleja las tasas implícitas sin ajuste en el tipo de cambio. El tratamiento de los no comerciábiles sigue el método modificado de Balassa (supone que el valor agregado de los no comerciábiles no cambia).

FUENTES: BUENO (1971) para 1960; Ten Kate y Wallace (1980) para 1970.

no lo resintió la agricultura —dado el efecto compensatorio de los subsidios a los insumos y los precios de garantía para los cultivos básicos—,⁷ excepto a mediados de los años sesenta y los setenta cuando la protección efectiva pasó de positiva a negativa en ese sector lo que, aparentemente, contribuyó a la desaceleración del crecimiento de dicho sector. Fueron más bien la minería y, en especial, el sector petrolero los que subsidiaron al resto de la economía mediante bajos precios de la energía (cuadro IV.3).

Las políticas para la promoción de las exportaciones, si bien de menor importancia, no estuvieron completamente ausentes a lo largo de los 30 años, sobre todo en la última década del periodo (King 1970, Ros 1994c). A mediados de los sesenta se estableció el programa de maquiladoras o de industrialización fronteriza (1965), un régimen especial de libre comercio e inversión para las empresas que procesaran para la exportación, ubicadas a lo largo de la frontera norte. Este programa autorizaba a las empresas a importar materias primas a México, libres de aranceles, siempre que su entera producción se exportara,

⁷ Los precios de garantía agrícolas eran administrados a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), una agencia gubernamental creada en 1961 para adquirir bienes agropecuarios y regular su comercio.

en tanto Estados Unidos sólo aplicaba impuestos de importación sobre el valor agregado en México.

El financiamiento a la exportación también se amplió con el tiempo. En 1960 los bancos y otras instituciones financieras fueron autorizados a usar parte de sus reservas legales mínimas para otorgar créditos de exportación a empresas manufactureras. En 1963 fue creado el Fondo para la Exportación de Productos Manufacturados, FOMEX —administrado por el Banco de México y financiado con los ingresos de las tarifas a la importación— para proveer créditos a la exportación a bajas tasas de interés a los exportadores de manufacturas. Al mismo tiempo, las exportaciones de manufacturas quedaron exentas de impuestos a la exportación. Los impuestos a la exportación como proporción del valor de las exportaciones cayeron de su máximo de 15.1% en 1955 (cuando estos impuestos fueron aumentados para reducir las ganancias extraordinarias asociadas a la devaluación de 1954) a menos de 5% en 1966.

La participación del gobierno en el financiamiento a la inversión industrial fue activamente llevada a cabo por Nacional Financiera, la que tuvo un importante papel en el financiamiento de las inversiones en industrias manufactureras que enfrentaron escasez en tiempos de guerra (tales como el acero, el cemento, otros materiales de construcción y la refinación del petróleo) (King 1970). Por ejemplo, en 1942 Nacional Financiera tomó participación minoritaria en Altos Hornos de México, que se habría de convertir en la empresa siderúrgica más grande de México (Vernon 1963). Posteriormente hubo una reducción del papel promotor del Estado en las áreas del financiamiento industrial y las empresas públicas —excepto por la nacionalización de la industria eléctrica a principios de los años sesenta— que habían sido decisivas en la fase anterior del proceso de industrialización. Estas acciones fueron, crecientemente, cubiertas por la banca privada en el financiamiento a largo plazo y por la inversión extranjera directa en las industrias manufactureras con más rápido crecimiento. Siguiendo una tendencia iniciada en los cincuenta, Nacional Financiera desplazó su inversión de la industria manufacturera hacia la infraestructura que, en 1965, representaba dos tercios de su inversión total acumulada (King 1979).

Las políticas industriales también incluyeron incentivos fiscales, si bien su papel fue relativamente menor y subsidiario de la política comercial. Estos incentivos perseguían diversificar la estructura industrial y estimular la formación de capital en las manufacturas. En 1941 se promovió una nueva ley que ofrecía concesiones fiscales por cinco años a las industrias manufactureras consideradas nuevas y necesarias para el desarrollo de la manufactura.⁸ El periodo libre de impuestos fue alargado con la ley de 1946 dirigida al desarrollo manufacturero (*Ley de Fomento de Industrias de Transformación*) (Cárdenas 1949). Los incentivos fiscales generales fueron la base de la Ley de 1955 para el desarrollo de las industrias nuevas y necesarias, incluyendo devolución de impuestos sobre los ingresos de las empresas y la eliminación de impuestos a la importación de maquinaria, equipos y materias primas (bajo la llamada Regla XIV). A cambio de las concesiones fiscales las empresas aceptaron condiciones ligadas al control de precios y de calidad y a la capacitación de los trabajadores. En 1961, una reforma fiscal sobre los ingresos de las empresas permitió la deducción de la depreciación de las utilidades gravables para promover la renovación del acervo de capital fijo y la reinversión de utilidades.

El cambio en las prioridades de la política del gasto público hacia los gastos económicos y sociales, iniciado en la administración de Cárdenas, continuó y se profundizó. El gasto en materia económica subió de 38% (durante la administración de Cárdenas) hasta representar 55% del total del gasto público durante los últimos seis años del periodo, con particular atención en este tipo de gastos en las administraciones de Miguel Alemán, Ruiz Cortines y Díaz Ordaz (cuadro IV.4). De forma similar, el gasto social subió de 8% (bajo Cárdenas) a 32% hacia el final del periodo (cuadro IV.4). La inversión pública experimentó un crecimiento sistemático, aumentó su participación en el PIB de 3% bajo Cárdenas a 6% bajo la administración de Díaz Ordaz (cuadro IV.5). Su composición reflejaba las prioridades de la estrategia de desarrollo ya que la asignación para el desarrollo industrial creció durante este periodo hasta alcanzar una

⁸ Las nuevas industrias se referían a todos esos bienes que no eran producidos dentro del país y las industrias necesarias a aquellos que abastecían menos de 80% del mercado interno (Solís, 2000).

CUADRO IV.4. *Composición del gasto en el presupuesto federal (porcentajes)*

	Total	Económico	Social	Administrativo
1935-40 (Cárdenas)	100	38	18	44
1941-46 (Ávila Camacho)	100	39	17	44
1947-52 (Alemán Valdés)	100	52	13	35
1953-58 (Ruiz Cortines)	100	53	14	33
1959-64 (López Mateos)	100	39	19	42
1965-70 (Díaz Ordaz)	100	55	32	13

FUENTE: Wilkie (1970), INEGI (1999a).

participación de 40% de la inversión pública total, contra 7.4% bajo Cárdenas. La inversión en el sector social, a lo largo del periodo, creció constantemente y más que dobló su participación en el total. La inversión para el desarrollo del sector agrícola mantuvo, inicialmente, su participación en la inversión pública total, pero empezó a declinar hacia la segunda mitad de los años cincuenta (cuadro IV.5).

También debemos mencionar un número de acciones emprendidas al principio del periodo para propiciar la entrada de capital del exterior y el acceso al crédito externo, que incluyeron un arreglo final exitoso, negociado por el gobierno de Ávila Camacho con las compañías petroleras americanas expropiadas, y por el cual México estuvo de acuerdo en compensarlas por el valor del petróleo en la superficie (no en el subsuelo) y por el valor del equipo (incluido por las compañías petroleras en la estimación, muy superior, de sus pérdidas) (Marichal, 1989). Las acciones emprendidas también incluyeron la renegociación de la deuda externa por la cual los tenedores de bonos mexicanos aceptaron una reducción de aproximadamente 90% del valor nominal de la deuda del gobierno mexicano. El Acuerdo Suárez-Lamont de 1942, que fue posible por la intervención del gobierno de Estados Unidos con el objetivo estratégico de cooperación hemisférica en tiempos de guerra, ha sido considerada la renegociación de la deuda más favorable del periodo para un país latinoamericano deudor (Marichal, 1989; véase también Bazant, 1968). Un arreglo algo similar se logró en 1946 con los accionistas de la Compañía de Ferrocarriles de México.

CUADRO IV.5. *Composición de la inversión pública federal (porcentajes)*

	Total	Agricul- tura	Indus- tria	T. y C. ^a	Social	Adminis- tración
1935-40 (Cárdenas)	100 (3.0)	17.7	7.4	64.9	9.6	0.4
1941-46 (Ávila Camacho)	100 (3.9)	17.4	11.6	58.1	11.0	1.9
1947-52 (Aleman Valdés)	100 (5.3)	19.9	23.1	42.1	13.7	1.2
1953-58 (Ruiz Cortines)	100 (4.9)	13.9	34.5	34.4	14.4	2.9
1959-64 (López Mateos)	100 (6.0)	10.6	37.5	24.9	24.2	2.8
1965-70 (Díaz Ordaz)	100 (6.1)	11.0	40.1	21.8	25.2	1.9

NOTA: Datos en paréntesis se refieren a la inversión pública como porcentaje del PIB.

^a Transporte y comunicaciones.

FUENTE: INEGI (1999a).

CUADRO IV.6. *El comportamiento macroeconómico*

Promedios anuales	1941-1945	1946-1955	1956-1970
Tasa de crecimiento del PIB ^a	6.0 ^b	6.0 ^c	6.7 ^d
Inflación ^c	14.3 ^b	9.3 ^c	2.9 ^d
Tipo de cambio real ^f	80.8	91.9	92.4
Salario industrial real ^f	81.7	90.3	174.0
Exportaciones (% del PIB) ^g	6.4	5.5	4.8
Importaciones (% del PIB) ^g	8.7	11.3	7.6
Términos de intercambio ^f	84.9	95.5	63.7
Superávit presupuestal ^h	-0.5	-0.1	0.0

^a Tasa promedio anual de crecimiento.

^b 1940-1945.

^c 1945-1955.

^d 1955-1970.

^e Crecimiento promedio anual de los precios al mayoreo en la Ciudad de México.

^f Índice 1940 = 100. Los salarios reales se refieren al final del periodo. Los salarios reales se refieren al promedio de los salarios por hora en los distritos industriales deflactados por el índice de precios al mayoreo en la Ciudad de México.

^g Exportaciones, importaciones y el PIB están medidos a precios constantes de 1970.

^h Porcentaje del PIB. Gobierno Federal.

FUENTE: Oxford Latin American Economic History Database (OxLAD) para los términos de intercambio. Tipo de cambio real basado en precios al mayoreo de EUA (U.S. Census Bureau Statistical Abstract of the United States, 1971, y en precios al mayoreo de la Ciudad de México (INEGI, 1999a). El resto, INEGI (1999a).

El largo periodo de rápido y sostenido desarrollo económico, alimentado por el conjunto de políticas descritas, se puede descomponer en tres etapas: el auge de la guerra, el periodo de crecimiento con inflación de 1946 a mediados de los años cincuenta, y el periodo que va hasta 1970 (la etapa del desarrollo estabilizador). El cuadro IV.6 presenta los indicadores principales de las tres etapas.

EL AUGE DE LA GUERRA, 1941-1945

De 1940 a 1945 el PIB de México creció a una tasa sin precedente de 6% anual en términos reales, y el PIB per cápita lo hizo a una tasa de 3.2%. La manufactura fue el motor del crecimiento, con una tasa promedio de expansión anual de la producción de 10.2% (INEGI, 1999a), mientras la agricultura crecía a 3.3% al año (OxLAD).

En esta primera etapa, durante la segunda Guerra Mundial, contrariamente a lo que con frecuencia se ha argumentado, la expansión de la demanda externa, más que la sustitución de importaciones, fue lo que le dio el más importante impulso a la actividad manufacturera.⁹ De acuerdo con Cárdenas (1994, 2000), la expansión industrial de México durante esos años, a diferencia de muchos otros países de América Latina, fue impulsada por las exportaciones (cuadro A.6) las que crecieron rápidamente a pesar de la apreciación real gradual del peso durante la guerra (como consecuencia de que la inflación de México fue mayor a la de Estados Unidos en condiciones de un tipo de cambio fijo) (cuadro A.9). El resultado fue que las exportaciones de manufacturas aumentaron su participación en seis veces, en el total de las exportaciones, de 7% a casi 40% en 1945, porcentaje que no habría de alcanzarse nuevamente sino hasta los años ochenta. La industria textil fue la más beneficiada por el auge exportador. Los productos textiles que representaban menos de 1% de las exportaciones en 1939, participaron

⁹ Para la visión convencional que atribuye el crecimiento industrial a la sustitución de importaciones durante la guerra, véanse Cavazos (1976), Vernon (1963) y Villarreal (1977).

con 20% de las exportaciones en 1945 (Vernon 1963). La industria textil pasó de uno a tres turnos diarios. Algún estímulo fue la escasez de bienes manufacturados en el mercado interno. En tanto el total de las importaciones se expandió rápidamente durante la guerra, las importaciones textiles, de productos químicos y vehículos se rezagaron, lo que generó oportunidades a los empresarios privados (Vernon 1963). El estímulo a la industria también provino del rápido crecimiento de la inversión pública, a una tasa de 14% al año, lo cual generó un auge en la construcción y contribuyó, junto con el aumento de la inversión privada, a un importante incremento de la tasa de inversión total (cuadro iv.2). Como ya se mencionó, el desarrollo de la agricultura, con la participación de la inversión y obra públicas, mostró un fuerte incremento (de casi tres veces) en las tierras atendidas por programas públicos de irrigación. La fuerte inversión en comunicaciones y transportes hizo que la red carretera para "todo clima" se duplicara (Vernon, 1963).

Este periodo vio el ascenso de un nuevo grupo de industriales, surgido durante el periodo de Cárdenas y descrito por Mosk (1950) en su clásico trabajo sobre la revolución industrial en México. Este nuevo grupo estaba constituido por propietarios de pequeñas empresas, con capital nacional y orientados al mercado interior, con una visión nacionalista y decididamente proteccionista. La respuesta a las oportunidades de negocios en el sector industrial, resultado del auge de los tiempos de guerra, fue reforzada por la entrada de refugiados a México en los años treinta y a principios de los cuarenta, en algunos casos con capital financiero, en otros con capacidad profesional. Este proceso industrializador también fue impulsado por el programa de la reforma agraria de los años treinta que frenó la inversión privada hacia la agricultura. Este es también el periodo en que el gobierno empezó a invertir en las industrias manufactureras lo que ocurrió, en particular, a través de las inversiones de Nacional Financiera.

El auge de la guerra trajo consigo presiones inflacionarias. El nivel de los precios internos (medidos por los precios al mayoreo en la Ciudad de México) casi se duplicó entre 1940 y 1945, con una tasa de crecimiento de 14% anual, como resul-

tado de la escasez en tiempos de guerra junto con el impacto monetario del superávit comercial¹⁰ y de las entradas de capital que derivaron en un rápido crecimiento de los créditos bancarios y de la demanda agregada, a pesar de la austeridad, comparada con los estándares de América Latina, en materia fiscal y monetaria (Cárdenas 1999;Vernon 1963) (cuadro A.9). El salario nominal quedó rezagado en relación al nivel de los precios, con lo que el salario real cayó casi 20% entre 1940 y 1945 (cuadro iv.6). Al mismo tiempo, el cambio en la estructura del empleo de ocupaciones de bajos salarios a las de altos salarios permitió que los ingresos salariales reales, en promedio, crecieran ligeramente (López Rosado y Noyola, 1951). En cualquier caso, la distribución funcional del ingreso empeoró y la participación de los salarios en el PIB cayó de 29.1 a 22.6% entre 1940 y 1945.¹¹ El auge de la inversión en el contexto de una oferta elástica de mano de obra procedente del sector agrícola así como la falta de sindicatos fuertes e independientes ayudan a explicar la caída de los salarios reales y de su participación en el PIB.

CRECIMIENTO CON UN CICLO DE DEVALUACIÓN-INFLACIÓN, 1946-1955

En la segunda etapa, iniciada en 1946, el crecimiento industrial sostenido a una tasa anual de 6.3% (INEGI 1999a) fue determinado en gran medida por factores internos; la industrialización, impulsada por la protección comercial, lo fue mucho más por la sustitución de importaciones y la demanda interna que por las exportaciones (cuadro A.6). En particular, la sustitución de importaciones de bienes de consumo avanzó rápidamente durante esos años. En 1940 los bienes de consumo y de capital representaban cada uno 30% de las importaciones tota-

¹⁰ Hay que notar que en el cuadro iv.6 las proporciones de exportaciones e importaciones en el PIB están expresadas en precios constantes de 1970. A precios corrientes, las exportaciones en 1945 eran mayores que las importaciones en más de una tercera parte y superávits comerciales prevalecieron durante la guerra.

¹¹ Véase Solís (2000), basado en Ortiz Mena *et al.* (1953).

les; para 1955 la participación de los bienes de consumo se había reducido a la mitad, mientras que la de los bienes de capital había saltado a 40%. Este proceso de sustitución de importaciones fue estimulado por el aumento en las tarifas durante la administración de Miguel Alemán (1946-1952) que, al mismo tiempo, evitó fuertes restricciones a la importación de bienes de capital y materias primas que la industria local necesitaba para su expansión. Ésta también se benefició con la primera oleada de inversión extranjera de la posguerra, dirigida por un nuevo tipo de inversionistas orientados a la manufactura para el mercado interno, diferente de los tradicionales compradores de bonos o de compañías en busca de materias primas para la exportación.

A pesar del acento puesto en la industrialización, la agricultura en conjunto registró un importante crecimiento. El exitoso desarrollo agropecuario se extendió a lo largo de todo el periodo de 1940 a 1965, durante el cual la producción agrícola creció a una tasa de 5.7% por año y la producción ganadera lo hizo a una tasa de 3.7% (Yates 1981). Tres factores hicieron posible este comportamiento excepcional. Primero, el aumento de las tierras cultivables (a una tasa de 3.2% anual), parcialmente localizadas en zonas lluviosas y, en parte, en las nuevas tierras abiertas al cultivo con grandes proyectos de irrigación (la superficie irrigada se duplicó entre 1940 y 1960). La reforma agraria también jugó un papel importante al incorporar tierras previamente ociosas (Solís 1981). Segundo, se dio un incremento en los rendimientos por hectárea, gracias a un mayor uso de semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola. El rápido cambio tecnológico contrarrestó los efectos sobre la rentabilidad derivados de la caída de los precios promedio reales de la agricultura durante este periodo. También, aunque de menor importancia, fueron los cambios en la composición de los cultivos que contribuyeron a la expansión de la producción total gracias a la introducción de cultivos de alto valor, en especial en las tierras irrigadas.

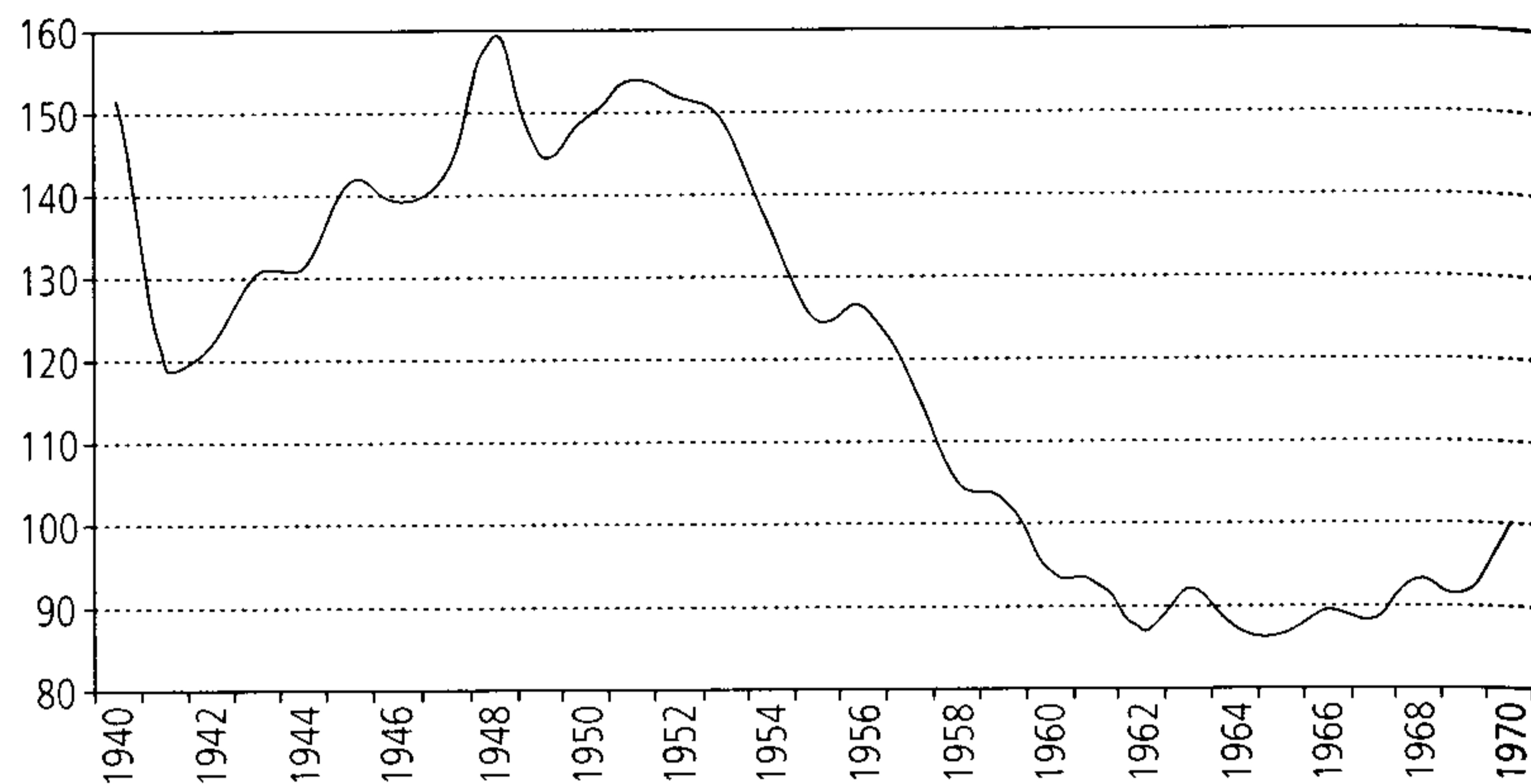
Sin embargo, la agricultura presentaba una estructura dual. Se generó la brecha, que se amplió durante los años cincuenta, entre las empresas privadas del norte y noroeste y los ejidos

en las regiones centro y sur del país. Las primeras estuvieron orientadas mucho más hacia los mercados de exportación y fueron las más beneficiadas con la inversión pública en carreteras y sistemas de irrigación, así como de las nuevas tecnologías de la revolución verde, mientras los ejidos continuaron usando los métodos tradicionales y permanecieron orientados hacia el mercado interno, con el rápido crecimiento poblacional aumentando la presión sobre la tierra. De cualquier modo, cada uno de los tres tipos de propiedad —grandes propietarios, ejidos y minifundistas (propietarios de menos de cinco hectáreas)— contribuyó de manera satisfactoria y sustancial al rápido crecimiento de la agricultura.

En conjunto, a lo largo del periodo (1940-1965) la agricultura tuvo un comportamiento excepcional en todas las funciones que cumple en el desarrollo económico: 1) incrementó la producción para hacer frente a la rápida expansión de la población urbana, abasteciendo los niveles crecientes del consumo de alimentos; 2) abasteció al sector manufacturero con una creciente producción de materias primas e ingresos crecientes de divisas, necesarias para satisfacer las necesidades de importación para la industrialización; 3) un rápido crecimiento de la oferta de mano de obra para satisfacer, a niveles salariales bajos, la demanda creciente de trabajo del sector industrial y de servicios; 4) ahorros dirigidos a la inversión en infraestructura y en la industria a través de la intermediación del sistema bancario y de los cambios en los precios relativos entre la agricultura y la industria,¹² y 5) un mercado en expansión para la producción industrial, constituido por una pequeña pero creciente clase media rural (Hansen 1971). Tal vez la mayor contribución fue que el México rural hizo posible la estabilidad política e, indirectamente, la dinámica respuesta del sector privado a los incentivos de las políticas del gobierno.

¹² Un estudio a finales de los años sesenta halló que la transferencia combinada neta de la agricultura al resto de la economía a través del sistema fiscal, el sector bancario y los términos de intercambio internos fue de entre 2 y 3% de la inversión fija total durante los veinte años anteriores y una proporción bastante más alta de la inversión privada en los sectores industriales y de servicios (Eckstein, 1966, citado por Hansen, 1971).

GRÁFICA IV.1. *Términos de intercambio 1940-1970*
(índice 1970 = 100)



FUENTE: *Oxford Latin American Economic History Database (OxLAD)*.

Con el final de la segunda Guerra Mundial el país enfrentó la aparición de nuevos e imprevistos problemas macroeconómicos. Después de varios años de superávit comercial y de una rápida apreciación del tipo de cambio real durante la guerra (cuadro IV.6 y cuadro A.9), la balanza comercial de México empezó a registrar números rojos con la caída de la demanda externa después de la segunda Guerra Mundial y una caída en los términos de intercambio terminada la Guerra de Corea (cuadro A.10 y gráfica IV.1). La fuerte expansión de la actividad económica derivó en mayores importaciones, especialmente de bienes de capital e intermedios, que superaron la disponibilidad de exportaciones. La consiguiente presión sobre el mercado de divisas se exacerbaba en ocasiones debido a la salida de capital a corto plazo, desencadenando crisis periódicas en la balanza de pagos. La continua presión sobre el tipo de cambio, empeorada a veces por la salida de capital a corto plazo, aceleró periódicas crisis en la balanza de pagos. Devaluación y aumentos en la protección comercial fueron las respuestas usuales.

La primera crisis ocurrió en julio de 1948 (con el abandono por parte del Banco Central de su intervención en el mercado

de cambios, después de la caída de casi 75% de las reservas internacionales comparado con el nivel en diciembre de 1945), seguida por una casi continua depreciación del peso hasta junio de 1949, cuando se abandonó la flotación y el peso se fijó a 8.65 por dólar (comparado con el 4.85 antes de la crisis). En este caso el factor que desencadenó este proceso fue la drástica caída de las reservas internacionales en 1946-1947 como resultado del gran incremento de las importaciones debido, a su vez, a la expansión de la demanda interna diferida durante la guerra. La devaluación fue seguida por un fuerte aumento en la producción y las exportaciones en 1950 y 1951 (cuadro A.10), estimuladas por la devaluación misma así como por el inicio de la Guerra de Corea y el aumento de la actividad económica en Estados Unidos.

Una segunda crisis tuvo lugar en abril de 1954 como respuesta al desequilibrio externo causado por los ajustes al término de la Guerra de Corea y la subsecuente recesión de Estados Unidos.¹³ En esa ocasión la paridad del peso se fijó en 12.50 por dólar, cifra que permaneció hasta 1976. La devaluación consistió en una medida preventiva de parte del Banco de México, antes de que sus reservas internacionales estuvieran seriamente en peligro. El ajuste externo que siguió en 1954-1955 fue alcanzado, en mayor medida que en 1948-1950, en medio de una fuerte recuperación —a una tasa de 10% en 1954 y 8.5% en 1955— acompañada de una importante expansión de las exportaciones y de un moderado y transitorio aumento de la inflación.

La diferencia entre el ajuste de 1954-1955 y las siguientes crisis de divisas de los setenta, ochenta y noventa —cuando el ajuste externo estuvo acompañado del derrumbe de la inversión pública y privada, la recesión económica y una fuerte aceleración de la inflación— son notables y pueden explicarse por varios factores (Lustig y Ros, 1987). Primero, la estabilización de 1954 no fue estrictamente ortodoxa. De hecho, la devaluación estuvo acompañada de una expansión fiscal que llevó a

¹³ Es interesante observar que las crisis de balanza de pagos de México de 1948 y 1954 estimularon, respectivamente, el desarrollo en el Fondo Monetario Internacional (FMI) del enfoque absorción y del enfoque monetario de la balanza de pagos (véanse De Vries, 1987; Suárez Dávila, 2005).

un incremento de 14.3% de la inversión pública real, la mayor parte de la cual se dirigió hacia las industrias que, en ese momento, tenían una importante participación del Estado y un alto potencial de sustitución de importaciones.¹⁴ Segundo, los efectos contraccionistas de la devaluación fueron, probablemente, menos importantes de lo que fueron después: la deuda privada en dólares no existía, así que los efectos de la devaluación sobre las hojas de balance estuvieron, en gran medida, ausentes; la participación de los asalariados (con baja propensión al ahorro) en el ingreso y consumo era pequeña; y el déficit comercial era muy pequeño cuando tuvo lugar la devaluación (la cual, como se dijo más arriba, fue en gran medida preventiva). A su vez, los efectos expansivos de la devaluación fueron grandes dado que el potencial de sustitución de importaciones competitivas era alto y que la participación de las exportaciones que no respondían a los ajustes en el tipo de cambio (tal como la exportación de petróleo) no era importante. Por último, el grado de indización de los salarios era bajo y considerablemente menor que en los ochenta (los ajustes salariales se llevaban a cabo cada dos años), lo que resultaba en una limitada inercia inflacionaria.

La inflación promedio entre 1945 y 1955 fue de 9.3% por año (medida con los precios al mayoreo en la Ciudad de México), fluctuando dentro de un amplio rango. La inflación fue atizada por el auge provocado por la Guerra de Corea y posteriormente por el efecto, de una sola vez, de la devaluación de 1954 sobre el nivel de los precios. Además, el nuevo papel del Estado implicó una reestructuración y el aumento del gasto, pero sin que se hiciera una reforma equivalente del lado de los ingresos en las cuentas fiscales. El impuesto inflacionario fue su sustituto durante la mayor parte de este periodo.¹⁵ A pesar de las presiones inflacionarias durante este periodo y contrariamente a lo

¹⁴ Es más, en febrero de 1954 las tarifas a la importación se incrementaron en 25% y a partir de entonces se usaron controles directos más intensamente que en el pasado.

¹⁵ El papel del financiamiento monetario del déficit público puede, sin embargo, que se haya exagerado (véase Cárdenas, 1994).

que había pasado durante el auge de la guerra, los salarios reales registraron una lenta recuperación de alrededor de 1% por año, con el resultado de que su participación en el PIB subió entre 1945 y 1955 de 23% a casi 27% (Solís 2001).

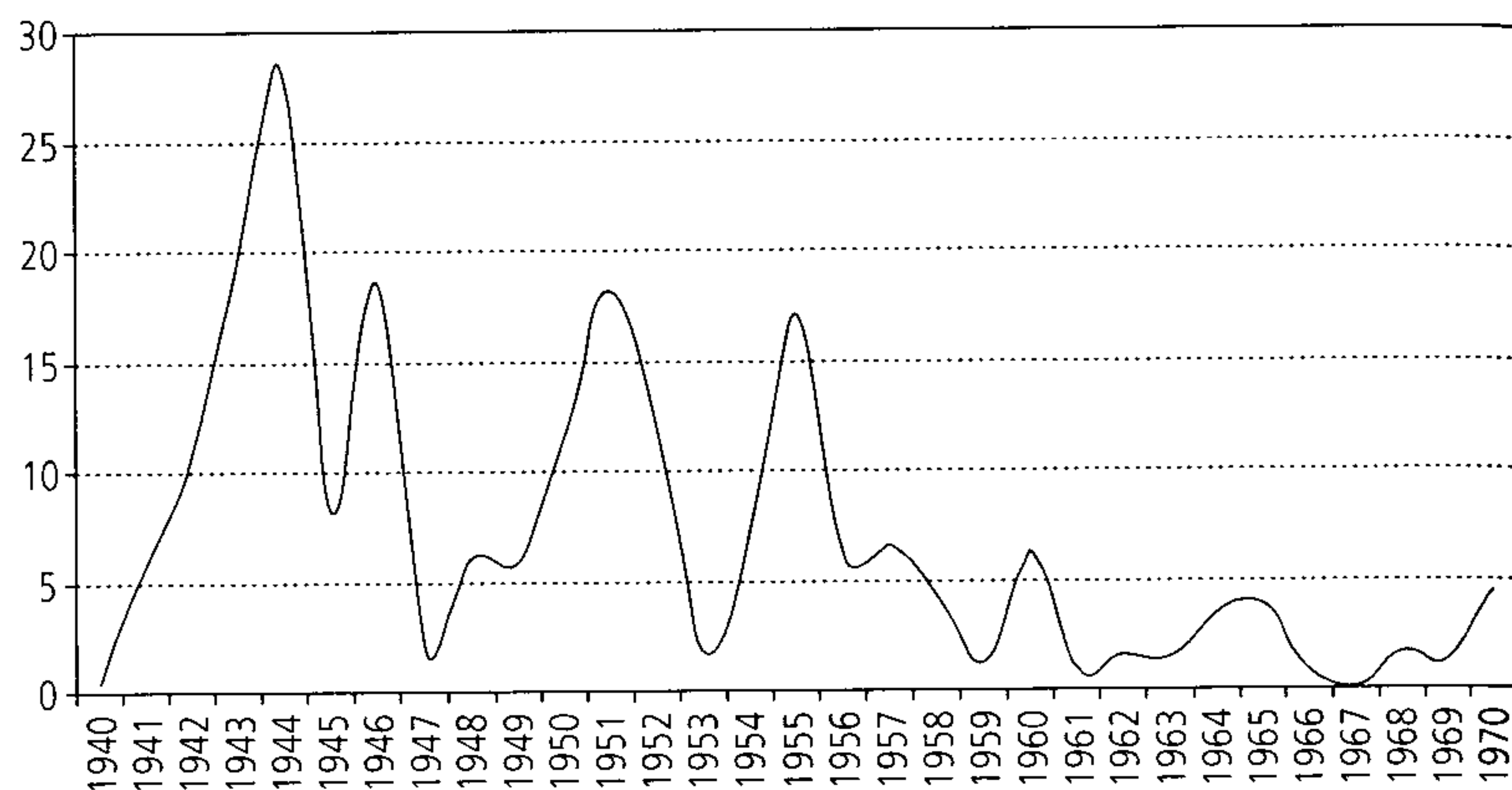
DESARROLLO CON ESTABILIDAD MACROECONÓMICA, 1956-1970

El periodo de 1956 a 1970, generalmente conocido como el de "desarrollo estabilizador",¹⁶ ha sido considerado como los años dorados del crecimiento económico moderno de México. Durante este periodo el crecimiento del PIB se aceleró, registrando una tasa media anual de 6.7%, con una tasa de inflación de 3% al año, en tanto que el tipo de cambio permaneció fijo. La inversión incrementó su participación en el PIB de 14.8% en 1955 a 20% en 1970 y la participación de la producción manufacturera pasó de 17.5 a 23.3% durante este periodo (cuadros IV.1 y IV.2). El incremento en el nivel de vida y el surgimiento de una clase media se aprecia en una serie de indicadores. Los salarios reales se incrementaron, en promedio, a una tasa de 4.5% anual de 1955 a 1970 (cuadro IV.6). De 1960 a 1970 el número de televisiones pasó de 17.5 a 58.5; el de teléfonos aumentó de 14.1 a 29.6, y el de automóviles, de 12.9 a 24.1, por cada mil habitantes en los tres casos. Las casas habitación con gas y electricidad pasaron de 18 a 44% del total en el mismo periodo (Izquierdo 1955). Diferentes estimaciones muestran una caída significativa en la pobreza de mediados de los cincuenta a finales de los sesenta. Por ejemplo, Székely (2005) estimó que la pobreza alimentaria cayó de 64.3% en 1956 a 24.3% en 1968 (con la correspondiente caída en el número de pobres de 20.7 millones a 11.6 millones) (cuadro A.7), en tanto que para Van Ginneken (1980) la pobreza pasó de 45% en 1958 a 30% en 1969.

Altas tasas de crecimiento prevalecieron con la excepción de dos breves desaceleraciones, una en 1959 y otra en 1961-1962

¹⁶ Tanto economistas como historiadores económicos a veces se refieren al "desarrollo estabilizador" como el periodo de 1956 a 1970, que combinó un alto crecimiento y una inflación baja, y a veces como el periodo entre 1958 y 1970, época en la que Antonio Ortiz Mena fue secretario de Hacienda.

GRÁFICA IV.2. *Tasa de inflación 1940-1970*
(*tasa anual de crecimiento de los precios*
al mayoreo de la Ciudad de México)



FUENTE: INEGI (1999a), basado en información del Banco de México.

(los únicos años con tasas de crecimiento por abajo de 5%), posiblemente asociadas con la preocupación del sector privado por el impacto de la revolución en Cuba y las políticas de la administración de Adolfo López Mateos (1958-1964). Para algunos autores, estas pausas indicaban que las tendencias al "estancamiento" características del desarrollo periférico estaban finalmente apareciendo. Para otros, reflejaban los obstáculos a un crecimiento sostenido que, de acuerdo con la tesis expuesta por Vernon (1963) en su influyente libro, se derivaban de un disfuncional sistema de relaciones público-privadas, caracterizado por un grado de discrecionalidad excesivamente alto y particularismo en la aplicación de las regulaciones gubernamentales. Sin embargo, la casi inmediata recuperación de las tasas de crecimiento a niveles históricos eliminó estas aprensiones.

Al tiempo que continuaban las políticas económicas centradas en la industrialización, con el Estado como importante agente, la estabilidad en los precios y en la balanza de pagos se agregaron a las prioridades de la política, evitándose altos déficit fiscales y la depreciación del tipo de cambio nominal. Varios

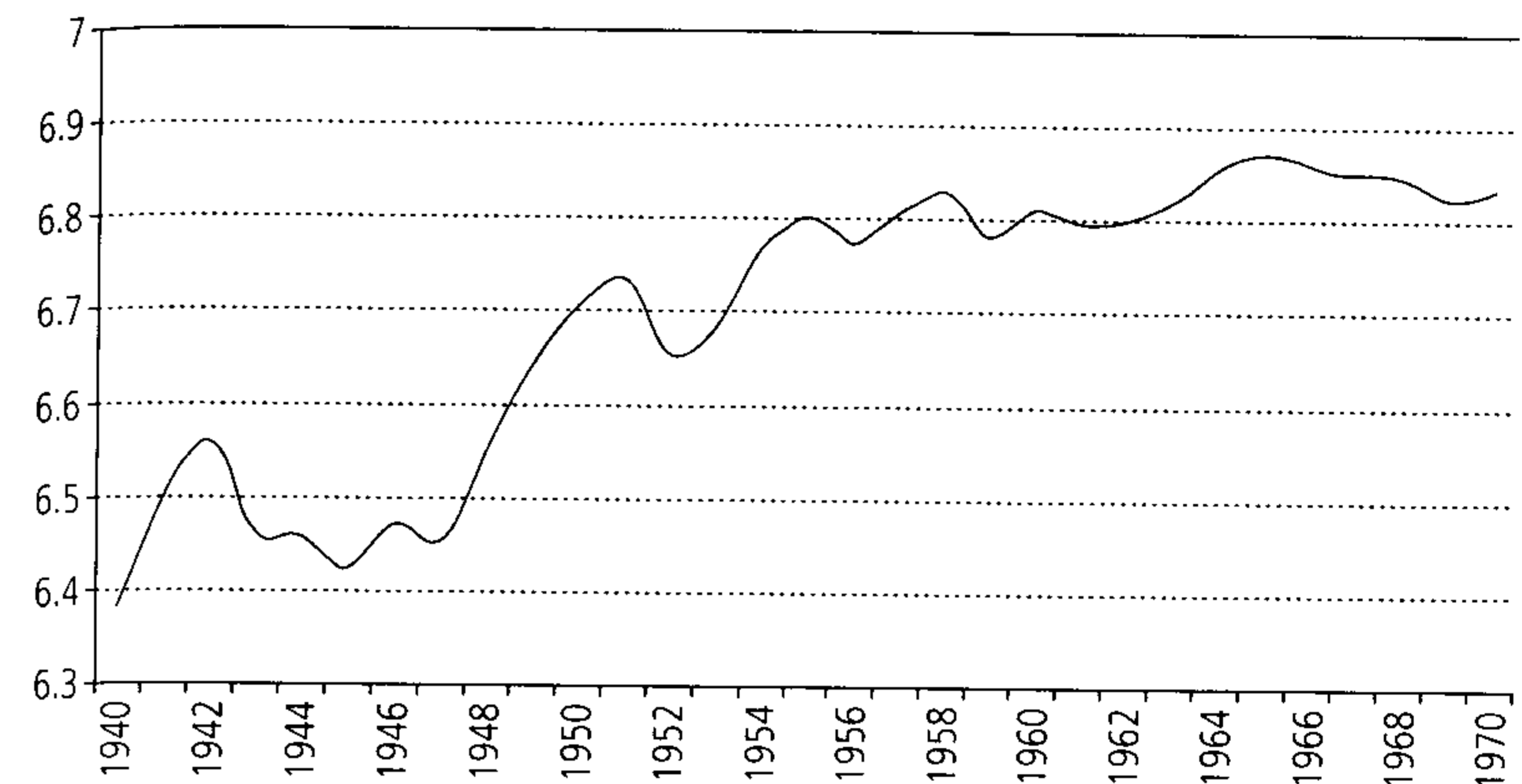
factores hicieron posible la transición a una baja tasa de inflación a mediados de los cincuenta. Estos incluyen, del lado de la oferta, el comportamiento sobresaliente del sector agrícola, la débil indización de los salarios (con ajustes salariales bianuales, lo que constituía un colchón contra la propagación de las presiones inflacionarias) y la función característica de la inversión pública de romper los cuellos de botella. Los factores más importantes del lado de la demanda fueron las reformas financieras que resolvieron el problema del financiamiento del déficit fiscal con el recurso a los ahorros forzados a través de los requerimientos de reserva del sistema bancario. Así, a través de las regulaciones de las tasas de encaje y los cajones de crédito, el sistema bancario privado desempeñó un papel creciente en el financiamiento del déficit del sector público (Brothers y Solís, 1966; Hansen, 1971). En tanto que entre 1950 y 1955 el Banco Central adquiría más de 33% del incremento de las tenencias de obligaciones gubernamentales del sistema bancario, entre 1956 y 1961 las tenencias del Banco de México cayeron en términos relativos y absolutos. Al mismo tiempo, la participación de las instituciones financieras privadas pasó de 23 a 63%. Posteriormente, el problema de financiamiento del déficit se resolvió aumentando el financiamiento externo. La expansión del gasto público tomó en consideración su impacto sobre la evolución de la base monetaria. Así, la estrategia fue congruente con el desarrollo puesto en marcha desde 1940, pero reflejó una mayor preocupación por los equilibrios macroeconómicos.

Otro factor importante en la transición del periodo de crecimiento con inflación al de "desarrollo estabilizador" fue el más estable entorno externo y la relativa ausencia de choques del lado de la oferta. Los choques externos positivos, como los derivados de la segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea, seguidos de drásticos descensos en la demanda externa, estuvieron ausentes después de 1955 y las variaciones en los términos de intercambio se redujeron en forma significativa durante el periodo del "desarrollo estabilizador" (gráfica IV.1). Igualmente, los choques negativos en la oferta agrícola, comunes durante el periodo de 1940 a 1956 (en 1940, 1943, 1945, 1952 y 1956) prácticamente desaparecieron después (Reynoso, 1989). De hecho, Reynoso (1989) atribuye entre 85 y 90% de la mejoría en

la evolución del crecimiento y de la inflación a la reducción de los choques externos y otros choques exógenos, y el resto (10 o 15%) al resultado de un mejor manejo de la política económica, comparado con el periodo de crecimiento con inflación.

Impulsado por este ambiente, el sector manufacturero creció a una tasa de cerca de 9% por año (INEGI, 1999a), siendo el dinamismo del mercado interno la mayor fuente de la demanda. Ciertamente, México siguió un modelo de industrialización de país grande (Chenery *et al.*, 1986), es decir, fue la rápida expansión del mercado interno la fuente más importante del crecimiento económico, y es a la luz de ello que debe interpretarse el cambio estructural de la producción industrial, que mostró un rápido crecimiento de la participación de los bienes intermedios pesados, de consumo durable y de los bienes de capital. Además, los años sesenta también registraron una intensa sustitución de importaciones que contribuyó al crecimiento de esos sectores (cuadro A.6). Entre las actividades que mostraron las mayores reducciones en el coeficiente de importación y las más altas tasas de crecimiento estuvieron la industria automotriz, maquinaria y equipo eléctrico, hule y productos químicos. Aunque los mercados de exportación hicieron una contribución mucho menor y la relación de exportaciones a producto tendió, en promedio, a descender, la década también mostró el inicio de un proceso que acentuó su importancia en la primera mitad de la década de los setenta, el crecimiento de los coeficientes de exportación de los sectores de bienes de consumo duradero y de bienes de capital y el desarrollo de la industria maquiladora en la frontera norte del país. Las empresas transnacionales fueron decisivas en la expansión en los sectores de punta, en particular en tres de las cuatro industrias de mayor crecimiento (automóviles, maquinaria no eléctrica e implementos eléctricos), y tuvieron una participación significativa y creciente en la cuarta industria más dinámica (productos químicos). Como ya se mencionó, la contribución de las empresas públicas, en contraste, fue menos importante comparada con la de las décadas anteriores, aunque participaron en algunos de los sectores de mayor crecimiento así como en el rápido desarrollo de las industrias de fertilizantes y petroquímica.

GRÁFICA IV.3. PIB per cápita de la agricultura, 1940-1970
(logaritmo natural del PIB per cápita de la agricultura;
millones de pesos de 1970)



FUENTE: *Oxford Latin American Economic History Database (OxLAD)*.

La producción agrícola se desaceleró y creció por abajo del crecimiento de la población en los cinco últimos años de este periodo (gráfica IV.3). México se convirtió de exportador a importador de cereales. Varios factores contribuyeron a la desaceleración. Como ya vimos, la participación de la inversión pública en el desarrollo de la agricultura cayó desde la segunda mitad de los años cincuenta (cuadro IV.5). Los precios relativos de los productos agrícolas en comparación con los industriales registraron una tendencia adversa. Por ejemplo, entre 1960 y 1971 los precios reales de maíz, frijol y trigo cayeron 21.4, 22.0, y 41.5%, respectivamente. El crédito agrícola, abastecido en gran parte por el gobierno, se hizo escaso y cayó su participación dentro del crédito total.¹⁷ La política comercial y de precios también discriminó en contra de la agricultura, en tanto que la reforma agraria enfrentó rendimientos decrecientes, siendo las nuevas tierras repartidas de baja calidad y productividad.

¹⁷ El crédito agropecuario como proporción del crédito total cayó de 15% en 1960 a 9% en 1970 (Solís, 2000).

Después de que la Revolución destruyó, en gran medida, el sistema bancario del Porfiriato y que la Gran Depresión, junto con la inflación durante el auge de la guerra y del periodo inmediato posterior, retrasaron el desarrollo del sistema financiero interno, el periodo del “desarrollo estabilizador” estuvo asociado a un resurgimiento de la intermediación financiera. Esta expansión fue impulsada por el rápido crecimiento del PIB, por la estabilidad en el tipo de cambio y tasas de interés reales positivas. Los ahorros financieros se expandieron a una tasa mayor a 17% por año entre 1958 y 1969, tasa muy por encima de la del PIB a precios corrientes, con lo que las obligaciones financieras en relación al PIB crecieron de 24.7% en 1958 a 42.6% en 1968 (Solís, 2000). Junto con estos cambios se modificó la estructura de las obligaciones financieras, con una caída de la participación de las obligaciones monetarias y de los depósitos denominados en dólares y un aumento en las obligaciones no monetarias tal como bonos emitidos por las instituciones financieras y depósitos a plazo, que registraron las más altas tasas de crecimiento (Solís, 1981). El auge de la intermediación financiera y la estabilidad monetaria se reforzaron mutuamente. El aumento en la relación de ahorros financieros a PIB, estimulado por la estabilidad monetaria hizo más manejable el financiamiento de los déficit fiscales, eliminando presiones inflacionarias del lado de la demanda y reforzando la estabilidad de precios.

Teniendo en cuenta que las encuestas de hogares no son estrictamente comparables, la información disponible sobre la distribución del ingreso sugiere las siguientes tendencias (cuadro IV.7). Primero, después de una reducción inicial de 1950 a 1957, la participación del 40% de los más pobres (del orden de 10 a 11%) se estancó de 1957 a 1968. Segundo, la participación de la clase media (deciles del cinco al nueve) creció a expensas del 10% más rico,¹⁸ resultado de la rápida expansión de las oportunidades de empleo para los trabajadores de “cuello blanco” y profesionales, cuya participación en la fuerza de tra-

¹⁸ La información sobre el coeficiente de concentración de Gini muestra un ligero incremento de 0.52 a 0.54 entre 1956 y 1968 (véase cuadro A.7).

CUADRO IV.7. *Distribución personal del ingreso (en porcentajes por deciles de familias)*

Deciles	1950	1957	1963	1968
1	2.7	1.7	1.3	1
2	3.4	2.7	2.2	2.2
3	3.8	3.1	3.1	3.1
4	4.4	3.8	3.7	4.3
1 a 4	14.3	11.3	10.3	10.6
5	4.8	4.3	4.9	5.3
6	5.5	5.6	6.1	6
7	7	7.4	8	8.2
8	8.6	10	11.8	11.6
9	10.8	14.7	17	15.8
5 a 9	36.7	42	47.8	46.9
10	49	46.7	41.9	42.4

FUENTE: Para 1950 y 1957, Navarrete (1950). Para 1963 y 1968, Solís (2000), basado en el Banco de México, Oficina de Estudios sobre Proyecciones Agrícolas y Encuestas sobre Ingreso y Gasto de las Familias en México.

bajo¹⁹ subió de 27 a 40% entre 1950 y 1960 (cuando fue de alrededor de 15% en 1940) (Hansen, 1971). El rápido incremento de los salarios reales, el desarrollo de una clase media y la relativa expansión del sector formal de la economía se reflejaron en la distribución funcional del ingreso. La participación de los salarios en el PIB aumentó entre 1955 y 1970 de alrededor de 27% a más de 35% (Solís, 2000).

COMPORTAMIENTO A LARGO PLAZO DE LA PRODUCTIVIDAD Y EL MODELO DE CRECIMIENTO

Veamos ahora el proceso de crecimiento desde el lado de la expansión de la oferta, resumiendo la información disponible sobre la acumulación de factores y el crecimiento de la productividad

¹⁹ Esta es la participación de las ocupaciones de las clases medias y altas (profesionales, directores, técnicos, oficinistas, pequeños comerciantes y artesanos) de acuerdo con Cline (1962).

CUADRO IV.8. Crecimiento del producto, insumos y productividad total de los factores (PTF) en varios países (tasas porcentuales de crecimiento anual)

País	Años	Producto	Capital	Trabajo	PTF
México	1950-1975 ^a	6.2	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	2.2 ^b
	1960-1974 ^c	6.8	6.7	3.3	2.0
	1960-1975 ^d	6.4	6.2	2.4	2.6
En desarrollo					
Argentina	1960-1974 ^c	4.1	3.8	2.2	0.7
Brasil	1960-1974 ^c	7.3	7.5	3.3	1.6
Colombia	1960-1974 ^c	5.6	3.9	2.8	2.1
América Latina ^e	1960-1974 ^c	5.3	4.7	2.7	1.3
Turquía	1963-1975 ^f	6.4	6.8	1.0	2.1
Corea del Sur	1960-1973 ^g	9.7	6.6	5.0	4.1
Desarrollados ^h	1960-1973 ^g	5.7	6.3	0.8	2.7
EU	1960-1973 ^g	4.3	4.0	2.2	1.3
Alemania	1960-1973 ^g	5.4	7.0	-0.7	3.0
Japón	1960-1973 ^g	10.9	11.5	2.7	4.5

^a Syrquin (1986).

^b Derivado de la tasa de crecimiento del producto por trabajador y de la relación capital-trabajo, suponiendo una elasticidad del capital de 0.48.

^c Elías (1978).

^d Reynolds (1980).

^e Promedio de seis países de América Latina (excluyendo a México) (véase Elías, 1978).

^f Krueger y Tuncer (1980).

^g Christensen *et al.*, 1980.

^h Promedio de ocho países desarrollados (Christensen *et al.*, 1980).

FUENTE: ROS (1994a).

total de los factores (PTF). Estimaciones de las tendencias a largo plazo del crecimiento anual de la PTF, muestran a este crecimiento dentro de un rango de 2.0 a 2.6%, lo que explicaría alrededor de 35% del crecimiento del producto total (cuadro IV.8). Este desempeño puede sugerir un modelo extensivo de crecimiento, basado en gran parte en una alta tasa de acumulación de capital (del orden de 6.2 a 6.7% por año). Este puede ser el caso si se compara el desempeño de México con el de las economías desarrolladas o con la experiencia de Corea (cuadro IV.9), donde más de 40% de la expansión de la producción es atri-

CUADRO IV.9. Crecimiento de la PTF y de la productividad del trabajo en la manufactura (tasas de crecimiento promedio anual)

Años	PTF	Productividad del trabajo
1960-1980 ^{ab}	1.1	3.4/6.6 ^c
1960-1973 ^{ab}	0.8	3.4/7.8 ^c
1973-1980 ^{ab}	1.5	3.3/4.5 ^c
1970-1980 ^{de}	0.9	3.8
1950-1975 ^f	2.0	3.0
1963-1981 ^{gh}	3.6	6.0

^a Velasco (1985).

^b Hernández Laos y Velasco (1990).

^c Valor agregado por hora hombre en las empresas manufactureras con más de 100 empleados.

^d Tasa de crecimiento medio de 20 industrias manufactureras (a dos dígitos).

^e Banco Mundial (1986).

^f Syrquin (1986).

^g Tasa media de crecimiento de 17 industrias manufactureras (a cuatro dígitos).

^h Samaniego (1984).

FUENTE: ROS (1994a).

buible al crecimiento de la PTF. Pero el modelo de crecimiento también aparece significativamente más intensivo que el del resto de América Latina (con una contribución de 25% del crecimiento de la PTF), y se compara favorablemente con otros países en desarrollo con rápido crecimiento, Brasil entre ellos, en términos de desempeño de la productividad.

El comportamiento de la productividad en el sector manufacturero parece, sin embargo, que fue menos satisfactorio. Las estimaciones sugieren que para las manufacturas en su conjunto (incluyendo pequeñas y grandes empresas) y durante las dos décadas posteriores a 1960, el sector industrial de México mostró una lenta tasa de crecimiento de la PTF (del orden de 1% anual), con tendencias divergentes en el crecimiento de la productividad entre las pequeñas y grandes empresas, cuyo alto desempeño de la productividad se compara, en forma favorable, con otros países en desarrollo o desarrollados (Samaniego, 1984). Estas características —el lento crecimiento de la PTF en el conjunto de la manufactura y el mejor desempeño de las

grandes empresas manufactureras y de la economía como un todo— sugieren, tomadas en conjunto, que la mayor contribución de la expansión manufacturera al desempeño de la productividad agregada tuvo lugar mediante los efectos de reasignación del crecimiento industrial más que a través del rápido crecimiento de la productividad de los factores en el sector manufacturero mismo.²⁰ El impacto positivo del crecimiento industrial en la productividad agregada va en contra de la idea de un modelo de crecimiento extensivo. Dado el excedente inicial de mano de obra en la agricultura tradicional y en los servicios y el rápido crecimiento demográfico durante este periodo (del orden de 3.0 a 3.3% anual) (INEGI 1999a) —que tendió a moderar los efectos sobre la productividad de la reasignación de recursos hacia las manufacturas—²¹ es difícil ver cómo, dada la tasa de acumulación de capital, el modelo de crecimiento pudo haber sido más intensivo. La razón es que el lento crecimiento de la productividad en la manufactura puede atribuirse a la falta de crecimiento de la productividad en el sector de las pequeñas empresas, una característica que a su vez refleja una alta tasa de absorción de empleo proveniente de otros sectores. Hubo, por lo tanto, un conflicto entre los efectos de reasignación del crecimiento industrial y el incremento de la productividad dentro de la propia industria, situación que se agravó por el rápido crecimiento de la población y que sólo podía ser superada mediante tasas aún mayores de acumulación de capital.

²⁰ La importancia de estos efectos de reasignación en la experiencia de desarrollo y el desempeño de la productividad de México se examina y destaca en Reynolds (1980) y Syrquin (1986). Véase también el capítulo ix.

²¹ Aquí nos referimos a los efectos directos de reasignación de recursos hacia las industrias de mayor productividad, como también a los efectos indirectos sobre los niveles de productividad de la agricultura y los servicios, que ocurrieron como resultado de la reducción de los excedentes de trabajo y la reorganización inducida de los métodos de producción. Estos últimos pueden no ser menos importantes que los primeros, tal como claramente sugiere la experiencia de los países desarrollados en la posguerra (véanse Cripps y Tarling, 1973; Syrquin, 1986).

MODERNIZACIÓN CON DESIGUALDAD DE NUEVO

En resumen, el desarrollo industrial de México durante la época dorada ocurrió en un régimen típico de industrialización por sustitución de importaciones encabezado por el Estado que, sin embargo, otorgaba incentivos para la exportación de manufacturas, desde inicios de los años sesenta, y niveles moderados de protección efectiva al sector manufacturero, con una dispersión limitada, aunque creciente con el tiempo, de las tasas de protección entre industrias. La gama de políticas también incluyó un número de programas sectoriales específicos para las industrias nacientes, destacando de manera creciente los objetivos de exportación y la competitividad de precios. La manufactura, especialmente la de bienes intermedios pesados, de consumo durable y el sector de bienes de capital, se benefició de tres mecanismos principales de transferencia de recursos: 1) los altos precios de sus productos, gracias a la protección del mercado interno de productos industriales; 2) los bajos costos de insumos, resultado de los subsidios a la energía, impuestos a la exportación y permisos para algunas materias primas agrícolas y minerales, y 3) bajos precios para los bienes de capital importados, como consecuencia de la apreciación del tipo de cambio real y altas exenciones de aranceles a la importación de maquinaria y equipo, lo cual facilitó el financiamiento de la inversión industrial.

La respuesta de la industria a esos incentivos fue muy dinámica en términos del crecimiento de la producción, y sus efectos en la asignación de recursos generaron un buen comportamiento de la productividad en el conjunto de la economía. De manera más general el desempeño macroeconómico de 1940 a 1970 fue sobresaliente. La estrategia enfrentó exitosamente importantes obstáculos al desarrollo de México. Sin embargo, ignoró o subestimó la magnitud de otros obstáculos.

Una primera observación es que a pesar de las mejoras, los beneficios del crecimiento estuvieron lejos de ser distribuidos por igual. Hacia finales del periodo (1968) el sector 40% más pobre de la población recibía menos de 11% del ingreso total, en tanto que el 10% más rico, recibía casi cuatro veces esta cantidad

(más de 42%) (cuadro iv.7). El coeficiente de Gini era muy alto, de alrededor de 0.54, y la distribución del ingreso no había mejorado comparada con la de 1950 (cuadro A.7). A pesar de los esfuerzos sostenidos de parte del gobierno para dotar de servicios sociales a la población y de varias décadas de crecimiento continuo, la mayoría de la población seguía en la pobreza (Szekely, 2005). A finales de los años setenta, diez años después del final de la etapa dorada, aproximadamente 19 millones, en una población de 68 millones, sufrían de desnutrición y la tasa de mortalidad infantil era alta, comparada con otros países con ingresos per cápita más bajos (50 de cada 1 000 nacidos vivos); alrededor de 45% de la población no tenía acceso a cuidado médico gratuito; 22.3% de las viviendas no tenían servicios de ningún tipo, mientras 50% no tenía acceso a agua o drenaje; y alrededor de 22 millones de personas de 14 años o más eran analfabetas o no habían terminado la escuela primaria (Lustig y Ros, 1987). Las disparidades regionales también eran profundas. Las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, con 25% de la población total, contaban con mucho más de 60% de la industria manufacturera, mientras que aproximadamente 40% de la población vivía en pueblos de menos de 2 500 habitantes, dependiente de bajos ingresos rurales (Solís, 2000). Es decir, a pesar del gran progreso económico y social, la pobreza y la desigualdad seguían siendo enormes problemas por resolver.

El descuido de la agricultura que, como hemos visto, enfrentaba serias dificultades para aumentar la producción después de 1965, se convirtió en una fuente de importantes problemas. La producción agrícola había crecido desde mediados de los cuarenta hasta mediados de los sesenta a una tasa muy alta, gracias al estímulo de la inversión en infraestructura y la ampliación de las áreas bajo cultivo causada por los grandes proyectos de irrigación y la reforma agraria. Pero estas fuentes de crecimiento con el tiempo se agotaron y la tasa de crecimiento del sector, durante la segunda mitad de los sesenta, cayó por debajo de la expansión demográfica. Como ya vimos, entre los factores detrás de la caída estaban los efectos de la protección efectiva negativa de mediados de los sesenta a mediados de los setenta, la tendencia adversa de los precios de los productos agrícolas en relación a los productos manufac-

turados, y la continua caída de su participación en la inversión pública, desde mediados de los cincuenta, así como de su participación en el crédito total. Todos estos elementos contribuyeron a la reducción de las exportaciones y la balanza comercial agrícolas, al aumento de la pobreza rural, y a una pérdida de cohesión social que, a su vez, llevó a un aumento en la inestabilidad social.

La protección comercial fue un importante instrumento para promover la sustitución de importaciones y el crecimiento en muchos sectores, y algunas industrias, tales como fertilizantes y acero —con costos marginales a la baja empujados por la vigorosa expansión del mercado interno— llegaron incluso a ser competitivas a nivel internacional (Solís, 1981). Sin embargo, para la mayor parte del periodo no hubo una política explícita para reforzar, a lo largo del tiempo, el potencial exportador de la economía. Después de haber alcanzado el nivel de 7.3% durante la segunda Guerra Mundial, la participación de las exportaciones en el PIB cayó a lo largo de los años cuarenta, cincuenta y sesenta, hasta llegar a 3.6% en 1970 (cuadros A.9, A.10 y A.11). La protección comercial y la creciente apreciación del tipo de cambio real (cuadro A.11) contribuyeron a esta erosión de la participación de las exportaciones. Tampoco hubo una clara política comercial que hubiese podido completar la fase más difícil de la sustitución de importaciones que incluía los bienes de capital con alta tecnología. Así, para finales del “desarrollo estabilizador” la sustitución de importaciones, en el sector de bienes de capital, no se había logrado. De acuerdo con los resultados del estudio de Nafinsa-ONUDI (1985) México había quedado rezagado en la producción de bienes de capital comparado con otras economías semindustrializadas: más de 90% del mercado de máquinas-herramienta se abastecía del extranjero, comparado con 20% en Brasil y 44% en Corea, países que además exportaban 27 y 20% de su producción de máquinas-herramienta, respectivamente. Más aún, aunque basada en el argumento de la protección de la industria naciente, la protección estuvo lejos de ser consistente. Más que ser temporal, para favorecer el desarrollo inicial de las nuevas industrias, la protección se hizo permanente. A pesar de que, en principio, las licencias de importación solo podían otorgarse

para un periodo de tres a cinco años, una vez otorgadas no se suspendieron (Solís, 1981).

Finalmente, las reformas fiscales abortaron en 1961 y 1964, dejando una carga impositiva de 12.3% en 1970 comparada con 10.3% en 1961, siendo que el objetivo original se había fijado en casi 20% (Izquierdo 1995). México tuvo y continua teniendo una de las más bajas cargas impositivas de América Latina (Hansen 1971; ECLAC 2006a). Adicionalmente, los pocos cambios que se dieron en materia fiscal tuvieron un efecto regresivo al aumentar la carga tributaria a los ingresos salariales, en tanto que se redujo para los ingresos sobre propiedades (Solís, 1981).²² La falta de una reforma fiscal, junto con el congelamiento de facto de los precios de los bienes y servicios del sector público (electricidad, gasolina, ferrocarriles), redujo el gasto social del sector público al tiempo que el rápido crecimiento de la población generó una creciente necesidad de programas de salud y educación. También aumentó la vulnerabilidad fiscal al depender las finanzas públicas, cada vez más, del endeudamiento externo.²³ La balanza de pagos se hizo también más vulnerable a las entradas de capital a corto plazo, con su potencial influencia desestabilizadora. En tanto continuó la edad dorada del crecimiento económico mundial, los errores de percepción acerca de la relevancia potencial de estos temas para el desarrollo de México permanecieron. Desafortunadamente, esta época dorada se estaba acercando al final.

La lista anterior de problemas es también importante por lo que omite. Por ejemplo, la estrategia del desarrollo estabilizador ha sido criticada por un inadecuado crecimiento del empleo resultante de políticas, incluyendo la protección comercial, que

²² Los impuestos sobre los ingresos laborales como fracción de los impuestos sobre los ingresos personales aumentaron de 58.1% en 1960 a 77.9% en 1966, en tanto que la participación de los impuestos sobre los ingresos de la propiedad cayeron de 40.5 a 10% en el mismo periodo (Solís, 1981).

²³ Para 1970 la relación de deuda pública externa a PIB llegó a 12% (comparado con 1% en 1946, INEGI, 1999a), y para 1968 los pagos por amortización e intereses sobre la deuda pública externa a mediano y largo plazo representaban casi 30% de las exportaciones (Hansen, 1971). Aunque estas magnitudes aún no implicaban un desequilibrio macroeconómico serio, reflejan la evolución dinámica del endeudamiento externo durante el periodo.

CUADRO IV.10. *Composición de la fuerza de trabajo (porcentaje)*

	1950	1960	1970
<i>Por tipo de empleo</i>			
Asalariados	51.1	63.3	63.4
Autoempleados	37.4	31.2	23.2
Familiares no remunerados	10.7	4.7	7.7
Empleadores	0.7	0.8	5.7
Total	100.0	100.0	100.0
<i>Por sector</i>			
Sector formal urbano	21.6	32.2	33.9
Sector informal urbano ^a	12.9	13.5	18.2
Agricultura moderna	20.4	25.4	21.9
Agricultura tradicional	44.0	27.6	24.9
Minería	1.1	1.3	1.1
Total	100.0	100.0	100.0

^a Incluye empleados domésticos.

FUENTE: PREALC, 1982.

estimularon el uso de tecnologías intensivas en capital (véanse, entre otros, Clavijo y Valdivieso, 1983; Reynolds, 1970, y Solís, 1981). Sin embargo, el crecimiento del empleo en la industria fue vigoroso y no hay una clara indicación de que haya crecido el subempleo (Gregory, 1986). El cuadro IV.10 muestra que la proporción del autoempleo dentro del total de la fuerza de trabajo declinó en unos 14 puntos porcentuales de 1950 a 1970. Y aunque el sector informal urbano aumentó su participación, durante un proceso de rápida urbanización, la participación combinada de dicho sector y el de la agricultura tradicional cayó de 56.9% en 1950 a 43.1% en 1970, mientras que la participación del empleo informal en la fuerza de trabajo urbana bajó de 37.4 a 34.9% a lo largo del mismo periodo. Uno de los rasgos sobresalientes de este periodo es la rápida expansión del empleo asalariado y del sector formal en el total de la fuerza de trabajo. Vale la pena destacar la diferencia con lo que sucedió en el resto de América Latina. Por ejemplo, en América Latina la participación de los autoempleados en el

total se incrementó ligeramente entre 1950 y 1970, en tanto que el aumento de la participación de los asalariados fue mucho menos significativo que en el caso de México (PREALC, 1982, cuadro I.4).

En forma parecida, en tanto México era una sociedad muy desigual a finales del periodo, tal como ya se subrayó, no hay pruebas claras de que la distribución del ingreso empeorara como se ha sostenido con frecuencia (véanse, entre otros, Aspe y Beristain 1984; Solís, 1981, y Villarreal 1983). Tampoco existe una prueba convincente de que la estrategia estuviera acompañada de una progresiva falta de control fiscal (tal como argumentan Camacho, 1977 y Solís, 1981; véase Buffie, 1989), a pesar de una inadecuada carga fiscal y una creciente dependencia de las finanzas públicas del endeudamiento externo.

LA ERA DORADA DESDE UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

El periodo de 1950 a 1970 fue realmente una época dorada. Aunque inferior a las registradas en los países en proceso de industrialización de Asia del Este de 1950 a 1970, la tasa de expansión económica (medida por el PIB total) fue la más alta entre los países de América Latina y, tal vez más sorprendente, también más alta que la de los países con mayor crecimiento del sur de Europa (cuadro IV.11). La tasa de crecimiento del PIB per cápita fue menos espectacular, pero hay que tener en cuenta el rápido crecimiento de la población durante ese periodo, la más alta entre los países que aparecen en el cuadro IV.11 (con la excepción de Singapur). Esta explosión demográfica hizo que la población creciera más rápido que la fuerza de trabajo (que creció a una tasa de 2.7% por año) (INEGI, 1999a) lo que llevó a una creciente relación de dependencia de 79% en 1940, 83% en 1950, 93% en 1960 y 108% en 1970 (INEGI, 1999a) (cuadro A.3). Esta creciente relación de dependencia actuó como un bono demográfico negativo que redujo el crecimiento del PIB per cápita por abajo de lo que de otra forma habría sido. A ello se debe que a lo largo del periodo de 1950-1970, para el que hay información acerca del crecimiento de la productividad del trabajo, el crecimiento del producto por trabajador (4.1%

CUADRO IV.11. *Tasas de crecimiento anual del PIB, del PIB per cápita y de la población (1940-1970)*

	PIB	PIB per cápita	Población
América Latina			
México	6.2	2.9	3.2
Brasil	6.0	3.0	2.9
Colombia	4.6	1.6	2.9
Argentina	3.7	1.9	1.8
Chile	3.7	1.6	2.1
Europa del Sur			
Portugal	4.7	4.2	0.5
España	4.7	3.8	0.9
Grecia	4.1	3.5	0.6
Italia	4.1	3.5	0.6
Asia del Este			
Taiwán ^a	9.3	6.0	3.0
Hong Kong ^a	7.9	4.8	2.9
Singapur ^a	7.3	3.5	3.6
Corea del Sur ^a	7.1	4.8	2.2

NOTA: PIB en dólares internacionales Geary-Khamis de 1990.

^a 1950-1970.

FUENTE: Maddison (2003).

al año) rebasó por mucho el crecimiento del PIB per cápita (3.1%) así como el crecimiento del producto por trabajador en los países grandes de América Latina (incluido Brasil con una tasa de crecimiento de 3.3% anual) (GGDC, *Total Economy Database*, 2006).

Éste fue un periodo en que se acortó la distancia con los Estados Unidos y también con varios países de América Latina. Al revés de lo sucedido en los treinta años previos (véase capítulo III), el PIB per cápita de México aumentó como fracción del PIB per cápita de Estados Unidos, así como del PIB per cápita de cada uno de los países más grandes de América Latina, con excepción de Brasil y de Venezuela, rica en petróleo (cuadro IV.12), ¿Qué razones explican, desde el punto de vista comparativo, este rápido ritmo de desarrollo económico?

Un primer conjunto de razones se refiere a la ausencia de restricciones de balanza de pagos y de cuellos de botella inter-

CUADRO IV.12. PIB per cápita de México como porcentaje del PIB per cápita de distintos países del continente americano

	1940	1970
Estados Unidos	26.4	28.7
Argentina	44.5	59.2
Venezuela	45.8	40.5
Uruguay	50.6	83.3
Chile	56.8	81.6
Colombia	97.7	139.6
Perú	101.6	113.5
Brasil	148.2	141.3

NOTA: PIB en dólares internacionales Geary-Khamis de 1990.
FUENTE: Maddison (2003).

nos, junto con un marco macroeconómico estable. Está, primero, el comportamiento impresionante de la agricultura en la primera parte del periodo, el cual contribuyó a reconciliar la rápida tasa de crecimiento del PIB con la estabilidad de la balanza de pagos y la ausencia de presiones inflacionarias. De acuerdo con Hansen (1971) la tasa de crecimiento de la producción agrícola fue sobresaliente durante este periodo: fue del doble de la de Argentina y Chile y considerablemente más rápida que la del resto de los países de América Latina con excepción de Costa Rica. Lo anterior permitió que el sector agrícola hiciera una importante contribución al desarrollo ya que amplió en particular la capacidad de la economía para generar divisas. Este rápido crecimiento de la producción agrícola fue posible, como ya vimos, gracias a varios factores, incluyendo la reforma agraria de los años treinta, junto con una gran inversión pública en irrigación y otra infraestructura, en especial, durante la administración de Miguel Alemán. El programa de irrigación de México fue uno de los más grandes del mundo, incorporando e irrigando más tierras que cualquier otro país de América Latina (Hansen, 1971).

En términos más generales, y este es el segundo factor, la estructura del gasto público se orientó a la inversión para el desarrollo, lo que hizo posible la superación de los cuellos de botella. El gasto federal para el desarrollo económico subió en forma continua de 38% del presupuesto total en 1935-1940 a 55%

en 1965-1970 (cuadro IV.4). De 1940 a 1970 el sector público mexicano daba cuenta de entre un tercio y la mitad de la formación de capital (cuadro IV.2). Lo anterior fue posible al comprimir el gasto en defensa y administración. Entre todos los países de América Latina, sólo Costa Rica y Panamá gastaron menos en defensa en relación al gasto total del gobierno.

Tercero, junto con el rápido crecimiento de la agricultura y el gasto público en desarrollo, el Banco de México desempeñó un papel menor en el financiamiento del déficit del sector público de 1955 en adelante, todo lo cual produjo una estabilidad macroeconómica, marcada con baja inflación y un tipo de cambio estable que duró 22 años. Este marco de estabilidad macroeconómica, que contrasta con las experiencias de Argentina, Brasil y Chile, tuvo una importante repercusión en el proceso de crecimiento económico.

Un segundo conjunto de razones tiene que ver con los costos de la protección. En tanto que las políticas proteccionistas estimularon efectivamente la industrialización, sus costos estáticos y dinámicos²⁴ fueron una carga menos pesada que en otros países de América Latina y, tal vez, incluso, que en algunos países del Este asiático durante este periodo. Primero, las tasas de protección en México fueron relativamente más moderadas que en otros países latinoamericanos y en otros países en desarrollo (Balassa *et al.*, 1971; Little *et al.*, 1970; Kate y Wallace, 1980). Este hecho ha sido atribuido a que, a pesar de un amplio uso de restricciones cuantitativas, la disciplina de precios en el mercado interno fue reforzada por la amenaza del contrabando y la competencia potencial —dada la larga frontera con la economía de Estados Unidos— y también por el control de precios de las manufacturas.

Una segunda razón tiene que ver con el tamaño del mercado interno. México era el segundo país más poblado de América Latina, con una población en 1970 parecida a la de Italia y superior a la de otros países del sur de Europa o del Este de Asia. A pesar del bajo nivel del ingreso per cápita y su desigual distri-

²⁴ Esto es, los efectos estáticos de la protección sobre la asignación de recursos, la eficiencia técnica, y la estructura de mercado, y los efectos dinámicos en el desempeño del crecimiento de la productividad.

bución, el tamaño del mercado interno fue suficiente para el establecimiento de un sector industrial con altos costos fijos (asociados a la intensidad de capital), y, como resultado, con fuertes economías de escala. También permitió atraer la inversión extranjera necesaria para instalar estas industrias intensivas en capital y tecnología. En otros países, a medida que las oportunidades para la sustitución fácil de importaciones se agotaban, el ritmo del desarrollo industrial declinó y los intentos para entrar en la fase difícil de la sustitución de importaciones habrían de resultar en sectores industriales altamente ineficientes. Lo anterior es congruente con las más bien bajas estimaciones de los costos estáticos de las políticas proteccionistas de México. Bergsman (1974) estimó en 2.5% del PIB el costo de la protección en 1960, con solo 0.3 puntos porcentuales teniendo por origen una inadecuada asignación de recursos (los 2.2 puntos porcentuales restantes atribuibles a "ineficiencia X" y a rentas monopólicas).

Tercero, contrario a la relativa madurez de la economía de Argentina y al igual que la economía de Brasil, México tuvo un tipo de economía dual a la Lewis, con un excedente de mano de obra que generó una oferta relativamente elástica de trabajo para el sector moderno de la economía.²⁵ Ello fue importante para el proceso de reasignación de la fuerza de trabajo. La expansión del sector industrial significó que la fuerza de trabajo se moviera de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad. Estas ganancias de productividad fueron una de las causas del rápido crecimiento del PIB per cápita. En contraste, en las economías maduras, como la argentina, la mayor parte de los sectores son modernos y no existe un amplio sector de subsistencia. Los niveles de productividad son parecidos en todos los sectores y, en consecuencia, la economía no se pudo beneficiar de una reasignación de la fuerza de trabajo de sectores con bajos niveles de productividad a sectores con altos niveles de ella. Más bien, la expansión del sector industrial trajo consigo que la fuerza de trabajo se desplazara de los modernos sectores de exportación a los no exportadores. Porque la in-

²⁵ Díaz-Alejandro (1988) ha subrayado la naturaleza de la economía interna al comparar el crecimiento de Argentina y Brasil.

dustrialización desplazó trabajo del sector exportador, el sesgo antiexportador fue mayor.

Finalmente, las razones de orden geopolítico también tuvieron efecto. Más que a través de impulsar las exportaciones hacia el mercado más grande del mundo o de facilitar el flujo de la tecnología, la presencia de una potencia en su frontera (una superpotencia desde principios del periodo de la posguerra) debe haber constituido un desafío extraordinario que desencadenó una respuesta dinámica, similar a la del Japón cuando se enfrentó a Occidente después de mediados del siglo XIX (Hansen, 1970).

CUADRO V.1. *Composición de la inversión pública federal (porcentajes)*

	Total	Agricultura	Industria	T. y C. ^a	Social	Otros ^b
1965-1970 (Díaz Ordaz)	100 (6.1)	11.0	40.1	21.8	25.2	1.9
1971-1976 (Echeverría)	100 (7.3)	15.6	40.1	21.7	18.8	3.8
1977-1982 (López Portillo)	100 (10.9)	15.7	50.1	14.4	13.9	5.8

NOTA: Las cifras entre paréntesis se refieren a la inversión pública como porcentaje del PIB.

^a Transporte y comunicaciones.

^b Incluye administración, comercio y turismo, y "convenios de coordinación".

FUENTE: INEGI (1999a).

V. LA PÉRDIDA DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA, EL AUUGE DEL PETRÓLEO Y LA CRISIS DE LA DEUDA

LOS AÑOS setenta fueron testigos de la transformación del entorno económico internacional y del intento de modificar la estrategia de desarrollo de México, en la medida en que los líderes políticos y los responsables de la política estaban muy conscientes de la necesidad de corregir las desigualdades que acompañaron el proceso de crecimiento económico y de remover los obstáculos al desarrollo sostenido. Un esfuerzo a favor de la redistribución del ingreso fue visto como necesario para aliviar la tensión social que se manifestó abiertamente en el movimiento estudiantil de 1968, que terminó en una represión sangrienta por parte del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, y en la actividad guerrillera, tanto en el campo como en los centros urbanos, a lo largo de los años sesenta y principios de los setenta. En la medida en que las administraciones de los años setenta no fueron totalmente exitosas para superar los viejos problemas, nuevos obstáculos surgieron, en tanto la pérdida de estabilidad macroeconómica fue una consecuencia de ese fracaso. Choques externos adversos complicaron aún más las perspectivas económicas de México durante este periodo.

DEL DESARROLLO COMPARTIDO A LA INFLACIÓN DE DOS DÍGITOS Y LA CRISIS CAMBIARIA DE 1976

La administración de Luis Echeverría Álvarez, quien asumió la presidencia a principios de los setenta, tuvo como punto central de su plataforma política el argumento de que la estrategia del "desarrollo estabilizador" del periodo 1956-1970, había fracasado en resolver el problema fundamental de la desigualdad. Una nueva estrategia de "desarrollo compartido" fue planteada, en la cual los beneficios del crecimiento serían distribuidos en

forma más justa. Al mismo tiempo, la estrategia estaba dirigida a mejorar el pobre desempeño de la agricultura, la reforma impositiva y la baja competitividad industrial en los mercados de exportación. En efecto, tal como se concibió originalmente el "desarrollo compartido" iba a alcanzar una mejora en la distribución del ingreso al reorientar la inversión pública y el financiamiento hacia el sector agrícola, y reformar lo que se consideraba que había sido un sistema impositivo débil e inequitativo.

La asignación de la inversión pública para el desarrollo de la agricultura aumentó sustancialmente hasta llegar a 15.6% del total, a lo largo del periodo 1971-1976, comparado con 11% bajo la administración de Díaz Ordaz (cuadro v.1). Otras iniciativas del gobierno dirigidas al sector agrícola fueron un aumento en los precios de garantía de los productos básicos (aunque siguieron las quejas porque los incrementos no habían sido suficientes comparados con los aumentos en los costos) y una rápida expansión del crédito agrícola y de los servicios de extensión (véase Yates, 1981), incluyendo la creación del Programa Integral del Desarrollo Rural (Pider) que, al igual que su predecesor en los sesenta (el Programa Coordinado de Inversiones Públicas en el Medio Rural) fue lanzado para dar soporte técnico y financiero a las comunidades rurales para el diseño y ejecución de proyectos de infraestructura.

Los planes más importantes para la reforma fiscal incluyeron la acumulación de ingresos de diversas fuentes para el pago