



El largo curso de la economía mexicana

De 1780 a nuestros días

Enrique Cárdenas Sánchez



Ciertamente el país cambió a partir de que se empezó a sustituir el uso del ferrocarril por el transporte vía carretera, pues en muchas de las ocasiones las distancias eran cortas y los volúmenes de mercancías que se necesitaban transportar eran relativamente reducidos. Con base en lo anterior, la cantidad de bienes que pudieron ser transportados por camiones a las ciudades aumentó significativamente, por lo que se tuvo que invertir en nuevos medios de transporte más eficientes. Esto generó que los costos de transporte disminuyeran y a su vez se logró integrar a los diferentes mercados de producción y consumo, aumentando su productividad. Así, el número de camiones en circulación se incrementó 11.7% entre 1925 y 1940. Esto generó que el ritmo de consumo de gasolina también creciera durante el mismo periodo (11.1%). La complementariedad de los diversos medios de transporte trajo consigo ganancias en productividad y en el nivel de utilidades al reducir costos. Se aprovecharon entonces las llamadas economías de escala.³⁵

Finalmente resulta interesante destacar que a partir de la segunda mitad de la década de los años treinta, y a la par de la productividad, los salarios reales avanzaron positivamente aunque a una velocidad lenta. Posteriormente los salarios reales empezaron a declinar al tiempo que los precios de los insumos aumentaban de modo considerable. Específicamente en la mayoría de estas industrias se observó que el crecimiento salarial tuvo un auge durante 1938-1939. Sin embargo, después este efecto positivo se revirtió. En contraste, en el llamado otro grupo de industrias los salarios reales se mantuvieron relativamente estables entre 1936 y 1937, disminuyeron en 1938 y 1939, y finalmente registraron nuevamente un repunte durante 1940. (cuadro VIII.7).

Así, los salarios reales aumentaron en lo general hasta 1938. Pero las presiones inflacionarias que habían surgido desde mediados de 1937 y la aguda devaluación del peso en marzo de 1938 hicieron que los precios industriales crecieran a una tasa más rápida a finales del decenio. Puesto que los salarios nominales no pudieron hacer frente a este incremento en los precios, su valor real declinó en los últimos años de la década. Además, el rápido proceso de urbanización incrementó la oferta de mano de obra no calificada relativamente más de lo que había aumentado la demanda debido al proceso de crecimiento, por lo que los salarios nominales de estos trabajadores quedaron rezagados, a pesar de una política laboral positiva para el trabajador, y reforzada por los sindicatos.

³⁵ Enrique Cárdenas, *La industrialización...*, op. cit., p. 167.

CUADRO VIII.7. Salarios industriales, nominales y reales, y salarios mínimos legales, 1936-1940

Industrias	1936	1937	1938	1939	1940
Total					
Nominal	74.6	81.3	92.1	100.0	104.1
Real	93.3	95.4	100.5	100.0	96.8
Textiles					
Nominal	71.1	75.5	87.2	100.0	101.8
Real	91.7	90.8	99.4	100.0	93.3
Alimentos, bebidas y tabaco					
Nominal	74.3	80.7	92.0	100.0	98.7
Real	86.4	89.0	93.2	100.0	93.9
Construcción					
Nominal	67.9	80.0	99.7	100.0	112.0
Real	80.6	97.9	116.5	100.0	94.2
Otras					
Nominal	83.6	93.2	98.2	100.0	118.3
Real	116.7	117.7	113.4	100.0	113.1
Salario mínimo legal ¹					
Nominal	89.7	89.7	100.0	100.0	104.1
Real	110.4	103.5	108.3	100.0	96.0

¹ Salario mínimo urbano.

FUENTES: Salarios nominales: Secretaría de la Economía Nacional, *El Trimestre de Barómetros Económicos*, núms. 6 y 7, 1947, cuadro II. Salario mínimo: *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1942, México, 1948, cuadro 365. Los salarios reales se obtuvieron al deflacionar los nominales por el índice de precios del cuadro 6.4, pero con la base reconvertida a 1939.

VIII.3. La política económica durante el gobierno de Lázaro Cárdenas

El Plan Sexénal y el inicio del desarrollismo

Lázaro Cárdenas accedió al poder en medio de una creciente debilidad de las bases políticas del Estado. La crisis económica de 1929 también reflejaba el creciente deterioro de la hegemonía del grupo sonoreño en el poder, concretizada en el desmembramiento del movimiento obrero oficial, que desde 1918 había sido liderado por Luis N. Morones. La Confederación Revolucionaria de Obreros de México (CROM) había colaborado sistemáticamente con el go-

bierno, ejerciendo control sobre sus bases sindicales y suprimiendo movimientos huelguísticos. En los momentos más álgidos de la crisis económica se escindió la CROM, de la cual proliferaron una serie de organizaciones obreras, como la Confederación Sindical Unitaria Mexicana, de tendencia comunista, y la Confederación General de Obreros y Campesinos de México, bajo la dirección de Vicente Lombardo Toledano, ambas fuera del control del gobierno. También la crisis al interior de los grupos vencedores de la Revolución se manifestó en los continuos cambios de gabinete y de cuatro presidentes de la República en cinco años.³⁶

Aún siendo presidente electo, Cárdenas se propuso marcar el rumbo del Estado con la proclamación del Primer Plan Sexenal, que establecía como fundamento básico el nacionalismo revolucionario y de corte socialista. Pero para lograrlo tenía primero que fortalecer el control político de la presidencia y deshacerse de la influencia de Plutarco Elías Calles. Para ello cambió las comandancias militares que eran afines a los gobernadores callistas y, entre 1935 y 1936, removió a 14 gobernadores utilizando el expediente legal de la desaparición de poderes, aunque violentando fuertemente el pacto federal.³⁷ También eliminó la inamovilidad de los magistrados de la Corte y puso en su lugar, para hacerlos coincidir con su periodo presidencial, a personajes afines a su causa. De esta manera concentró rápidamente el poder en sí mismo y terminó con la hegemonía del grupo sonoreño al exiliar al mismo Calles. La segunda exigencia de su proyecto requería un instrumento para permitir que el Estado tuviera el control de los sectores estratégicos de la economía. Para ello, desde un inicio, trabajó en el proyecto de ley federal de expropiación por causa de interés público, legislación secundaria fundamental del Artículo 27 constitucional. En palabras de Alicia Hernández Chávez,

la reforma fue radical. La reforma legal transformó a la nación en un ente superior por encima de los entes individuales o de grupo [...]. Se reformuló el pacto federal en el sentido de que el Estado, en nombre de la Nación, además de estar facultado para regular el interés de los estados federados, adquirió el derecho de intervenir y

³⁶ Alicia Hernández Chávez, "El Estado nacionalista, su referente histórico", en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 110-121.

³⁷ Entre diciembre de 1934 y junio de 1935, fecha de su primera crisis con Calles, Lázaro Cárdenas efectuó 213 movimientos de generales. Para abril de 1936, cuando desterró a Calles, el número de cambios de operativos militares llegó a 419, Alicia Hernández Chávez, *México. Breve historia contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

dirigir el interés y bienestar general de la sociedad. La mutación fue fundamental, del estatismo se pasó al Estado nacionalista.³⁸

El Plan Sexenal marcó el nuevo rumbo que habría de tomar el sistema económico del país.³⁹ Si bien no planteaba la eliminación del principio del libre mercado y la competencia, que se consideraba como sana y benéfica para los consumidores, sí suponía la intervención directa del Estado en sectores estratégicos, como eran los energéticos, las comunicaciones, el sector financiero y, a la postre, la minería. Se acuñó la frase de "nacionalismo económico", pues se buscaría crear las condiciones para la expansión del mercado interno y que éste se convirtiera en el motor del desarrollo. Se proponía también que el Estado podía intervenir en el mercado laboral en varios sentidos, como el estímulo a la contratación colectiva, y el apoyo a la industrialización del país, especialmente a la que pudiera sustituir importaciones o aprovechar recursos hasta entonces no utilizados. Evidentemente, en la agricultura se impulsaría el reparto agrario y se promovería la colectivización de la explotación de la tierra a través de cooperativas. Esta forma de producción colectiva también tendría que llevarse a cabo en la minería e incluso en la industria.⁴⁰

Con la fuerza política y los instrumentos legales mencionados, la política pública cardenista quedó sustentada en cuatro factores: el uso del gasto público para la inversión en infraestructura básica y en los programas sociales prioritarios, que eran la salubridad y la educación; la política de expropiación, que incluía los sectores estratégicos de la economía y la reforma agraria, y el establecimiento de instituciones financieras estatales en apoyo al desarrollo nacional. El gasto público aumentó significativamente y su composición continuó la tendencia que se venía observando desde finales de los años veinte. El gasto administrativo y militar se redujo de 61.8% en 1934 a 46.2% en 1940. Esta reducción permitió aumentar los recursos para gasto social y gasto económico. Por ejemplo, el gasto en educación y en salud pasó de 15 a 19.7% durante ese mismo periodo, mientras que la inversión en infraestructura básica —como es la construcción de caminos, presas y otros sistemas de riego, y el mantenimiento y pequeña expansión de los ferrocarriles—

³⁸ Alicia Hernández Chávez, "El Estado nacionalista...", *op. cit.*

³⁹ El Plan Sexenal, expresado en un documento relativamente breve, consideraba no sólo los objetivos económicos sino mostraba también los sociales y su marco conceptual. El texto completo se encuentra en Partido Nacional Revolucionario, "Primer Plan Sexenal", en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

⁴⁰ *Ibid.* y Aleida Guerrero Mondragón, "El pensamiento económico en México: etapa de definición del estado interventor", en María E. Romero Sotelo (ed.), *Historia del pensamiento económico de México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, Trillas, México, 2005.

rriles— también aumentó de 23.2% a 34.1%.⁴¹ En particular, la política de salud pública del gobierno cardenista tomó un nuevo auge al aumentar el presupuesto del Departamento de Salubridad Pública y establecer un programa nacional de salud pública en coordinación con los gobiernos estatales. Ello permitiría llegar a las zonas rurales y no sólo a las principales ciudades. Además, bajo el régimen de Cárdenas fue la primera vez que se hizo la distinción entre la política de asistencia pública y los beneficios de seguridad social a los trabajadores formales.⁴²

El segundo pilar de la política pública cardenista fue el programa expropiatorio, que fue concebido desde el inicio del sexenio, en el cual se planteó la expropiación de la industria petrolera, la eléctrica, las comunicaciones y la agraria. La primera que ocurrió fue la agraria, en que se decidió darle mayor fuerza al reparto de tierras, a pesar de que hacía poco el propio Calles ya había declarado que el proceso de reparto estaba prácticamente concluido. Lázaro Cárdenas repartió más de 18 millones de hectáreas, con las que benefició a más de 1 millón de familias. Además de afectar las haciendas y las grandes tenencias de tierras, la reforma incluyó a algunos sectores de la agroindustria, que fue muchas veces sustituida por cooperativas o ejidos colectivos que absorbieron grandes recursos públicos y pusieron a prueba el sistema en su conjunto. Los casos más representativos fueron La Laguna (algodón y trigo) en 1936 con casi 450 000 hectáreas distribuidas, Yucatán (henequén) en 1937 en que se distribuyeron 336 000 hectáreas, el Valle del Yaqui en Sonora (arroz, trigo y algodón) también en 1937 con 53 000 hectáreas repartidas, Lombardía y Nueva Italia en Michoacán (arroz, ganado y limones) en 1938 con más de 61 000 hectáreas, y Los Mochis, Sinaloa (azúcar), en ese mismo año con 55 000 hectáreas distribuidas. Después de 1940, estos ejidos colectivos iniciaron su declive y la mayoría se desintegró.⁴³

La expropiación de los ferrocarriles que seguían en manos privadas llegó entre 1937 y 1952 y la petrolera en 1938.⁴⁴ La Comisión Federal de Electricidad, esta-

⁴¹ James Wilkie, *La Revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 131, 162 y 191.

⁴² Moramay López Alonso, *Measuring Up. A History of Living Standards in Mexico, 1850-1950*, Stanford University Press, Palo Alto, 2012, pp. 159-160.

⁴³ Dana Markiewicz, "La administración de Cárdenas", en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica...*, op. cit.

⁴⁴ La intervención regulatoria del gobierno en los asuntos de la compañía de Ferrocarriles Nacionales tuvo un papel importante. Una vez que terminó el proceso de nacionalización los ferrocarriles no recuperaron los niveles de actividad alcanzados antes de la Revolución. Para un análisis más detallado, véase Sandra Kuntz Ficker y Paolo Riguzzi, "El triunfo de la política sobre la técnica: ferrocarriles, estado y economía en el México revolucionario, 1910-1950", en Sandra Kuntz y Paolo Riguzzi

blecida en 1937, absorbió poco a poco las empresas regionales pequeñas en manos privadas, pero no fue sino hasta 1960 cuando el gobierno nacionalizó la Mexican Light and Power Company (la Compañía de Luz y Fuerza del Centro), que fue la última compañía grande en manos privadas.⁴⁵ El impacto de estas expropiaciones fue duradero y marcó un hito en el papel del Estado en la economía. El Estado se hacía de cada vez más instrumentos que le permitirían ejercer una política económica mucho más amplia y efectiva. Por ejemplo, el papel de Pemex en el otorgamiento de subsidios vía el precio de los combustibles fue importante: llegó a representar, sólo por la gasolina, casi el 8% de los ingresos fiscales entre 1939 y 1940.⁴⁶

El establecimiento de una serie de instituciones financieras del Estado, así como la consolidación de instituciones nacionales de crédito ya fundadas, como el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933), y la Nacional Financiera (1934), fue en el mismo tenor. El presidente Cárdenas fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937). Estos bancos nacionales fueron establecidos con el doble fin de proveer fondos a empresas o actividades con limitado acceso al crédito privado, y para financiar la inversión pública. A partir de 1936, el Banco de México apoyó el desarrollo de estas instituciones financieras por medio de la compra de sus acciones con dinero recién impreso. Así, estos bancos constituían la principal fuente de acumulación de capital para el financiamiento público, en especial aquellos proyectos de riego agrícola e infraestructura urbana.

Todas estas instituciones nacionales de crédito tuvieron un fuerte crecimiento desde su fundación, y especialmente a partir de 1934. Por ejemplo, mientras que los recursos financieros disponibles del Banco de México y de la banca privada aumentaron a la misma velocidad que el producto interno bruto, los recursos de la banca nacional crecieron de 2.2% a 4.5% del PIB. Es decir, la banca de desarrollo creció mucho más rápido que el resto del sector financiero, por lo que ganó importancia relativa dentro del sector. No obstante, el impacto realmente importante en la economía del país de este tipo de instituciones habría de venir a partir de la siguiente década.

(coords.), *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950)*, El Colegio Mexiquense—Ferrocarriles Nacionales de México—UAM—Xochimilco, México, 1996, pp. 289-364.

⁴⁵ La expropiación petrolera ha sido ampliamente estudiada. Véanse, por ejemplo, Jonathan Brown y Alan Knight (eds.), *The Mexican Petroleum Industry in the Twentieth Century*, University of Texas Press, Austin, 1993; Merrill Rippy, *El petróleo y la Revolución mexicana*, INEHRM, 2003, y Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos...*, op. cit.

⁴⁶ Enrique Cárdenas, "Pemex y la macroeconomía mexicana, 1938-2011", en *Pemex 75 años. La empresa, su gente y la economía mexicana*, Quinta Chilla, México, 2012, cuadro 2.

A través de estos mecanismos el Estado mexicano fue evolucionando a lo largo de los años treinta, al convertirse en un Estado mucho más interventor, con más instrumentos y medios de política pública, que contribuyeron a la transformación de la estructura económica del país.

Inflación o crecimiento: la controversia de los años treinta

A partir de la administración del presidente Lázaro Cárdenas el modelo económico mexicano sufrió una fuerte modificación. De existir un pensamiento económico propiamente liberal, ortodoxo, que perseguía la estabilidad de precios más que ningún otro objetivo, con un Estado que poco intervenía directamente en la actividad productiva, se inició una nueva etapa en el pensamiento económico mexicano caracterizado por la intervención estatal para asegurar altas tasas de crecimiento y de creación de empleo. Los personajes más representativos del primer enfoque fueron Manuel Gómez Morín, Luis Montes de Oca y Miguel Palacios Macedo. Gómez Morín fue uno de los fundadores del Banco de México, junto con Elías de Lima y Alberto Mascareñas, siendo este último el primer director-gerente del banco en septiembre de 1925. Montes de Oca era entonces el director del Banco de México. Palacios Macedo trabajó de cerca con Montes de Oca, y ambos estaban convencidos de la importancia de hacer del banco central un regulador eficaz y que se abstuviera de otorgar crédito en exceso al gobierno federal.⁴⁷ Por otra parte, quien mejor representó el pragmatismo y la posibilidad de cierta intervención del Estado durante los años treinta fue Eduardo Suárez, quien fue secretario de Hacienda en casi todo el sexenio de Lázaro Cárdenas y durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho. Asimismo, Suárez continuó de alguna manera el pensamiento de Pani: no defendería el tipo de cambio a cualquier costo, privilegiaría el crecimiento económico a la fijación del peso, y estaría dispuesto a utilizar la política monetaria para apoyar la política fiscal y los embates de los ciclos económicos externos, pero sin excederse en el gasto deficitario. Otro personaje que le dio continuidad a este enfoque de la política económica de Suárez fue Jesús Silva Herzog y más adelante Antonio Sacristán.⁴⁸ Esta diferencia de enfoques y convicciones centró la discusión en la aparente disyuntiva de controlar

⁴⁷ Francisco Suárez Dávila, "Dos visiones de la política económica de México: un debate en la historia", en María E. Romero Sotelo (ed.), *Historia del pensamiento económico de México...*, op. cit., pp. 225-233. Eduardo Turrent, *Historia del Banco de México*. Vol. II, 1940-1946, Banco de México, México, 2000.

⁴⁸ Francisco Suárez Dávila, "Dos visiones de la política económica...", op. cit.

la inflación o crecer. La discusión se refería hasta dónde el Banco de México tenía o no que financiar al gobierno.

Existe en la memoria colectiva la idea de que el presidente Lázaro Cárdenas se acercó mucho a las masas y para lograrlo expandió el gasto público en forma muy importante. No cabe duda de que Cárdenas impulsó una serie de programas sociales, construyó infraestructura básica al ampliar la red carretera y prolongar el ferrocarril, construyó hospitales y otras obras urbanas, y pudo soportar el costo de la expropiación petrolera al hacerse cargo de esa industria en momentos difíciles. El gasto público aumentó de 265 millones de pesos en 1934 a 604 millones en 1940, 50.9% en términos reales y mucho más rápido que la economía en su conjunto. Existe también la creencia que el aumento del gasto público fue mayor a sus ingresos, lo que generó déficits públicos de gran magnitud. El público de la época tenía esta idea, pues el aumento del gasto público era conspicuo y se comentaba mucho en la prensa. El problema surgió porque al tiempo que el gasto público aumentaba, el secretario de Hacienda promovió un cambio en la Ley Orgánica del Banco de México para que éste ampliara el límite de crédito que pudiera otorgarle al gobierno.

La reacción del Banco era previsible. Se negaban a hacerlo y ello desató una controversia entre Miguel Palacios Macedo, alto funcionario del Banco de México, y Eduardo Suárez, quien entonces era el secretario de Hacienda. Palacios Macedo se resistía a que el Banco de México otorgara préstamos a la Secretaría de Hacienda para financiar el gasto público deficitario, y sólo los admitía para financiar faltantes de flujo de caja, de acuerdo con la Ley Orgánica del Banco de México vigente. Palacios Macedo tenía en mente, junto con Luis Montes de Oca, la experiencia inflacionaria de la Revolución, y había el temor de que el público recurriera a cambiar pesos por dólares debido a esa desconfianza. Estaban convencidos de que existían peligros inminentes de una expansión de los billetes, que incluso se había expresado en su renuencia a emitirlos aun con respaldo de plata a raíz del abandono del patrón oro en julio de 1931. Por su parte, Eduardo Suárez había vivido la Gran Depresión muy de cerca al pasar largas temporadas en países afectados por ella al inicio del decenio, y al haber estado involucrado en asuntos difíciles con la Secretaría de Hacienda.⁴⁹ Además había experimentado los beneficios que había tenido la aceptación de los billetes por

⁴⁹ Véanse sus diversas tareas en la Secretaría de Relaciones Exteriores y su participación en la redacción de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito, al lado de Miguel Palacios Macedo y Manuel Gómez Morín: Francisco Suárez Dávila, "Bosquejo biográfico", en Eduardo Suárez (ed.), *Comentarios y recuerdos...*, op. cit., p. lxxiii.

parte del público a fines de 1931 y cómo el sistema monetario se había vuelto completamente fiduciario a partir de 1935.

La discusión se centraba esencialmente sobre el papel de la política monetaria como regulador del crédito y de los precios internos, como única prioridad, *versus* la idea de que la política monetaria debía, además, fungir como factor para apoyar las funciones de la Secretaría de Hacienda e incluso contrarrestar los embates extraordinarios del exterior para evitar una recesión.⁵⁰ Esta discusión estaba enmarcada, también, en la idea generalizada, promovida desde el gobierno mismo, de que el presidente Cárdenas estaba dispuesto a llevar a cabo una serie de programas sociales —que tendrían que financiarse de alguna manera—, en un proyecto nacionalista de inspiración socialista como estaba asentado en el Plan Sexenal.⁵¹ A ello se agregaba la percepción general de que la cantidad de billetes en circulación estaba aumentando mucho, lo cual era cierto. Se presumía entonces que el aumento de dinero en circulación iba más allá de lo recomendable y que se estaba financiando un déficit fiscal debido a la expansión de proyectos sociales y productivos que eran muy visibles.

Efectivamente la oferta monetaria estaba aumentando mucho en esos años, incluso en términos reales, pero sin exceder sus niveles con relación al PIB que se habían experimentado antes de la crisis de 1929. Es decir, la economía se estaba remonetizando gradualmente. Además, el nivel de precios comenzó a recuperarse a partir de 1933 y no fue hasta 1936 cuando llegó a los niveles previos a la Gran Depresión, con una tendencia al alza. Es natural que del aumento de la oferta monetaria se siguiera que en cualquier momento tendría un fuerte impacto en los precios, desatando un proceso inflacionario. Esta percepción generalizada se reforzaba por el hecho de que la oferta crecía básicamente por la emisión de billetes, lo que el público observaba todos los días, y en menor medida por las cuentas de cheques. Mientras que en 1932 la emisión de billetes constituía el 10.5% de la oferta monetaria, para 1936 había llegado al 36.7%.⁵² Las

⁵⁰ Esta discusión continuó por años y fue retomada por Palacios Macedo cuando se siguió una política monetaria contracíclica como consecuencia de la segunda Guerra Mundial: Miguel Palacios Macedo, *Inflación: de dónde proviene, a quién daña, cómo se cura*, 1ª ed., Estudios Económicos, IAM, México, 1975, pp. 15-24.

⁵¹ El mismo Eduardo Suárez, en sus memorias, indica que los excedentes presupuestales de 1935, y de ahí en adelante, se utilizaron para ampliar los programas de inversión pública en infraestructura, que en un momento dado llegaron a ser "francamente deficitarios": Eduardo Suárez, *Comentarios y recuerdos...*, *op. cit.* Cabe mencionar que esta afirmación se refiere expresamente al año de 1938, en que la Secretaría de Hacienda se sobregiró en su línea de crédito por primera vez.

⁵² En realidad eso ocurría, en parte, por la desmonetización de las monedas de plata que ocurrió en 1935 debido a que el peso plata llegó a valer más como metal que como moneda, por lo que el gobierno la desmonetizó en abril de 1935. La desmonetización de la plata duró 15 meses, periodo en el cual se

autoridades del Banco de México buscaban asegurarse de que el exceso de crédito no pusiera en peligro la estabilidad de precios.

Fue en esta situación que se modificó la Ley Orgánica del Banco de México en 1936. En ella se establecían los lineamientos a seguir en materia de política crediticia que debían darse sin atender a restricciones circunstanciales o requerimientos de urgencia, y la emisión de dinero debía estar ligada a hechos de muy largo plazo, como el crecimiento de la población del país. A cambio de esta rigidez, la nueva ley duplicaba el monto de la línea de crédito disponible para el gobierno federal, del 5 al 10% de los ingresos fiscales promedio de los tres años anteriores, y le daba derecho de veto al secretario de Hacienda en varios temas. Además, en ese año se hizo obligatoria la asociación de los bancos comerciales al banco central y se facilitó la modificación del encaje legal para control monetario, con lo que se consolidó al Banco de México como banco central del país.⁵³

Pero Eduardo Suárez optó por no dar vigencia a la nueva ley cuando así lo exigieron las circunstancias en 1937 y 1938. En esos años la Secretaría de Hacienda se excedió en el límite legal establecido, obligando al Banco de México a aceptar un sobregiro en la cuenta de la Tesorería de casi 90 millones de pesos por encima del límite autorizado por la Ley al 31 de diciembre de 1937.⁵⁴ A pesar de que esta cantidad representaba apenas el 1.4% del PIB, el Banco de México reaccionó y le solicitó en un memorando al secretario Suárez seguridad al capital privado, la eliminación del déficit público y el pago del sobregiro que la Secretaría de Hacienda tenía con el Banco de México.⁵⁵ La dureza y el carácter público de la discusión dejaron la impresión de que a partir de entonces la Secretaría de Hacienda financió su gasto deficitario con crédito del banco central. La inflación creciente que aquejó a la economía y la flotación del tipo de cambio de marzo de 1938 simplemente corroboraron esa suposición. Miguel Palacios Macedo entonces argumentó, desde el Banco de México,⁵⁶ que la crisis de

consolidaron los billetes como componente esencial de la oferta monetaria: Manuel Cavazos Lerma, "Cincuenta años de política monetaria", en Ernesto Fernández Hurtado (comp.), *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos 1925-1975*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 77-78.

⁵³ Raúl Martínez Ostos, "El Banco de México", en M. H. de Koch, *Banca Central*, Fondo de Cultura Económica, México, 1941 y Eduardo Turrent, *Historia del Banco de México*, vol. 1, Banco de México, México, 1982.

⁵⁴ Banco de México, "Decimosexta Asamblea General Ordinaria de Accionistas", México, 1938.

⁵⁵ Este documento fue elaborado por Miguel Palacios Macedo, consejero del Banco de México, y enviado con la aprobación del Consejo. Su texto fue publicado en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 5, núm. 1, 1953, pp. 155-158.

⁵⁶ Miguel Palacios Macedo, "Dos documentos sobre política hacendaria mexicana", en *Problemas Agrícolas...*, *op. cit.*, pp. 155-161.

1938 se había generado por el exceso de crédito del Banco de México al gobierno federal en los meses anteriores a la expropiación, lo que aumentó el índice de precios y por tanto sobrevaluó el tipo de cambio; ello propició la devaluación en marzo de 1938.⁵⁷ Por su parte, el Banco de México señaló en su informe de ese año que “los créditos en cuestión se concedieron en la expresa inteligencia de que serían excepcionales y transitorios”, y que se habrían de reembolsar en los primeros meses de 1938, además de que se había acordado que el gobierno no solicitaría nuevos préstamos del Banco de México mientras su cuenta se encontrara sobregirada.⁵⁸

El Banco de México otorgó crédito al gobierno federal por 89.3 millones de pesos en exceso del límite legal en 1937.⁵⁹ En diciembre de 1938 la Secretaría de Hacienda llegó a un acuerdo con el Banco de México para que el sobregiro existente se documentara con una emisión de bonos de Tesorería, abriendo así el camino para el posible financiamiento inflacionario del déficit público.⁶⁰ En principio, el gobierno adquirió así un instrumento poderosísimo para estimular la actividad económica y hacer frente a demandas sociales que no podían satisfacerse de otra forma, lo que pareció implicar que el exceso de crédito interno financiara el déficit fiscal. Si no fuera así, entonces ¿cómo logró financiar los enormes gastos sociales que prometió?; ¿por qué hubo tal inflación que el peso tuvo que dejarse flotar en 1938? Más aún, la inflación que ocurrió intermitentemente en los dos decenios posteriores llevó a analistas contemporáneos a calificar el periodo 1935-1957 como de “crecimiento con inflación”.⁶¹ De entonces a la fecha, esta idea ha prevalecido, dando lugar a un verdadero mito del manejo de la política económica como expansiva e inflacionaria durante todos esos años.⁶²

Pero ¿qué sucedió en realidad? ¿Utilizó el gobierno de Lázaro Cárdenas o no, sistemáticamente, año tras año, la línea de crédito que obtuvo con la modifi-

⁵⁷ Años más tarde, Víctor L. Urquidí coincidió con esta explicación de la crisis: Víctor L. Urquidí, “Tres lustros de experiencia monetaria en México: algunas enseñanzas”, en *Memoria del Segundo Congreso Mexicano de Ciencias Sociales*, México, 1946, pp. 436-450.

⁵⁸ Banco de México, *Informe Anual 1938*, Banco de México, México, 1939, p. 28.

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ La emisión de bonos tenía originalmente el objeto de financiar los faltantes temporales de liquidez y poder manejar el flujo de caja anual. El monto de la emisión estaba limitado al valor probable de los ingresos anuales del propio gobierno: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre el Banco de México*, SHCP, México, 1958, pp. 311-312.

⁶¹ Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana...*, op. cit., pp. 108-122.

⁶² Para una discusión específica de este tema, véase Enrique Cárdenas, “El mito del gasto público deficitario en México (1934-1956)”, *El Trimestre Económico*, vol. LXXV, 2008. Esta sección se basa en ese trabajo.

cación de la ley del Banco de México para financiar el déficit público? ¿De qué tamaño fue el déficit fiscal durante el cardenismo? ¿Qué tanto se excedió de los límites legales que le imponía la Ley Orgánica del Banco de México? Y si se excedió, ¿por qué lo hizo? No hay duda de que el gobierno federal sí pidió dinero prestado al Banco de México y a partir de 1939 emitió Bonos de Tesorería que fueron adquiridos por el banco central. Pero el hecho es que la Secretaría de Hacienda, a pesar de la retórica oficial, no usó esos recursos totalmente para financiar el déficit público, que de por sí fue pequeño, y además los liquidó poco tiempo después. El análisis de la política fiscal y monetaria del periodo 1935-1940 responde estas preguntas.

Instrumentos e intencionalidad de la política económica cardenista

Los instrumentos de la política fiscal se habían modificado a partir de la introducción del impuesto sobre la renta en 1926, aunque su importancia no se comenzó a sentir hasta mediados de la década siguiente, debido a la poca cobertura inicial. Sin embargo, el crecimiento del producto nacional, y de la actividad industrial en particular, había permitido que, finalmente, los impuestos a la actividad económica interna comenzaran a competir con los relacionados con el sector externo a principios de la administración cardenista.⁶³ Mientras que los impuestos sobre la explotación de los recursos naturales más los impuestos a las importaciones y a las exportaciones constituían el 40% de los impuestos totales entre 1934 y 1936, el impuesto sobre la renta apenas representaba el 12%, mientras que los impuestos a la industria contribuían con el 27% de la recaudación fiscal de entonces. Es decir, los ingresos fiscales continuaban dependiendo fundamentalmente de la actividad económica externa y las fluctuaciones de los precios internacionales de los principales productos de exportación. Sin embargo, ese grado de dependencia era mucho menor al observado apenas una década antes, cuando los impuestos relacionados con el sector externo representaban el 55% del total. Sin embargo, la tendencia hacia la diversificación no se amplió más durante el resto de la década.

Por su parte, a partir de la flotación del peso, que se realizó ya en forma premeditada en 1932, la política cambiaria dejó de ser tan rígida como lo preveía el patrón oro en vigor desde 1905, aunque naturalmente el gobierno trataría de

⁶³ Tradicionalmente los impuestos al comercio exterior y a la explotación de los recursos naturales habían sido la principal fuente de recursos fiscales. Por ello la crisis externa de 1929 impactó tanto a las finanzas públicas, tal como se mostró en el capítulo VII.

mantener el tipo de cambio fijo tanto como pudiera como mecanismo para estabilizar la economía. Es decir, la política cambiaria se había flexibilizado en el sentido de que no necesariamente se mantendría un tipo de cambio fijo aún a costa de contraer la economía, tal y como había ocurrido hasta 1931. Así, a pesar de que no hubo un avance significativo en la diversificación de los ingresos públicos durante el gobierno cardenista, en lo que respecta a la política monetaria y de tipo de cambio el gobierno realmente se hizo de mucho más margen de maniobra del que tenía apenas unos años antes.

Con relación a la política monetaria, es importante analizar los componentes y las fuentes del crecimiento de la oferta monetaria (cuadro VIII.8). Una vez que el público aceptó los billetes plenamente, el Banco de México expandió la base monetaria para lubricar de circulante la economía que venía de una situación de aguda astringencia monetaria. Por ello, durante los años de 1934 a 1936, la base monetaria contribuyó con más del 100% del crecimiento de la oferta de dinero, lo que finalmente contribuyó al crecimiento de los precios a partir de mediados de 1936, como ya se ha mencionado.

Es importante destacar que el Banco de México revisó su política monetaria en 1937, debido a las presiones inflacionarias que se empezaban a sentir, y ejerció una política muy contraccionista en ese año, justo en medio de la controversia con la Secretaría de Hacienda. De hecho, a pesar de que los bancos comerciales recurrieron a sus reservas excedentes para hacer crecer el crédito interno, el Banco de México redujo muy fuertemente el crecimiento de la base monetaria, pues ésta disminuyó 14.3% en términos reales en ese año, lo que hizo que la oferta de dinero en términos reales se redujera 10.6%, por el aumento significativo de los precios.⁶⁴ En 1938, el Banco de México otorgó un crédito adicional al gobierno por encima del límite legal, lo cual hizo crecer nuevamente la oferta monetaria en términos reales, 4.3%, aun cuando la disminución de las reservas internacionales en 56.3% tendían a reducir la base monetaria. Como se verá, esta reacción gubernamental fue sumamente importante para la rápida recuperación de la economía en ese año de crisis.

Los dos últimos años de la década experimentaron un rápido crecimiento de la oferta de dinero, lo cual continuó monetizando la economía, tanto por la acción directa del banco central como por la participación de los bancos comerciales, estos últimos sólo en 1939. De hecho, a partir de la recuperación del im-

⁶⁴ Sin duda, la reducción de la base monetaria en 1937 ayudó a que los precios se estabilizaran a mediados de 1938, a pesar de la depreciación del tipo de cambio que tuvo lugar en marzo de ese año.

CUADRO VIII.8. Componentes y fuentes de crecimiento de la oferta monetaria, 1934-1940

	Saldos						
	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Oferta monetaria (M)	468.60	515.60	627.40	664.40	736.20	882.10	1060.30
Base monetaria (H) ¹	375.92	453.35	555.37	563.22	635.44	714.12	881.69
Reservas (R)	96.64	135.76	148.19	105.45	123.05	116.06	220.07
Monedas (C) ²	279.25	317.6	407.18	457.77	512.39	598.06	661.62
Depósitos (D)	189.35	198	220.22	206.63	223.81	284.04	398.68
b=D/R	1.96	1.46	1.49	1.96	1.82	2.45	1.81
p=D/C	0.68	0.62	0.54	0.45	0.44	0.47	0.60
Multiplicador monetario ³		1.25	1.14	1.13	1.18	1.16	1.24
Contribución al crecimiento de M (porcentaje)							
Base monetaria (H) ¹	152.29	195.95	103.42	24.5	117.57	64.56	114.56
b=D/R	-46.61	-88.44	3.07	115.03	-13.9	28.41	-30.06
p=D/C	-6.35	-14	-5.82	-25.95	-2.69	4.11	22.38
Multiplicador monetario ³		1.2					

R+C

¹Incluye moneda y billetes.

²Se obtuvo mediante $mm = 1 + K/K + r$, en donde $K = C/D$ y $r = R/D$.

FUENTE: Enrique Cárdenas, "La política económica en la época de Cárdenas", *El Trimestre Económico*, vol. IX núm. 3, 1993, p. 668.

pacto de la Gran Depresión, la economía experimentó una fuerte monetización, ya que la oferta real de dinero aumentó anualmente en promedio 8.7%, mientras que el PIB real lo hizo en sólo 4.0% entre 1932 y 1940.

Probablemente el punto más destacado, y polémico, de la política económica cardenista es la política fiscal. Si bien el presidente Cárdenas aumentó mucho el gasto público durante su periodo y promovió importantes programas sociales y construcción de infraestructura económica, el presidente fue en realidad muy sensato en términos fiscales y mantuvo mucha más cautela en sus patrones de gasto público de lo que se cree. De hecho, el enorme aumento del gasto público que realizó su gobierno sólo ocurrió, con excepción de 1938, en la medida en que aumentó la recaudación fiscal.⁶⁵ A lo largo de toda su administración,

⁶⁵ Esta afirmación se deriva del análisis de los presupuestos autorizados inicialmente por el Congreso y el presupuesto ejercido. Ahí se puede comprobar que si bien aumentaron los gastos, eso sólo ocurrió cuando también aumentaron los ingresos, y casi en los mismos montos. Véase Enrique Cárdenas, "La política económica...", *op. cit.*, pp. 687-691.

CUADRO VIII.9. Evolución de las finanzas públicas federales, 1932-1940
(millones de pesos)

	Ingresos		Egresos		Superávit o déficit (-)	
	Presup.	Ejercicio	Presup.	Ejercicio	Presup.	Ejercicio
1932	210	212	215	212	-5	0
1933	215	223	216	246	-1	-22
1934	243	295	243	265	0	30
1935	276	313	276	301	0	12
1936	285	385	287	406	-2	-21
1937	331	451	333	479	-2	-28
1938	431	438	431	504	0	-66
1939	445	566	446	582	-1	-15
1940	448	577	449	604	-1	-27

FUENTE: Enrique Cárdenas, *La industrialización...*, op. cit., pp. 90 y 94.

el presidente Cárdenas siempre le propuso al Congreso de la Unión un presupuesto prácticamente balanceado,⁶⁶ de acuerdo con lo que se estilaba en la época, y nunca sobrepasó el 0.1% del PIB o los 2 millones de pesos, cuando los gastos presupuestados fluctuaron entre 243 y 449 millones de pesos durante 1934 (cuadro VIII.9). Todavía no se aceptaba que una expansión fiscal deficitaria podría ser benéfica en tiempos de depresión económica, aunque la experiencia acumulada de la Gran Depresión en México y en otros países latinoamericanos, e incluso las ideas keynesianas que apenas aparecían, pueden haber dado cierta confianza al gobierno de que un déficit fiscal limitado no era necesariamente fatal. Y si bien es cierto que una cosa es la propuesta de presupuesto y una muy distinta su ejercicio efectivo, y que el gasto real del presupuesto resultó casi siempre en mayor déficit que el estimado inicialmente, es importante destacar que su monto a lo largo del sexenio fue muy pequeño como porcentaje del producto.

La rápida recuperación de la economía después de la Gran Depresión permitió que la recaudación fiscal también creciera a la par del PIB. Los ingresos públicos aumentaron de 295 millones de pesos en 1934 a 577 millones en 1940. Ello fue posible, esencialmente, por el aumento de la actividad económica, pues el PIB creció a una tasa media anual de 5.6% entre 1932 y 1940. Como conse-

⁶⁶ Roberto Santillán López y Aniceto Rosas Figueroa, *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*, UNAM, México, 1962, p. 223.

cuencia, el déficit fiscal fue más bien pequeño, cuando lo hubo. En términos absolutos, las finanzas públicas presentaron superávit en 1935 y posteriormente déficit (aunque en 1934 también lo hubo). De hecho, si tomamos como punto de partida 1930, para 1935 se tenía un superávit acumulado de 54 millones de pesos (cuadro VIII.10). En 1936 y 1937, el déficit efectivo fue de 25 millones de pesos en promedio, que constituyó alrededor del 5% del gasto realizado. Aun teniendo la autorización para utilizar el crédito del Banco de México disponible por la Ley Orgánica del Banco de México desde 1932, sus déficits fueron tan pequeños que no llegó a utilizar la línea de crédito para ese efecto, sino más bien para financiar las necesidades de flujo de caja. Sólo en 1938 fue necesario excederse del límite, como ya se comentó anteriormente. El déficit de 1938 llegó a 66 millones de pesos, o 1.14% del PIB, que fue el más alto durante el periodo. Como es evidente, aun ese déficit fue relativamente pequeño, incluso para estándares de la época.⁶⁷

La sensatez fiscal del presidente Cárdenas y de su secretario de Hacienda Suárez se demostró, en los hechos, con lo que ocurrió en 1939 y 1940. En esos

CUADRO VIII.10. Finanzas públicas, 1930-1940
(millones de pesos)

	Superávit o déficit (-)		Línea de crédito
	Anual	Acumulado	
1930	10	10	14
1931	30	40	14
1932	0	40	13
1933	-22	18	12
1934	30	42	14
1935	12	54	28
1936	-21	33	33
1937	-28	5	38
1938	-66	-61	Emisión de bonos
1939	-5	-66	Emisión de bonos
1940	-27	-99	

FUENTE: Elaborado con datos de Enrique Cárdenas, "La política económica...", op. cit., p. 690.

⁶⁷ Por ejemplo, los déficits incurridos por el gobierno de Roosevelt en los Estados Unidos en ese mismo periodo fueron mayores como porcentaje del producto: Cary Brown, "Fiscal Policy in the Thirties: A Reappraisal", *American Economic Review*, vol. 46, 1956, pp. 857-879.

años el déficit público volvió a disminuir drásticamente, a pesar de que el gobierno ya tenía, entonces, la posibilidad de venderle bonos de Tesorería al Banco de México para financiar su gasto excedente. En 1939 el déficit fue apenas de 5 millones de pesos (0.1% del PIB) y en 1940, último año de gobierno en medio de un ambiente electoral muy conflictivo, llegó a sólo 27 millones de pesos (0.6% del PIB). Más aún, el 31 de diciembre de 1941 el gobierno federal liquidó todos los bonos de la Tesorería que tenía el Banco de México en su poder.⁶⁸ Es claro que el tamaño del déficit es muy pequeño y que apenas debe de haber impactado el dinamismo de la economía. En todo caso, no se puede argumentar que la política fiscal en esos años haya sido expansionista.

En conclusión, Lázaro Cárdenas no fue populista en lo económico como generalmente se piensa. Esta afirmación es aún más persuasiva al comparar este déficit con los registrados en los Estados Unidos en esa época. Entre 1925 y 1940, el déficit fiscal en aquel país fue de 3.2% del PIB en promedio, y mucho más elevado en la segunda mitad de los años treinta.⁶⁹ Ni durante el gobierno cardenista, ni tampoco en el siguiente, la Secretaría de Hacienda permitió que surgieran déficits públicos y cuando lo hubo, como en 1938, lo limitó hasta donde pudo. En ese año, el déficit fue de 66 millones de pesos (1% del PIB), mientras que la línea de crédito permitía un financiamiento de 38 millones de pesos.

El manejo de la crisis de 1938

A lo largo de los años treinta el gobierno mexicano se fue haciendo cada vez de más instrumentos de política económica, al tiempo que su utilización en otros países se hacía cada vez más frecuente. La necesidad de enfrentar las consecuencias de la Gran Depresión había llevado al Estado en países desarrollados como Estados Unidos, y en otros menos avanzados como Brasil o España, a tomar un papel más preponderante en la economía. Ya no era tan poco frecuente que diversos gobiernos utilizaran la política monetaria o la fiscal para contrarrestar choques externos. De alguna manera México ya había experimentado esta necesidad durante la parte más grave de la crisis de 1929, y para 1937 o 1938 contaba con una batería más que aceptable de instrumentos de política económica, como un sistema monetario fiduciario que facilitaba la depreciación de la moneda y mecanismos de control del crédito y de la oferta monetaria.

⁶⁸ Banco de México, *Vigésima Asamblea General Ordinaria de Accionistas*, México, 1942, pp. 36-37.

⁶⁹ U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1957*, op. cit., pp. 693-694.

Estos instrumentos de política económica se pusieron a prueba por la renovada crisis de 1937 en los Estados Unidos. Como ya se mencionó, la recesión norteamericana de 1937-1938 también contribuyó al debilitamiento del peso. Por un lado, el producto nacional bruto estadounidense se redujo 5.1% en 1938, lo que en parte motivó que las exportaciones mexicanas, valuadas en dólares, iniciaran un proceso de desaceleración desde los últimos meses de 1937, cayendo 56.5% entre julio de ese año y mayo de 1938. Por otra parte, los términos de intercambio también se redujeron drásticamente en 1938, 23.5%, que es una reducción anual aún más aguda que la experimentada durante la Gran Depresión. Sin embargo, la contracción del ingreso nacional provocó que las importaciones de mercancías también se redujeran, a lo que se agregó el impuesto especial a las importaciones decretado el primero de enero de 1938 con el fin de aumentar la recaudación y, aunque pequeño en monto, contribuyó a la reducción de las importaciones de mercancías a pesar de la creciente sobrevaluación del peso, que inició en el segundo trimestre de 1937 y llegó a estar 21.9% sobrevaluado en marzo de 1938. Así, el superávit comercial apenas disminuyó en poco menos de 1.5%. No obstante, debido a la enorme caída de los términos de intercambio, el poder de compra de las exportaciones se redujo 22.2% en 1938 (cuadro VIII.1). Todo ello trajo como consecuencia la reducción de las reservas internacionales de 88 a 30 millones de dólares entre febrero de 1937 y un año después. Naturalmente, la base monetaria se contrajo. Además, hubo una reducción de los depósitos del público en los bancos, debido a la incertidumbre y a las fugas de capital. La depreciación del tipo de cambio fue inmediata una vez que las autoridades decretaron su flotación el 18 de marzo de 1938: el tipo de cambio se depreció de 3.60 pesos por dólar a 4.29 un mes después y a 4.95 en julio de ese año, cuando prácticamente se estabilizó hasta junio de 1939. Después continuó la depreciación del peso hasta que finalmente se fijó en 4.85 pesos por dólar en 1941.

El secretario Eduardo Suárez no estaba a favor del financiamiento del gasto público mediante la creación de dinero, como se demostró en la sección anterior, pero si estaba dispuesto a contrarrestar las disminuciones temporales de crédito privado que pudieran ocurrir, para evitar una recesión. Es decir, estaba convencido de que la política monetaria debía utilizarse para contrarrestar el impacto de perturbaciones macroeconómicas, como la crisis de 1929, y no sólo para controlar el crédito. Por ello, el secretario Suárez impulsó una política fiscal y monetaria compensatoria ante la contracción externa, pero moderada. El gasto público ejercido en 1938 aumentó sobre lo presupuestado inicialmente, pero en proporción mucho menor a lo que había ocurrido los años anteriores. Por

las cifras, da la impresión de que la Secretaría de Hacienda, al percatarse de que los ingresos fiscales no estaban aumentando por encima de la cifra inicialmente estimada, como había ocurrido los años anteriores, sino que se acercaba a lo presupuestado, decidió no seguir aumentando el gasto público. Por ejemplo, en 1936 y 1937 el gasto ejercido excedió al gasto presupuestal en 42.7%, mientras que en 1938 apenas lo hizo en 16.9%. Por su parte, los ingresos realmente obtenidos habían excedido las estimaciones aprobadas por el Congreso en 35.7% en promedio en 1936-1937, mientras que en 1938 apenas fue 1.6% más alto que la estimación de ingresos. Pero al darse cuenta de que los ingresos no aumentaban por encima de lo presupuestado como en años anteriores, la Secretaría de Hacienda detuvo el gasto en cuanto le fue posible. La recesión económica tomó por sorpresa a las autoridades hacendarias. El comportamiento de los ingresos fue sumamente atípico ese año, pues prácticamente los ingresos "sólo" igualaron la estimación original (cuadro VIII.11).

Para enfrentar la crisis externa y las consecuencias de la expropiación petrolera, el gobierno decidió flotar el tipo de cambio, sobregirar su cuenta en el Banco de México, pero no ejercer un déficit excesivo para evitar presiones inflacionarias mayores. El secretario no dudó en sobregirar la cuenta del gobierno con el Banco de México y ampliar la base monetaria para acrecentar el crédito interno y la cantidad de dinero en circulación. La oferta monetaria aumentó 4.3% en términos reales durante 1938, lo que aunado a la depreciación real del

CUADRO VIII.11. *Finanzas del gobierno federal, 1932-1940*
(millones de pesos y porcentajes)

	Diferencia entre presupuesto y ejercicio		Superávit o déficit (-)	
	Ingresos	Egresos	Pesos	Porcentaje del PIB
1932	2	-3	0	-1.1
1933	8	-30	-22	-1.3
1934	52	22	30	0.6
1935	37	25	12	0.2
1936	100	119	-19	-0.4
1937	120	146	-26	-0.5
1938	7	73	-66	-1.1
1939	121	136	-15	-0.1
1940	129	155	-26	-0.6

FUENTE: Enrique Cárdenas, *La industrialización...*, op. cit., pp. 90 y 94.

tipo de cambio, 7.7%, estimularon la demanda agregada. El déficit fiscal de ese año, aunque pequeño en monto, y la forma como fue financiado, tuvieron un papel importante como medida contracíclica, a tal grado que se impidió que el producto nacional se contrajera. De hecho, el gobierno federal no había recibido créditos importantes del Banco de México hasta marzo de 1938, pero la Secretaría de Hacienda tuvo que recurrir a ellos a partir de la nacionalización de la industria petrolera. Dado que la deuda gubernamental con el Banco de México creció de 122.7 a 180.1 millones de pesos durante 1938, cifra cercana al monto del déficit fiscal de 66 millones de pesos, se puede afirmar que prácticamente todo éste fue financiado con crédito primario otorgado por el Banco de México.⁷⁰ Si se toma en cuenta la severidad del choque externo sufrido en 1938, así como la problemática política, es verdaderamente notable que la expansión monetaria y el déficit fiscal más cuantioso del decenio, que de por sí era relativamente pequeño, aunado a la flotación del tipo de cambio, sirvieran para evitar una recesión económica más aguda en 1938. La economía redujo su ritmo de crecimiento, pero no experimentó una caída real del producto nacional (cuadros VIII.9 y VIII.12). La política contracíclica implementada por el gobierno cardenista fue, en realidad, muy exitosa para combatir la grave crisis externa que afectó a la economía.

Además de la política económica, la política social durante el cardenismo constituyó el movimiento político y social más importante de la época posrevolucionaria. Esta política se manifestó a través de los movimientos obrero, agrario e indigenista principalmente. Cárdenas logró concientizar a los trabajadores de su importancia como agentes de cambio económico y social. Así, Cárdenas desplegó una intensa actividad obrerista durante los primeros cuatro años de su gobierno; hacia 1939, cuando su política de masas había rendido frutos, comenzó a disminuir la movilización con el fin de dirigir el fomento hacia el sector empresarial, cuya organización también fue promovida por el gobierno.⁷¹ Esta renovada organización sindical constituía el frente único de trabajadores que Cárdenas había planeado para que se convirtiera en sólido pilar de su política de masas y fue el instrumento de que se valió para movilizar a las masas obreras en apoyo del Estado. Al mismo tiempo, su relación con el sector privado fue en los hechos más positiva y cercana, con excepción del grupo Monterrey, del cual se distanció. Las tasas de rendimiento aumentaron y con ellas la inversión priva-

⁷⁰ Banco de México, *Informe Anual 1938*, op. cit., p. 28.

⁷¹ Véase Arnaldo Córdoba, *La política de masas del cardenismo*, Ediciones Era, México, 1974.

da, lo cual llevó a la producción manufacturera a satisfacer la mayor parte de la demanda. La mayor institucionalización de estas relaciones con el sector privado apuntaló al Estado y dejó, cada vez más, de depender de un caudillo para respaldarse en las instituciones.⁷²

Al término del periodo del presidente Cárdenas, el gobierno había adquirido todos los instrumentos más importantes de política económica que requería un Estado moderno. Ello no implicó, sin embargo, que el gobierno los utilizara en forma irresponsable abusando de sus facultades y poder efectivo para estimular la economía y financiar programas públicos más allá de los recursos fiscales. Sí lo hizo, pero con enorme moderación. De esta misma forma se desempeñó la Secretaría de Hacienda en los años difíciles de la segunda Guerra Mundial, tema del siguiente capítulo.

CUADRO VIII.12. Comparación de la Gran Depresión con la recesión de 1937-1938 (tasa media anual, porcentajes)

	Gran Depresión	Recesión de 1937-1938
IMPACTO EXTERNO		
Exportaciones	-29.5	-25.2
Términos de intercambio	-15.8	-23.5
Poder de compra de las exportaciones	-22.8	-22.2
Reservas Internacionales	-31.7	-56.3
POLÍTICA ECONÓMICA		
Oferta monetaria	-18.4	10.8
Déficit fiscal/PIB	0.0	-1.1
Depreciación del tipo de cambio	10.1	36.4
RESULTADOS		
PIB	-4.7	1.6
PIB industrial	-9.0	4.0

FUENTE: Enrique Cárdenas, *La industrialización...*, op. cit., pp. 64, 94, 208.

⁷² Para un detalle sobre la relación que entre el sector privado durante el cardenismo, véase el trabajo de Nora Hamilton, *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*, Princeton University Press, Princeton, 1982.

IX. La segunda Guerra Mundial y la industrialización acelerada, 1940-1962

LA PERIODIZACIÓN TRADICIONAL del desarrollo económico de México desde los años treinta hasta los sesenta distingue dos periodos: uno de "crecimiento con inflación", que corre de mediados de los treinta hasta aproximadamente 1956-1958, y el segundo denominado "desarrollo estabilizador" o "crecimiento con estabilidad de precios", que habría de prolongarse por toda la década de los años sesenta. Varios autores han argumentado que durante los años cincuenta tiene lugar la transición de una economía que está creciendo estimulada por el gasto público inflacionario, con un nivel alto de demanda agregada, a una economía más equilibrada, con finanzas públicas sanas, y con niveles de precios y del tipo de cambio estables.¹ Estos autores sitúan la transición alrededor de 1956, dos años después de la devaluación del peso, cuyo valor se mantuvo fijo durante los 22 años siguientes, como un caso excepcional en América Latina.²

La definición del periodo ha sido generalmente aceptada, pues en realidad coincide con los hechos en esas dos variables, el crecimiento del PIB y la inflación. Sin embargo, si se toma en cuenta una visión de mucho más largo plazo y se consideran otras variables, la periodización del desarrollo económico podría ser un tanto distinta. En realidad, los años cuarenta y cincuenta en su conjunto se caracterizaron por un fuerte crecimiento económico que, si bien se prolongó hasta el final de la década de los sesenta, no tiene exclusivamente una diferenciación por el nivel de la inflación. Incluso más importante, existe un cierto punto de inflexión a principios de los años sesenta en que se vislumbra un relativo debilitamiento del modelo de desarrollo. Cuando el modelo llegó a un estado crítico hacia fines de los sesenta, el nuevo gobierno de Luis Echeverría intentó cierto cambio de rumbo del país y no le fue posible sostener el alto crecimiento sin desatar un proceso inflacionario. Pocos años después la economía cayó en un prolongado estancamiento.

¹ El autor que inicialmente planteó este argumento, y a quien después le han seguido muchos más, es Leopoldo Solís. Su planteamiento se encuentra en su obra seminal *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México, 1970. Este argumento se sostiene en su edición revisada de 1981.

² En otro trabajo muestro que la idea del crecimiento económico impulsado por déficits públicos financiados en forma inflacionaria es, en realidad, un mito, Enrique Cárdenas, "El mito del gasto público deficitario en México (1934-1956)", *El Trimestre Económico*, LXXV (4) núm. 300, 2008. Este mismo argumento se sostiene en este capítulo.

Es decir, si por un momento se excluye la variable inflación en el análisis y sólo se considera la capacidad de la economía para mantener un ritmo sostenido de crecimiento económico, entonces la periodización más adecuada es realmente del inicio de la década de los años cuarenta hasta alrededor de 1962. La exclusión de la inflación se justifica debido a que en realidad ésta no fue propiamente generada en forma interna o por efectos directos de la política económica, lo que ocurrió con frecuencia en otros países que intentaban alentar el crecimiento, sino más bien por causas ajenas a la economía nacional. Por tanto, parece ser necesario centrar la atención en esa capacidad de la economía de mantener un ritmo de crecimiento adecuado en forma sostenida, como el elemento esencial para caracterizar la periodización que se decida, más que reflexionar acerca de los niveles de inflación.

El acontecimiento que marcó el desempeño de la economía en los años cuarenta fue la segunda Guerra Mundial. Su impacto fue profundo en muy diversos sentidos. Por un lado, la situación bélica ejerció una fuerte presión sobre la demanda de diversos productos mexicanos, afectó los precios relativos de bienes y de servicios, y generó movimientos de capital y de personas extraordinarios. Por otro lado, la guerra contribuyó, de alguna forma, para que la larga confrontación política que se había tenido con los Estados Unidos desde los años de la Revolución, a causa de los pagos por reparaciones y la deuda pública, y sobre todo por la definición de los derechos de la propiedad del subsuelo que llegó a su clímax en 1938 con la expropiación de la industria petrolera, pudiera finalmente llegar a un acuerdo que estableció una nueva relación con los Estados Unidos.

Al mismo tiempo, la segunda Guerra coincidió con un giro político del gobierno después de los años cardenistas, que decidió impulsar fuertemente al sector industrial y no solo al agropecuario, con el fin de promover el desarrollo económico del país. Es decir, el gobierno decidió ejercer una política económica mucho más activa que en el pasado para desarrollar la infraestructura básica y de esta forma estimular la actividad económica del sector privado.³ Naturalmente, la situación bélica misma afectó de diversas maneras la política gubernamental.

³ En realidad, desde los años veinte los diversos gobiernos se habían preocupado por el desarrollo de la infraestructura económica básica, lo cual se había logrado con mayores resultados conforme la estabilidad política se iba alcanzando. La diferencia de la política de fomento en la década de los años cuarenta en relación con el periodo cardenista es el énfasis explícito que se hizo respecto al fomento más amplio del sector privado. Véase, por ejemplo, Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución mexicana*, Cal y Arena, México, 1989, parte v.

a veces en forma positiva y a veces de modo negativo. Pero la política económica a lo largo de la guerra y posteriormente en el resto del decenio, independientemente de quién era el presidente del país o quién ocupaba la cartera de la Secretaría de Hacienda, siempre se caracterizó por ser muy activa y reflejar la prioridad del crecimiento y el empleo sobre la estabilidad del tipo de cambio y, hasta cierto punto, de los precios.

El aparato productivo reaccionó a las fluctuaciones de la economía durante la guerra y a los diversos incentivos gubernamentales. El resultado final fue una fuerte expansión económica, pero con características muy peculiares que contrastan con lo ocurrido en otros países durante esos años. Debido a la vecindad de México con los Estados Unidos, el abastecimiento de materias primas y de bienes de capital no se interrumpió ni tampoco evitó la exportación de bienes y personas que temporalmente requirió el esfuerzo bélico en ese país. En otros países de América Latina, los años de la guerra fueron años de un relativo aislamiento de Europa y de los Estados Unidos, lo cual los obligó a seguir un camino de autarquía más bien forzada.

Una vez concluida la guerra, y debido a la sobrevaluación del tipo de cambio y a la demanda relativamente restringida, factores que se habían acumulado para mediados de la década de los años cuarenta, muchos de los elementos favorables que habían estimulado la actividad económica gradualmente se revirtieron; sólo pocos años más tarde, el deterioro de la balanza de pagos facilitó la decisión de implantar una política proteccionista que no evitó que el peso sufriera una nueva depreciación, lo que habría de tener repercusiones de largo plazo en el modelo de desarrollo del país por los siguientes 35 años.

La economía mexicana también experimentó un fuerte crecimiento durante la década de los años cincuenta, a pesar de las fluctuaciones externas que azolaron la balanza de pagos durante estos años. El peso se devaluó nuevamente en 1954, pero la economía no dejó de crecer. De hecho, en ese año la economía observó un crecimiento del PIB de alrededor del 10%. Los años siguientes también observaron altas tasas de aumento del producto, aunque con variaciones de alguna importancia. Después de la devaluación, el crecimiento del PIB fue muy rápido y vino a retraerse hasta cierto punto nuevamente a partir de 1958, como consecuencia de la contracción del sector externo, lo cual se prolongó hasta el inicio de los años sesenta.

Desde el término de la segunda Guerra Mundial los precios habían aumentado en forma persistente fundamentalmente por causas externas: el exceso de demanda generada esencialmente por los efectos de la guerra, y en menor me-

...da por una política monetaria expansionista.⁴ Sin embargo, para el inicio de los años cincuenta, los precios estaban más o menos estables después de la devaluación de 1947-1948, y también el tipo de cambio estaba básicamente en equilibrio. Además, durante los decenios anteriores, pero básicamente en los años cincuenta, junto con la fuerza laboral en expansión y el mercado interno aislado en buena medida de la competencia externa por la política proteccionista iniciada hacia 1947, permitían prever una plataforma para un fuerte crecimiento económico. Ello no obsta, sin embargo, para que desde luego la economía pudiera llegar a enfrentar cuellos de botella, sobre todo en la balanza de pagos, que en un momento determinado pudieran poner en entredicho el propio crecimiento económico de largo plazo. En efecto, el PIB real creció a una tasa promedio de 5.9% entre 1950 y 1962, que constituyó un ritmo de crecimiento más alto que el observado en los decenios anteriores. Similarmente, en términos per cápita el crecimiento fue de 3.0% en promedio al año. ¿Cómo se explica este rápido crecimiento?; ¿cuáles fueron los factores que impulsaron la economía en esos años?; ¿qué posibilidad tenía de seguir creciendo así en el largo plazo?; o bien, ¿qué tan sostenible era ese modelo de desarrollo? Sin duda, estas son preguntas importantes cuyas respuestas permiten visualizar el crecimiento económico de México en una perspectiva de largo plazo, y en particular las características que lo hicieron posible durante los años cuarenta y cincuenta.

Durante los años treinta, cuarenta y parte de los cincuenta el gobierno desempeñó, en lo económico, un doble papel: por un lado, y sobre todo en el segundo de esos decenios, la política de fomento económico fue muy vigorosa y se enfocó fundamentalmente a la inversión en infraestructura básica. Esta inversión fue financiada en su mayor parte por fondos propios del gobierno, no inflacionarios, y sólo en una pequeña parte por endeudamiento con el sistema bancario privado y en menor medida con organismos de crédito internacionales. Por otro lado, una vez que el gobierno adquirió los instrumentos adecuados, la política económica tuvo el objetivo de compensar las fluctuaciones externas que afectaron la economía, con el fin de mantener altos niveles de actividad económica y empleo. En ambos casos, sin embargo, y esto en fuerte contraste con la historiografía tradicional, el gobierno siempre tuvo en mente la importancia de no sobrepasarse en sus gastos, mucho más allá de sus posibilidades reales. Por ello, los niveles del déficit fiscal, cuando los hubo, fueron de magnitudes más bien pequeñas e incluso se revirtieron en los años siguientes al obtener

⁴ *Ibid.*, capítulo ix.

superávits fiscales. En todo este tiempo no se puede hablar de déficits fiscales permanentes como los que se han tenido a partir de la segunda mitad de la década de los años sesenta hasta época muy reciente.

IX.1. El desempeño económico general

El impacto de la guerra en la economía

La economía mexicana inició su proceso de recuperación de la crisis de 1938 a partir del rompimiento de las hostilidades en Europa a mediados de 1939. Si bien los Estados Unidos no entraron formalmente a la guerra sino hasta dos años después, desde fines de la década de los treinta iniciaron un rápido proceso de armamento y de apoyo a Gran Bretaña y a otros países simpatizantes. La economía de los Estados Unidos, pues, reinició una etapa de fuerte crecimiento ocasionado por la demanda extraordinaria de bienes y servicios en preparación para la guerra, después de prácticamente una década de estancamiento económico generado por la Gran Depresión, que habría de prolongarse durante prácticamente toda la década. La economía norteamericana creció en promedio 13.7% en términos reales anualmente entre 1938 y 1941, y por lo tanto también creció la demanda por materiales estratégicos en una primera instancia, y de diverso tipo más adelante.⁵

Sin embargo, el efecto positivo sobre la economía mexicana no se sintió hasta 1941. El conflicto político que rodeó la sucesión presidencial de 1940, la incertidumbre en las expectativas de los empresarios, que se expresó en una fuerte salida de capitales,⁶ y las secuelas de la expropiación petrolera que redujeron las exportaciones totales del país 7.1% en 1940, ocasionaron que la economía apenas creciera 1.4% en términos reales en ese año, no obstante un pequeño déficit público y el aumento real de la oferta monetaria de casi 20% durante 1940. A partir de entonces, la economía mexicana experimentó un fuerte proceso de crecimiento por diversas causas, unas provocadas por la situación internacional y otras motivadas por políticas y causas más bien internas (cuadro IX.1).

⁵ U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1975, Part 1, Serie F1-5, p. 224.

⁶ Durante 1939, la cuenta de capital a corto plazo y de errores y omisiones de la balanza de pagos observó una salida de 83.6 millones de dólares. Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras 1974*, Nacional Financiera, México, 1974, cuadro 7.1. Una descripción del conflicto electoral se puede ver en Ariel J. Contreras, *México 1940: industrialización y crisis política. Estado y sociedad civil en las elecciones presidenciales, Siglo XXI*, México, 1980.

CUADRO IX.1. *Variables macroeconómicas en 1939-1949*
(tasa media de crecimiento anual)

	1939/1942	1942/1945	1945/1949	1939/1945	1939/1949
PIB real	5.5	5.0	4.3	5.3	5.1
Reservas internacionales	37.8	51.0	-15.6	44.2	14.8
Exportaciones (dólares corrientes)	8.3	15.6	7.3	11.9	10.8
Importaciones (dólares corrientes)	10.3	29.3	-5.0	19.4	14.9
Términos de intercambio	-8.7	5.2	-0.4	-2.0	-1.0
Poder de compra de las exportaciones	-2.7	5.4	0.1	1.2	3.5
Oferta monetaria nominal	25.7	26.5	7.9	26.1	17.3
Oferta monetaria real	18.2	6.7	0.5	12.3	7.2
Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)	-2.2	0.0	18.2	-1.2	4.5
Tipo de cambio real (pesos por dólar)	0.5	-13.6	22.0	-6.8	1.3
Precios al mayoreo	5.6	18.5	7.4	11.9	10.8
Ingresos fiscales reales	3.2	4.1	16.0	3.7	10.9
Egresos fiscales reales	6.9	4.1	37.2	5.5	10.3
Déficit fiscal / PIB ¹	-0.5	-0.6	-0.2	-0.5	-0.3

¹ Valor absoluto.

FUENTE: Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 93.

En efecto, en su primer informe de gobierno, el presidente Manuel Ávila Camacho destacaba en 1941 un hecho que habría de tener una enorme importancia a lo largo de todo el periodo bélico para la economía mexicana: la entrada de capitales repatriados o bien de extranjeros que aprovechaban la política de libre cambios o buscaban refugio en el país ante los problemas de la guerra. Las entradas de capital aumentaban la disponibilidad de divisas aunque desde luego se consideraba que era un fenómeno más bien temporal. Además del impacto sobre la balanza de pagos, esta entrada de fondos del exterior impactó directamente la base monetaria a través de las reservas internacionales del Ban-

² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La Hacienda Pública en México a través de los informes presidenciales*, vol. II, SHCP, México, p. 250.

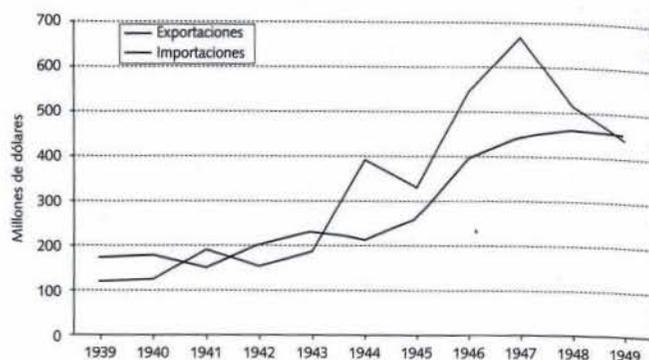
co de México, pues al cambiarse los dólares u otras divisas por pesos creció la cantidad de dinero en circulación, lo cual generó importantes presiones inflacionarias. Entre 1939 y 1940, las reservas del Banco de México aumentaron 22 millones de dólares, aunque su dinamismo disminuyó, de tal suerte que para diciembre de 1941 prácticamente se habían quedado sin cambio. Como ya se mencionó, la oferta monetaria creció 20% en términos reales en 1940.

Un segundo impacto externo del inicio de la guerra fue el aumento de la demanda por las exportaciones mexicanas de bienes y servicios. En un principio, las ventas al exterior aumentaron más rápido que las importaciones, en parte por la depreciación real del tipo de cambio en un monto de casi 15%, que ocurrió a partir de la flotación que se había iniciado en marzo de 1938, y en parte por el aumento del ingreso nacional norteamericano. Por tanto, en 1939 y en 1940 la exportaciones de bienes y servicios fueron mayores que las importaciones respectivas, de tal suerte que la cuenta corriente de la balanza de pagos tuvo un superávit acumulado en esos dos años de 62 millones de dólares. Es decir, a partir de entonces se inició un aumento sostenido de la demanda externa y de flujos de capital que impactaron al resto de la economía de diversas maneras, unas positivas al aumentar el nivel de ingreso nacional, y otras más bien negativas al contribuir al proceso inflacionario.

Al crecer el ingreso nacional en los Estados Unidos por su preparación para entrar al conflicto bélico, la demanda de ciertos bienes y servicios estimuló su producción en México para satisfacer el mercado norteamericano. Las exportaciones de mercancías crecieron de 101.6 a 271.6 millones de dólares entre 1939 y 1945, lo que representó un incremento del 167.3% (gráfica IX.1), mientras que, en volumen, el aumento fue del 103.5% en ese mismo periodo. Es importante destacar que, al principio de la guerra y debido a la pérdida en los términos de intercambio de 8.7% entre 1939 y 1942, al aumentar más rápidamente el precio de las importaciones que el de las exportaciones, el poder de compra de éstas últimas decreció a una tasa promedio de -4.8% en ese mismo periodo, lo que impidió una mayor adquisición de productos del exterior, como bienes de capital e insumos intermedios, dificultad que se agregó a la ya de por sí difícil situación bélica. En los años siguientes, sin embargo, la situación se revirtió, pues los términos de intercambio de México mejoraron sustancialmente, lo que aumentó el poder de compra de las exportaciones y por tanto las posibilidades de inversión.

Por otro lado, el incremento de las ventas al exterior experimentó un cambio cualitativo importante al modificar la tradicional composición del comercio

GRÁFICA IX.1. Exportaciones e importaciones de mercancías, 1939-1949



Nota: No se incluyen oro y plata.

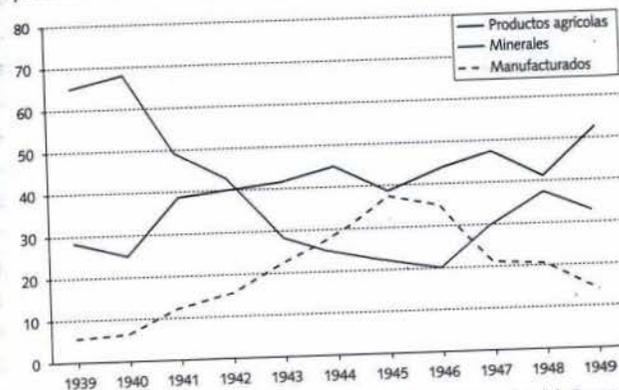
FUENTE: Nacional Financiera, México, *La economía mexicana en cifras 1974*, op. cit., p. 365.

exterior: la exportación de minerales cedió su preponderancia a los productos agropecuarios y manufacturados, estos últimos por un periodo relativamente corto (gráfica IX.2).⁸ El renglón de minerales, incluyendo el petróleo, que tradicionalmente había representado entre el 60 y el 80% del valor de las exportaciones mexicanas, comenzó a reducir su importancia significativamente a partir de 1940. A pesar de que el volumen exportado de minerales creció 18% entre 1939 y 1945, para ese año dichas exportaciones sólo representaban el 22.2% del total.⁹ Por su parte, los productos agropecuarios llegaron a representar el 45% de las exportaciones totales en 1944, aunque decayó algo al siguiente año. Para entonces, el volumen exportado de productos agropecuarios había aumentado 21.4% entre 1939 y 1945, con diversas fluctuaciones, después de que el año anterior había alcanzado un incremento de casi 40% respecto de 1939. Finalmente, las exportaciones manufactureras experimentaron el incremento más espectacular durante la guerra, pues su volumen creció 875% entre 1939 y 1945, y

⁸ Esta afirmación y los datos que se presentan a continuación se encuentran en Comisión Mixta del Gobierno de México y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, compuesta por Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidí, Albert Waterston y Jonas H. Haralz, *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica, México, 1953, pp. 399-408.

⁹ Las exportaciones de petróleo crudo lograron mantenerse después de la expropiación por sólo dos años, a pesar del embargo británico. A partir de 1941, con la entrada de Estados Unidos en la segunda Guerra Mundial, México detuvo sus exportaciones a Alemania y redujo las exportaciones totales a menos de una cuarta parte de las registradas en 1940. Pemex, *Anuario Estadístico 1977*, Petróleos Mexicanos, México, 1978, p. 30.

GRÁFICA IX.2. Valor de las exportaciones de productos agrícolas, minerales y manufacturados como porcentaje de las exportaciones totales, 1939-1949



FUENTE: Comisión Mixta del Gobierno de México y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *El desarrollo económico de México...*, op. cit.

llegó a representar el 37.6% del valor total de las exportaciones de mercancías en este último año. A partir del cese de las hostilidades, las exportaciones manufactureras se redujeron rápidamente.

El crecimiento de la producción de manufacturas se debió a la fuerte demanda de los Estados Unidos por su situación coyuntural, no obstante la creciente sobrevaluación del tipo de cambio. En particular, la producción de textiles de algodón llegó a representar el 60% de las exportaciones manufactureras. Dicho de otro modo, la demanda extraordinaria generada por la guerra estimuló la economía mexicana a pesar de que no fuera atractivo exportar debido a la pérdida de competitividad del sector exportador. Ésta se había reducido porque la inflación interna había sido mayor a la externa y porque la paridad del peso respecto al dólar estuvo fija en esos años. Si se toma como base el año de 1940, para 1945 el nivel de sobrevaluación del peso había llegado a 32.2%. En los años siguientes, la sobrevaluación del tipo de cambio fue mucho más severa hasta la nueva flotación de 1948.

Diversos autores han afirmado que debido a la situación de emergencia bélica, los Estados Unidos impusieron restricciones a la importación de ciertos productos de terceros países, lo cual equivalía a un efecto proteccionista para la economía mexicana al no poder importar de los Estados Unidos esos bienes. Este efecto de protección comercial, sigue el argumento, aunado a la demanda extraordinaria que aumentó el nivel de ingreso en México, inició el proceso de sustitución de importaciones que habría de caracterizar a la economía mexicana en las siguientes

décadas.¹⁰ Si bien el argumento parece plausible, esta afirmación no tiene un fundamento sólido, pues en realidad no ocurrió un proceso de sustitución de importaciones durante la guerra.¹¹ El hecho de que México compartiera una enorme frontera territorial con los Estados Unidos, y por lo tanto que no sufriera las dificultades de transporte reales que experimentaron otros países latinoamericanos, permitió que las importaciones de mercancías aumentaran de 128.2 a 172.2 millones de dólares entre 1939 y 1942. Más aún, todavía para entonces aquellas de bienes de consumo representaban alrededor del 25% del total. Durante los últimos años de la guerra, las importaciones de mercancías continuaron creciendo rápidamente hasta alcanzar 372.5 millones de dólares en 1945. En todo caso, parece ser que el menor dinamismo de las importaciones en relación a las exportaciones al principio de la guerra se debió a la depreciación real del peso, que todavía en 1940 estaba 17.5% por encima del nivel de 1938, y 10.8% en 1941. Es decir, el dinamismo de las importaciones no acusa una restricción cuantitativa al comercio exterior, y mucho menos a las compras de bienes de consumo. Más aún, las importaciones de mercancías aceleraron su crecimiento a partir de 1943, el cual sólo fue detenido parcialmente por la imposición de cuotas a la importación en 1947 y en forma definitiva por la nueva devaluación del peso en julio de 1948.

Un segundo mecanismo de transmisión del auge externo provino de las cuentas fiscales, aunque en forma indirecta. Si bien es cierto que todavía para los años cuarenta los impuestos al comercio exterior representaban alrededor del 30% del total, el auge en el intercambio con otros países, y sobre todo la expansión de la actividad económica interna estimulada por la misma demanda agregada excedente, generó un crecimiento importante en los ingresos gubernamentales. Ello permitió un gasto público mucho mayor en términos reales, 37.7% entre 1939 y 1945, que se destinó en buena parte a proyectos de inversión en infraestructura básica, como se verá más adelante. El punto a destacar en este momento es que la expansión de la economía, aunada a ciertas reformas en la propia administración fiscal, permitió aumentar la recaudación directa y por tanto financiar la inversión pública en montos crecientes de recursos en áreas cuya productividad social era sumamente elevada. Este resultado ocurrió no obstante la reducción relativa de la recaudación fiscal proveniente del sector externo y del sector guber-

¹⁰ Véase, por ejemplo, Villarreal, René, *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 64, y Manuel Cavazos Lerma, "Cincuenta años de política monetaria", en Ernesto Fernández Hurtado (comp.), *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos 1925-1975*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 84-85.

¹¹ Véase el apartado ix.3 de este capítulo.

nal en la economía del país, cuando ésta se mide en el monto de los egresos públicos como porcentaje del producto interno bruto, que disminuyó del 11.3% en 1939 al 10% en 1945, para recuperarse ligeramente hacia el final de la década.¹²

La guerra coincidió con la estabilización política y del tipo de cambio a principios de la década. Como ya se dijo, ello generó importantes flujos de capital hacia el interior de la economía, con un impacto monetario expansivo de mucha importancia y que será detallado en la siguiente sección. Además de ello, en 1943 se inició el programa de braceros, que permitía el traslado temporal de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos, quienes a su regreso traían consigo dólares en cantidades importantes. Durante los últimos tres años de la guerra, hubo más de 52 000 trabajadores temporales en promedio al año, además de 140 000 trabajadores ferrocarrileros más que fueron contratados en forma especial durante ese periodo. Los braceros enviaron remesas de efectivo por 141.8 millones de dólares entre 1943 y 1945, lo que contribuyó a la entrada de capitales fuera de lo ordinario.¹³ De similar importancia, la guerra no detuvo el flujo de inversiones extranjeras directas al país, las cuales sumaron, entre 1939 y 1945, la cantidad de 147.9 millones de dólares.¹⁴

El advenimiento de la segunda Guerra Mundial también constituyó el marco para que el largo conflicto económico entre los Estados Unidos y otros países acreedores y México, que databa desde los años de la Revolución, finalmente se resolviera. Primeramente, en noviembre de 1941 se llegó a un acuerdo en principio para fijar el monto de la indemnización de las compañías petroleras norteamericanas que habían sido expropiadas, el cual se concretó en 1943. El monto fue de casi 24 millones de dólares, aproximadamente 5% de lo que habían pedido originalmente. Para México, lo importante fue que este acuerdo no cedió ante la demanda de las compañías de que se incluyera tanto las propiedades de la superficie como también las reservas petroleras en el subsuelo. El acuerdo con las compañías inglesas no se concretó sino hasta después de la guerra. Respecto a las reclamaciones de daños causados durante la Revolución, litigio que ya databa de casi 20 años, también se llegó a un acuerdo por medio del cual se pagaría una suma total de 40 millones de dólares como finiquito, tanto de los daños mencionados como por las afectaciones agrarias, menos 3 millones de dólares ya pagados.

¹² Comisión Mixta del Gobierno de México y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidí, Albert Waterston y Jonas H. Haralz, *El desarrollo económico...*, op. cit., p. 364.

¹³ *Ibid.*, p. 449.

¹⁴ Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras 1974*, op. cit., p. 366.

Finalmente, en 1942 se firmó el acuerdo "Suárez-Lamont", que redujo significativamente la deuda pública directa, mientras que el acuerdo para reducir la deuda ferrocarrilera se logró en 1946. En ambos, las concesiones hechas a México fueron muy importantes, pues lograron reducir el monto del adeudo, incluidos los intereses a menos del 10% de su valor actualizado. Así, en el caso de la deuda directa, de un monto de 509.5 millones de dólares se logró reducir al equivalente de 49.6 millones. En cuanto a la deuda ferrocarrilera, su monto se redujo de 557.6 millones de dólares a sólo 50.5 millones. De esta forma concluyó uno de los capítulos más espinosos y difíciles de las relaciones externas que el gobierno posrevolucionario había enfrentado, y se logró reabrir el crédito externo para complementar el ahorro nacional.¹⁵ De hecho, muy pronto después de firmado el Acuerdo de 1942, se recibieron los primeros créditos del Banco de Exportación e Importación de Washington.¹⁶ Si bien estos fondos fueron muy pequeños al inicio, para fines de la década el crédito externo financió la mitad del déficit público, aunque su monto no era muy importante.

Es importante subrayar también el impacto de la guerra sobre el proceso inflacionario en México. Primeramente, es necesario destacar que la inflación se había iniciado desde la segunda mitad de la década de los años treinta, pero se había logrado estabilizar para mediados de 1938. Con el conflicto bélico, el flujo de capitales implicó incrementos en el medio circulante mucho más allá de las posibilidades de absorción por la propia economía, a pesar de los esfuerzos que la Secretaría de Hacienda y el Banco de México hicieron por contrarrestarlo, y la inflación repuntó nuevamente. Por otro lado, la escasez misma de bienes y servicios en los Estados Unidos por la situación de guerra generó un fuerte proceso inflacionario en ese país, mismo que se trasladó a México dado el tipo de cambio fijo que se estableció entre el peso y el dólar a partir de 1940. Estas dos circunstancias se sumaron a una política fiscal ligeramente expansiva que requirió en diversos momentos, aunque en cantidades relativamente limitadas, crédito del Banco de México para financiar el déficit público. Este último hecho reno-

¹⁵ En realidad, en una movida estratégica, el secretario Suárez logró reabrir el crédito externo poco después de la expropiación petrolera, en que las relaciones con bancos privados extranjeros que apoyaban a las compañías expropiadas se habían deteriorado e incluso habían abandonado el país, convenció a A. P. Giannini del Bank of America para que le otorgara un préstamo por 50 millones de dólares a Petróleos Mexicanos en 1940. José Carral, "La banca extranjera y la estatización de la banca", en Amparo Espinosa y Enrique Cárdenas (eds.), *La nacionalización bancaria, 25 años después. La historia contada por los protagonistas*, CEEY, México, 2008, pp. 134-136.

¹⁶ Todos los datos mencionados en esta sección sobre la deuda externa pública se encuentran en Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, El Colegio de México, México, 1968, pp. 214-225.

no la controversia pública entre el ex asesor del director del Banco de México, Miguel Palacios Macedo, y el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, sobre el uso de la emisión de dinero para acelerar la expansión económica, tema que se verá más adelante.

La conclusión de la guerra revirtió en muchos sentidos la tendencia de la economía que se había observado durante la primera mitad de los años cuarenta. Si bien es cierto que la terminación del conflicto bélico no impidió que la economía mexicana continuara un ritmo relativamente dinámico de crecimiento, la expansión sólo fue posible mientras las transacciones con el exterior y el nivel de las reservas del Banco de México lo permitieron. Así, el producto interno bruto real creció a una tasa promedio anual de 4.7% entre 1945 y 1948, año en que el tipo de cambio inició una vez más un periodo de flotación en busca de su nivel de equilibrio. Este dinamismo económico fue el resultado de la expansión general de la demanda agregada, no obstante la disminución de reservas internacionales.

Así como el primer síntoma de expansión al inicio del conflicto había sido la entrada de capitales del exterior, al finalizar la guerra las reservas en el Banco de México iniciaron su descenso muy rápidamente a partir de 1945. En el último año del gobierno de Ávila Camacho, y de gestión del secretario Suárez, las reservas disminuyeron 26.6% o 99 millones de dólares en sólo un año. Peor aún, la tendencia continuó durante los dos años siguientes, llegando a un nivel de sólo 122.6 millones de dólares en 1948, 67.1% menos que lo observado en 1945. La reducción de las reservas no ocurrió tanto por la salida de capitales que habían ingresado por motivos de la guerra, como han afirmado algunos autores,¹⁷ sino más bien por el enorme déficit comercial que se agravó en 1946 y 1947, el cual acumuló en ambos años la cifra de 578 millones de dólares, que a su vez se manifestó en un fuerte déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El aumento del déficit comercial se debió a que las importaciones crecieron más rápidamente que las exportaciones. En parte, el aumento de las importaciones fue generado por la liberalización de algunas restricciones del gobierno estadounidense a su exportación de productos hacia México y otros países. Es decir, a partir de la conclusión de la guerra, y de hecho desde unos años antes, se había iniciado la reconversión del aparato productivo estadounidense de una economía bélica a otra civil, lo que aumentó la disponibilidad de bienes para el mercado externo de los Estados Unidos. Por ello, y por la cre-

¹⁷ Manuel Cavazos Lerma, "Cincuenta años de política...", *op. cit.*, p. 92.

ciente sobrevaluación del peso —que continuó durante los primeros años de la posguerra—, el valor de las importaciones acusó un incremento considerable (gráfica IX.1). Para 1947, su valor en dólares había crecido 93.4% con relación a 1945, y 444% respecto a 1940.

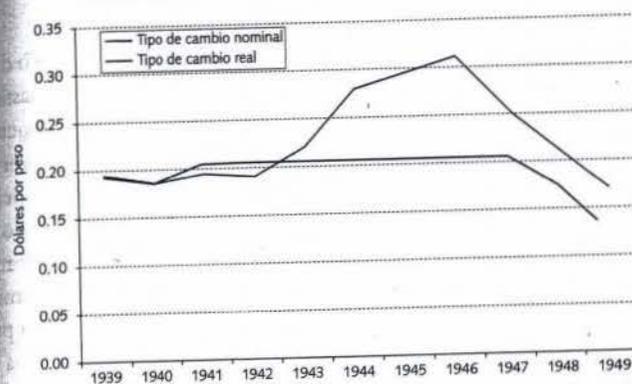
Aun cuando las exportaciones también crecieron durante los primeros años de la posguerra, el dinamismo de las importaciones, evidentemente, tuvo graves repercusiones sobre la balanza comercial y la de pagos. El superávit en cuenta corriente que se había observado en casi todos los años de la guerra se volvió un déficit agudo en 1946 y 1947; en ambos años se acumuló un déficit de la cuenta corriente por 307 millones de dólares, que contrarrestó con mucho los superávits acumulados en los 7 años anteriores. Es importante destacar que este déficit hubiera sido aún mayor de no haber contado con el creciente ingreso de divisas provenientes del turismo, que desde entonces comenzó a perfilarse como una fuente de dólares cada vez más importante, y en menor medida por la inversión y crédito externos, tanto público como privado. El turismo (en términos netos) contribuyó con 156 millones de dólares, mientras que la cuenta de capital reportó un ingreso neto de 69 millones de dólares en 1946 y 1947.

La rápida aceleración de las importaciones se debió, fundamentalmente, al aumento sostenido del producto nacional y a la fuerte sobrevaluación del peso respecto al dólar. Esta sobrevaluación continuó todavía en 1946, llegando a 40.6% con respecto a 1940, pero disminuyó su nivel debido a la fuerte inflación en los Estados Unidos con respecto a la observada en México.¹⁸ En los años de 1947 y 1948 la inflación en México fue menor que en los Estados Unidos, pero de cualquier forma el peso seguía sobrevaluado si se toma como referencia 1940 (gráfica IX.3).

Este cambio de los precios relativos, en que era más barato comprar bienes y servicios en el exterior que dentro del país, estimuló las importaciones de todo tipo de bienes y tendió a inhibir aquellas exportaciones con una rentabilidad más bien baja; de hecho, la composición de las ventas al exterior, que se había alejado de su patrón tradicional durante la guerra cuando las exportaciones manufactureras habían crecido en forma significativa, nuevamente cedieron su lugar a los minerales y, en menor medida, a los productos agropecuarios (gráfica IX.2). Ello era natural debido a que las exportaciones manufactureras, esencialmente textiles, habían obedecido a una demanda extraordinaria como consecuencia directa de la guerra mundial.

¹⁸ En realidad, los Estados Unidos tuvieron una inflación muy moderada inmediatamente después de la guerra, si se les compara con los demás países que participaron en el conflicto bélico.

GRÁFICA IX.3. Sobrevaluación del tipo de cambio, 1939-1949



FUENTE: Elaborado con datos de Enrique Cárdenas, *La hacienda pública...*, op. cit., p. 107.

Por su parte, el déficit en las transacciones con el exterior causó la reducción de reservas internacionales en el Banco de México. Naturalmente, ello ocasionó una baja significativa de la base monetaria, en sentido inverso a lo que había ocurrido al inicio de la guerra. Es decir, conforme los dólares salían al exterior para pagar por los excedentes de importaciones de bienes y servicios, el Banco de México recogía moneda nacional a cambio de esos dólares. Para impedir que el impacto de la reducción en la base monetaria fuera excesivamente contraccionista por la caída en las reservas, el Banco de México otorgó crédito al gobierno federal, y a la banca en general, para contrarrestar la salida de dólares, pero el esfuerzo fue insuficiente. De cualquier forma, la oferta monetaria, o sea el volumen de dinero en circulación, se redujo 4.7% en términos nominales, de 3539.5 a 3438.6 millones entre 1945 y 1947. En términos reales, la reducción fue mucho mayor, y alcanzó la cifra de -21.8% en esos años.¹⁹ De esta forma, el exceso de dinero en circulación, que se había acumulado en la economía durante la guerra, fue absorbido en unos cuantos años por el propio crecimiento del país y por el aumento de los precios. No obstante, la expansión del déficit en la balanza de pagos llegó a su límite en el verano de 1948, a pesar de que la inversión extranjera estaba creciendo y la inflación había cedido, conforme disminuyeron las reservas internacionales del Banco de México. Así, cuando éstas estaban próximas a agotarse, las autoridades decidieron dejar flotar el tipo de cambio el 22 de julio de ese año para que éste alcanzara su nivel de equilibrio.

¹⁹ Oferta monetaria deflacionada por el índice de precios al mayoreo de la Ciudad de México.

en el PIB de 23.4% logró contribuir con el 27.3% del aumento en el producto durante el periodo. Algo similar ocurrió con la mayoría de los servicios.

El producto por habitante también mejoró muy rápidamente. A pesar del alto ritmo de crecimiento de la población (3.1% anual), que para entonces estaba experimentando el país por la drástica reducción de la tasa de mortalidad infantil al haberse introducido extensos controles sanitarios, el producto per cápita logró aumentar en promedio anual 3.0% en términos reales, lo que colocó a México en uno de los primeros lugares de crecimiento per cápita a nivel mundial. Si se toma en cuenta que la fuerza laboral estaba aumentando a un ritmo inferior que el de la población, el producto promedio por trabajador, empleado o no, debe de haber aumentado aún más. Por tanto, desde cualquier punto de vista, el crecimiento que la economía experimentó durante los años cincuenta es uno de los de mayor bonanza en la historia contemporánea del país.

¿A qué se debió este dinamismo? ¿qué factores se encuentran detrás de ese comportamiento? Las causas que tradicionalmente se han esgrimido para expli-

CUADRO IX.2. Contribución sectorial al crecimiento del PIB, 1950-1962, en pesos constantes de 1960 (porcentajes)

	Participación relativa	Contribución al crecimiento	Tasa de crecimiento media anual
TOTAL	100.0	100.0	5.9
Agropecuario	16.6	11.4	3.9
Agricultura	10.4	7.9	4.4
Ganadería, silvicultura y pesca	6.2	3.5	3.2
Industrias extractivas	5.1	5.2	6.0
Minería	1.7	0.8	2.8
Petróleo	3.4	4.4	7.8
Industria	23.4	27.3	7.0
Transformación	18.6	21.7	7.0
Construcción	3.8	4.2	6.5
Electricidad	1.0	1.4	9.1
Comercio	30.3	33.3	6.5
Transportes	2.7	2.7	5.9
Gobierno	5.3	5.8	6.5
Otros servicios	16.6	14.1	4.9

FUENTE: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo I, México, 1990, p. 313.

car este fenómeno son, principalmente, las siguientes. Primero, por la demanda de algodón y otros productos básicos, la Guerra de Corea generó un impulso inicial en forma similar a la segunda Guerra Mundial y, aunque su fuerza y duración fue menor en los años cincuenta que en los cuarenta, el efecto sobre la economía resultó importante en el inicio del decenio.²¹ Segundo, el gasto gubernamental deficitario brindó un estímulo significativo a la inversión pública y por tanto a la demanda agregada, dice el argumento tradicional, lo que impulsó el crecimiento económico y mayor ocupación de la fuerza de trabajo; no obstante, su impacto en la inflación y en la balanza de pagos desembocó en la devaluación de 1954, y la situación deficitaria de la balanza de pagos fue solucionada en años posteriores mediante crédito externo.²² Finalmente, la baja en los precios de los insumos de origen agropecuario y de los proveídos por el sector público, especialmente la energía, aumentó la rentabilidad del sector moderno, lo cual, aunado a la mayor disponibilidad de crédito, permitió volúmenes de inversión más altos.²³ Si bien estas explicaciones apuntan en la dirección correcta, guardan algunos elementos que han llevado a ciertas conclusiones poco precisas. Veamos las causas principales del auge económico de los años cincuenta e inicio de los sesenta.

Durante los años cincuenta, la inversión total aumentó muy rápidamente y por encima de lo que creció el producto nacional. La formación bruta de capital fijo creció de un 13.6% del producto en 1950 a un 17.0% en 1960, para luego contraerse a 15.3% en 1962 (cuadro IX.3). En términos reales, la inversión total creció a una tasa promedio de 7.0% anualmente.²⁴ El comportamiento de la inversión pública fue más lento que el de la privada, 5.7% en promedio anual. Su desempeño fue muy lento entre 1951 y 1959, a un ritmo de 2.3% en promedio anual, pero después se recuperó en forma extraordinaria al crecer 16.9% entre 1960 y 1962 anualmente. Sin duda, esta inversión en infraestructura sirvió de base para el crecimiento económico de los años sesenta. Mientras tanto, la inversión privada aumentó significativamente durante el periodo 1950-1957,

²¹ Manuel Cavazos Lerma, "Cincuenta años de política...", *op. cit.*, pp. 98-107, y Antonio Gómez Oliver, *Políticas monetaria y fiscal de México. La experiencia desde la posguerra: 1946-1976*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 56-57.

²² Leopoldo Solís, *La realidad económica...*, *op. cit.*, pp. 101-103, y Clark W. Reynolds, *Estructura y crecimiento en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 313-315.

²³ Leopoldo Solís, *La realidad económica...*, *op. cit.*, pp. 100-101.

²⁴ Las cifras en términos reales de la inversión están deflacionadas con el índice de precios implícito del PIB, publicado por el Banco de México en Ernesto Fernández Hurtado (comp.), *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos 1925-1975*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 134-135.

CUADRO IX.3. Formación bruta de capital fijo, 1950-1962
(millones de pesos)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
TOTAL	5 385	7 659	8 962	8 927	11 081	13 926	18 204	21 142	20 685	21 453	25 507	25 649	27 044
Pública	2 672	2 836	3 280	3 076	4 183	4 408	4 571	5 628	6 190	6 532	8 376	11 098	11 656
Privada	2 713	4 823	5 682	5 851	6 835	9 518	13 633	15 514	14 495	14 921	17 131	14 551	15 388
Nacional	2 247	4 211	5 412	5 120	5 923	8 357	12 418	14 233	13 576	14 108	16 282	13 375	14 259
Extranjera	466	612	270	331	912	1 116	1 215	1 281	928	813	849	1 176	1 129
PORCENTAJE DEL PIB													
Total	13.6	15.0	15.6	15.6	15.8	16.4	18.8	19.0	16.7	16.2	17.0	15.7	15.3
Pública	6.7	5.5	5.7	5.4	6.0	5.2	4.7	5.1	5.0	4.9	5.6	6.8	6.6
Privada	6.9	9.5	9.9	10.2	9.8	11.2	14.1	13.9	11.7	11.3	11.4	8.9	8.7

FUENTES: De 1950 a 1960: Enrique Cárdena, *La hacienda pública...*, op. cit., Apéndice estadístico. De 1961-1962: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, México, 1981, p. 43.

17.8% al año en promedio, lo que estimuló enormemente el desarrollo económico durante esos años, y se sirvió de la infraestructura que había sido construida en los decenios anteriores. Sin embargo, a partir de entonces, con excepción de 1960, el volumen de inversión privada se estancó e incluso se contrajo hasta el año de 1962, cuando cayó 4.2% en promedio anual.

El gobierno continuó invirtiendo fundamentalmente en infraestructura básica, e hizo hincapié en el petróleo, las carreteras y los servicios sociales de salud y educación. Esa decisión, parece, se ve reflejada en el comportamiento de la producción de esos sectores. Quizás la única excepción es la inversión pública en obras de riego, pues, aun sin haber tenido una inversión significativa en los años cincuenta, el desempeño de la agricultura fue muy importante desde finales de los cuarenta. El efecto de la reforma agraria se tradujo en el cultivo de más superficie; entonces se recogieron los frutos de la inversión pública realizada en los años anteriores, y la nueva inversión privada aprovechó las externalidades positivas generadas por la inversión pública. De hecho, de 1945 a 1952 el sector agrícola creció más por el incremento en la superficie cosechada que en los rendimientos por hectárea, mientras que de 1952 a 1956 el crecimiento se dio fundamentalmente por aumentos en la productividad.²⁵ Sin embargo, a partir de 1958 la caída de los precios internacionales del algodón y otros factores redujeron sensiblemente el desempeño de la agricultura, que a su vez disminuyó la captación de divisas en forma importante.

La mayor parte del dinamismo de la inversión privada provino de recursos nacionales. Durante el periodo 1950-1962, la inversión del sector privado creció 8.1% en términos reales en promedio al año. De la inversión privada total, alrededor del 91.6% fue nacional y sólo el 8.4% restante fue extranjera. No se conoce con exactitud en cuáles sectores la iniciativa privada invirtió esas cantidades de recursos, pero aparentemente la mayor parte fueron hacia algunos campos selectos del sector agrícola, especialmente los que tuvieron una fuerte demanda externa, y a los sectores manufacturero y de servicios. Por ello es que estos sectores crecieron tan rápidamente durante los años cincuenta.

Por otra parte, es necesario distinguir entre el monto de la inversión y el flujo de servicios del capital, que proviene de toda la inversión acumulada a lo largo del tiempo, menos su depreciación también acumulada, es decir, es necesario considerar la acumulación neta de inversión así como el grado de utilización de

²⁵ Este crecimiento fue estimulado por la creciente demanda tanto interna como del exterior, por el crecimiento de las ciudades y por la creciente industrialización del país, que requería bienes de origen vegetal, como el algodón: Leopoldo Solís, *La realidad económica...*, op. cit., pp. 126-128.

los bienes de capital en el proceso productivo, a fin de poder evaluar los cambios en la productividad de la economía y en particular del factor trabajo. De acuerdo con los resultados de un estudio que toma en cuenta la intensidad en el uso del acervo de capital, o sea del capital acumulado descontada la depreciación, y parte del cambio tecnológico incorporado en los bienes de capital acumulados en la economía, se puede observar que los flujos de capital crecieron 58.4% en términos reales entre 1950 y 1958, lo que significa una tasa promedio de 5.9% anual, mientras que entre 1958 y 1962 esa tasa se redujo a 1.7% en promedio anual. Tomando el periodo 1950-1962 en su conjunto, los flujos de capital crecieron 4.5% anualmente.²⁶ Si bien esta tasa está por debajo del crecimiento de la inversión bruta y del producto, sigue siendo muy elevada, pues indica que la relación capital-trabajo está aumentando muy rápidamente, por lo que debe de estar creciendo la productividad.²⁷ En realidad, el insumo de la mano de obra, también ajustada por su intensidad y por los cambios en su calidad y estructura, sólo aumentó 24.1% en el mismo periodo, o sea 2.7% en promedio anual. La productividad de la mano de obra durante el periodo 1950-1962 creció a una tasa de 3.0% en promedio anual, que sin duda es una cifra sumamente elevada con relación a cualquier tipo de estándar. Ello se reflejó en un crecimiento anual promedio de los salarios reales de la industria de 2.2% entre 1949 y 1960.²⁸ En resumen, se puede afirmar que la inversión, especialmente la privada, tuvo un comportamiento muy dinámico durante los años cincuenta, lo cual elevó la productividad de la mano de obra empleada, y ello a su vez incrementó la tasa de crecimiento de la economía. A esto se agregó la acumulación de capital social generada por el Estado en los decenios anteriores y a lo largo de la mayor parte de los años cincuenta, lo que también repercutió en aumentos en la productividad.

En este sentido, la política social comenzó a redituarse para grupos más amplios de la población. Por ejemplo, la expansión de los servicios de salud pública a través del fortalecimiento del antiguo Departamento de Salud Pública en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, junto con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1942, contribuyeron a disminuir los índices de mortalidad infantil, de mortalidad en general y, por ende, a aumentar la esperanza de

²⁶ Enrique Cárdenas, "El crecimiento económico de México, 1950-1975", tesis de licenciatura, IITAM, México, 1978, segunda parte, cuadro 6.

²⁷ Al aumentar la relación capital-trabajo, el producto por trabajador tiende a crecer, debido a que cada empleado cuenta con más capital para realizar sus labores.

²⁸ Los salarios se refieren a la Ciudad de México; Jeffrey L. Bortz, *Los salarios industriales en la Ciudad de México, 1939-1975*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 266.

vida. Para 1940 la mortalidad era de 228 por millar y se redujo a 162 muertes en 1950. Algo similar ocurrió con la mortalidad infantil, que cayó de 131.6 muertes por millar en 1930 a 125.7 en 1940 y 98.2 en 1950. Este cambio en la política de salud contribuyó claramente a los niveles de bienestar de la población en general, aunque evidentemente no llegaban aún a todos los habitantes.²⁹ También la cobertura de la educación básica aumentó significativamente desde los años cuarenta. Para aquellas personas que nacieron entre 1942 y 1951, su escolaridad promedio fue de 5.2 años, mientras que la escolaridad promedio de sus padres era de sólo 2.3 años de educación.³⁰ Además, este cambio comenzó a abrir posibilidades de movilidad social intergeneracional, que con el tiempo habría de engrosar la clase media. Este resultado es importante, pues México se encontraba entonces en medio de un rápido crecimiento demográfico que imponía retos adicionales al Estado y a la sociedad en su conjunto. Por otra parte, el resultado del crecimiento económico en términos de reducción de la pobreza comenzó a hacerse notar a lo largo de los años cincuenta y especialmente en los sesenta. A pesar de que no se cuenta con estadísticas plenamente confiables para este periodo, las estimaciones de Miguel Székely muestran que durante el periodo 1950-1963, de rápido y sostenido crecimiento económico, la población en pobreza se redujo notablemente. El porcentaje de la población en pobreza alimentaria pasó de 61.8% a 45.6% en esos 13 años, al tiempo que la población aumentó de 27.0 a 40.5 millones de habitantes.³¹

Pero ¿por qué aumentó tanto la inversión privada? Uno esperaría que aumentos en la rentabilidad explicarían el dinamismo de la inversión. Ello puede ocurrir por aumentos de los precios finales con relación a los precios de las materias primas y del factor trabajo; o bien se podría deber a incentivos fiscales y mejores fuentes de financiamiento de la inversión que aumentarían la rentabilidad; o también a la disponibilidad de un mercado interno prácticamente cautivo que está en proceso de crecimiento. El sector privado también puede aprovechar externalidades positivas creadas por el Estado a través de la inversión acumulada en infraestructura básica, como son la red carretera, los ferrocarriles, la disponibilidad de energía barata y un reducido costo de la alimentación para los trabaja-

²⁹ Moramay López Alonso, *Measuring Up. A History of Living Standards in Mexico, 1850-1950*, Stanford University Press, Palo Alto, 2012, pp. 162, 193, 210-212.

³⁰ Rafael de Hoyos, Juan M. Martínez de la Calle y Miguel Székely, "Educación y movilidad social en México", en Florencia Torche y Julio Serrano (eds.), *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*, CEEY, México, 2010, p. 145.

³¹ Miguel Székely Pardo, "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2000", *El Trimestre Económico*, vol. LXXII, núm. 288, cuadros 1 y 2.

dores como consecuencia de incrementos en la productividad en el campo por la inversión pública y privada en sistemas de riego.

En cuanto al comportamiento de los precios finales *vis à vis* los precios de los insumos y de los salarios, los datos empíricos disponibles parecen no corresponder claramente a los hechos. Por ejemplo, tomando el índice de precios al mayoreo en la Ciudad de México³² y los índices de salarios industriales calculados por Bortz,³³ se encuentra que en general tanto índices de materias primas como de salarios aumentaron más rápidamente que los precios finales del tipo de bienes en cuestión entre 1950 y 1958, lo que indicaría que la rentabilidad estuvo disminuyendo en ese periodo. Por otra parte, el precio real de los combustibles vendidos por Pemex disminuyó a lo largo de todo el periodo, y muchas veces se mantuvo por debajo del precio internacional. Por ejemplo, tomando 1939 como año base, el precio de la gasolina era alrededor de 30% menor en 1960, o el combustóleo era 70% más bajo que en 1939 (cuadro IX.4). El subsidio implícito de la gasolina, al ser el precio de importación más alto que el precio de venta de Pemex en México, equivalió al 13.4% de los ingresos totales del gobierno federal entre 1949 y 1960.³⁴ En balance, parece que el precio bajo de los combustibles a la par del incremento del precio de los insumos permitió que la rentabilidad de la industria fuera suficientemente adecuada para no inhibir el crecimiento de la inversión privada.

Contar con un mercado cautivo parece haber sido un factor mucho más importante para impulsar la inversión. El establecimiento de un extenso sistema de protección a la industria nacional a partir de 1947, enfocado principalmente a la producción de bienes de consumo, redujo la competencia externa en forma significativa. Este sistema, que estaba basado en cuotas de importación, fue refinado y sufrió algunas modificaciones a lo largo de los años cincuenta, pero siempre cumplió su objetivo de aislar casi completamente el mercado interno de bienes de consumo de la competencia externa. Para aprovechar esta situación, los empresarios requerían plena disponibilidad de fondos y acceso a las materias primas y los bienes de capital necesarios para producir o "ensamblar" dentro del país. Además, la Secretaría de Hacienda otorgó mayores estímulos fiscales para

³² Este índice corresponde al de 330 conceptos genéricos, clasificado por sectores productores, INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo II, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 1990, pp. 800-801.

³³ Jeffrey L. Bortz, *Los salarios industriales...*, op. cit., apéndice III.

³⁴ Enrique Cárdenas, "Pemex y la macroeconomía mexicana, 1938-2011", en *Pemex 75 años. La empresa, su gente y la economía mexicana*, Quinta Chilla, México, 2012, pp. 19-86, cuadro 6.

CUADRO IX.4. Precios reales de los productos de Pemex, 1939-1960 (índices)

Año	Gasolina	Mexolina	Super-mexolina	Petróleo diáfano	Tractomex	Dísel	Combustóleo	Gas líquido
1939	100.0	100.0	n.d.	100.0	100.0	100.0	100.0	n.d.
1940	104.6	99.1	n.d.	99.1	99.1	99.1	96.6	n.d.
1941	97.5	92.3	n.d.	92.3	92.3	92.3	84.5	n.d.
1942	89.3	84.6	n.d.	84.6	84.6	84.6	70.2	n.d.
1943	81.7	70.1	n.d.	70.1	70.1	70.1	48.1	n.d.
1944	73.1	62.2	n.d.	57.2	57.2	64.4	40.3	n.d.
1945	64.9	59.6	n.d.	50.8	50.8	57.1	32.1	n.d.
1946	63.8	51.8	n.d.	47.8	49.1	55.2	24.2	n.d.
1947	60.5	54.6	100.0	45.4	46.5	52.4	21.7	n.d.
1948	56.4	51.0	133.2	42.3	43.4	53.7	35.7	100.0
1949	71.3	46.5	121.6	41.6	47.5	57.9	38.8	103.7
1950	65.0	56.5	110.9	37.9	46.9	52.8	37.4	94.5
1951	52.4	45.6	89.4	32.8	37.9	42.6	24.4	76.2
1952	50.8	44.2	86.6	31.7	39.5	41.3	22.8	73.9
1953	51.8	45.0	88.3	32.3	40.3	42.1	23.6	90.3
1954	45.9	56.5	104.7	29.5	36.7	38.4	21.2	82.5
1955	59.0	49.8	92.4	26.0	32.4	41.7	24.0	72.7
1956	56.2	47.4	101.4	24.8	30.8	39.6	21.8	83.0
1957	54.0	45.6	97.6	23.8	42.4	38.1	20.1	79.9
1958	51.6	43.6	93.2	22.8	40.5	36.4	18.4	76.3
1959	51.2	43.2	98.5	52.7	40.1	72.2	31.5	98.7
1960	71.7	41.2	93.9	50.2	38.3	68.9	30.1	94.1

n.d.: no disponible.

FUENTE: Enrique Cárdenas, "Pemex y la macroeconomía mexicana...", op. cit., p. 32.

promover la reinversión de utilidades y, aunque se incrementó la progresividad del impuesto sobre la renta en 1954, se mantuvo y amplió la política de estimular la creación de nuevas empresas a través de subsidios y exenciones fiscales, y el creciente apoyo de Nacional Financiera.³⁵

³⁵ Manuel Cavazos Lerma, "Cincuenta años de política...", op. cit., pp. 105-106, y Olga Pellicer de Brody y Esteban L. Mancilla, *Historia de la Revolución...*, op. cit., pp. 243-244.

Por tanto, la disponibilidad de divisas para realizar las importaciones de bienes de capital y de insumos, y la existencia de un sistema financiero que pudiera responder al menos a las necesidades de capital de trabajo, fueron componentes importantes en la estrategia de desarrollo de la época. Se estima que, en promedio, entre 1952 y 1958 el 37.7% del monto de la inversión privada estaba constituida por equipo, maquinaria y otros productos de origen importado.³⁶ Por ello era tan importante contar con un sector exportador dinámico que proveyera de divisas a la economía nacional. A lo largo de los cincuenta, el sector agropecuario fue el principal generador de divisas, mientras que la minería dejó de tener el papel central. Además, desde los años cuarenta, y con más fuerza a partir del decenio siguiente, las exportaciones de servicios como el turismo y las transacciones fronterizas contribuyeron con montos crecientes de divisas que ayudaron a financiar el déficit comercial de la balanza de pagos. El presidente Miguel Alemán hizo especial hincapié en este renglón y los resultados fueron muy rápidos. El debilitamiento del sector agropecuario a partir de 1958, como eje del sector exportador, obligó a recurrir a otras formas de financiamiento de las importaciones, e incluso obligó a limitarlas para evitar un colapso del tipo de cambio. Por ello, la inversión extranjera directa, a pesar de que enfrentaba creciente oposición política interna,³⁷ y la utilización del crédito externo, que había vuelto a estar disponible a partir realmente de la segunda Guerra Mundial, se constituyó inicialmente como un complemento del ahorro interno y más adelante llegó a tener una enorme importancia para el financiamiento de la inversión pública.

Por su parte, el sector financiero nacional y privado comenzó a desempeñar un papel mucho más importante como apoyo para el crecimiento del país. Durante los años cincuenta los recursos del sistema bancario a precios corrientes se triplicaron, lo que muestra la creciente profundización financiera de la economía. Más aún, el principal estímulo para el crecimiento del sistema bancario provino de los aumentos de la demanda de servicios bancarios de la industria, el comercio y los particulares en general. De hecho, la mayor parte del aumento de los activos del sistema bancario en los años cincuenta se registró a cuenta de las empresas y de los particulares.³⁸ Posteriormente, la baja tasa de inflación per-

³⁶ Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras 1978*, México, 1978, p. 47.

³⁷ Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sector*, Harvard University Press, Cambridge, 1963, pp. 171-172.

³⁸ Mientras que en 1940-1950 el 43% del aumento de los activos del sistema bancario se debió a empresas y particulares, en 1951-1955 ese porcentaje aumentó a 53%, y a 70% en el periodo 1956-1960, Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís, *Evolución financiera de México*, Cemla, México, 1967, p. 145.

mitió estimular aún más el ahorro de las personas mediante instrumentos de renta fija, que habrían de ser más importantes en la década de los años sesenta.³⁹

Finalmente, el aprovechamiento de las externalidades positivas creadas por la inversión en infraestructura realizada con anterioridad, como por ejemplo en carreteras, puertos, ferrocarriles, dotación de energía a precios razonables, etc., contribuyó también al rápido desarrollo de la economía en su conjunto. La inversión en este tipo de proyectos aumentó la productividad de otras actividades económicas, por lo que el producto nacional general aumentó más allá de lo que significó esa inversión por sí misma. De acuerdo con estimaciones sobre la contribución de los factores de la producción al crecimiento del PIB, alrededor del 23% del crecimiento de la producción se debió al aprovechamiento de las externalidades y otros cambios de organización durante el periodo 1951-1962.⁴⁰ Esta es una cifra relativamente alta e indica que todavía en los años cincuenta existían muchas formas de incrementar la productividad general mediante inversión en campos estratégicos con alta productividad social, mismos que con el tiempo se fueron agotando hasta hacer cada vez más difícil obtener altas tasas de crecimiento económico sólo con recursos internos.

En resumen, se puede afirmar que el desempeño general de la economía en el periodo 1940-1962 fue muy dinámico. Si bien la transformación había iniciado desde los años treinta, a partir de la guerra y sobre todo por la implementación de una política proteccionista que gradualmente se fue ampliando, el motor del crecimiento se encontró en la expansión del mercado interno. El sector exportador tradicional, minería y petróleo, fue dando paso lentamente al sector agropecuario como proveedor de divisas. Por el lado de la oferta, el rápido crecimiento de la economía se basó en la inversión pública en infraestructura básica, que generó importantes externalidades para la inversión privada. Se dio un efecto de complementariedad entre la inversión pública y la privada, que fue financiada fundamentalmente con recursos internos y con muy poco de ahorro externo. Todavía entonces existían posibilidades importantes de aprovechamiento de oportunidades de inversión con tasas altas de rendimiento social.

³⁹ Gustavo A. Del Ángel Mobarak, "La paradoja del desarrollo financiero", en S. Kuntz Ficker (coord.), *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*, El Colegio de México-Secretaría de Economía, México, 2010, pp. 636 y ss.

⁴⁰ Esta estimación se refiere al llamado análisis de las fuentes del crecimiento económico, que comparan el crecimiento de los insumos productivos con el del producto, mediante una función producción agregada. Las diferencias en las estimaciones radican en la forma de medir los insumos: Enrique Cárdenas, "El crecimiento económico...", *op. cit.*, cuadros 3, 13 y 14.