La dialéctica del desarrollo mexicano en su bicentenario (1810-2010)

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

Introducción

El bicentenario de nuestra Independencia permite una necesaria reflexión nacional para examinar, con la mayor objetividad, la evolución del pueblo mexicano, nuestro legado, lo que perdura, los puntos de inflexión positivos y, también los errores y los retrocesos. Evaluar el momento actual, producto de esta herencia, con activos y pasivos, permite una mejor proyección del futuro.

2008, como 1808 y 1908, no parece ser un momento alentador en nuestra historia. En 1808, Nueva España sufría la tragedia de la madre patria en plena decadencia borbónica y los efectos de la invasión napoleónica. En 1908, una dictadura anciana, agotada y un país en plena efervescencia social y política. En 2008, una economía estancada, afectada por la recesión del país vecino, de quien somos más dependientes que nunca y, una crisis financiera mundial emanada de los grandes centros económicos. Además, una crisis política; la seguridad nacional amenazada por el crimen organizado; un país polarizado entre los que tienen y los que no; con un presidente sin liderazgo y un mesías populista enarbolando la bandera de la resistencia no institucional. La reflexión es indispensable para evitar que 2010, lejos de una celebración, sea una nueva conflagración social y política.

El desarrollo económico de México, a lo largo de dos siglos, ha seguido un proceso dialéctico. Origen de esta dialéctica han sido las ideas y las políticas económicas. El debate ha sido fascinante.

El debate entre conservadores-progresistas y liberales-conservadores (1810-1870)

El periodo, a partir de nuestra Independencia, se define por un debate de ideas y políticas en que las *ideas económicas fueron el reverso de las políticas.* Los conservadores enarbolaron en economía ideas progresistas; los liberales se parecerían a los actuales neoliberales; es decir, fueron conservadores. Sí hubo un debate de altura entre grandes personalidades.

Ambos grupos tenían el propósito de que México se reconstruyera después de la guerra de Independencia; enarbolaron una motivación clave: la ruta del *progreso* como país soberano. Sin embargo, los caminos considerados eran diferentes.

Los artífices del pensamiento económico del Partido Conservador fueron Lucas Alamán y, en menor medida, Estevan de Antuñano. Alemán se inspiraba en las ideas europeas, particularmente españolas y era centralista, con recelo justificado hacia Estados Unidos. Impulsaron políticas "proteccionistas", vinculadas a "industrias nacientes", en este caso, la textil de Puebla. Se creó el Banco de Avío, un ilustre precursor de Nacional Financiera. Consideraron también la necesidad de obras de infraestructura, particularmente en la ruta de la capital hacia Veracruz. No se avanzó mucho.

Los liberales-conservadores tenían espléndidas mentes económicas. En una primera etapa, destacaron Lorenzo de Zavala y José María Luis Mora. Éste último propuso, desde 1823, que se creara una cátedra de economía política en San Ildefonso y, en 1824 fue nombrado miembro de la Academia Mexicana de Economía Política, que ya existía.[1] Después, la brillante generación de la Reforma: Guillermo Prieto, autor de un *Tratado de economía política*; Ignacio Ramírez, Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo. Varios serían ministros de Hacienda. Todos estaban imbuidos por las ideas de Adam Smith y Juan Bautista Say, cuyo *Tratado de economía política* fue impreso en México en 1814. Sus ideas se plasmaron en la Constitución de 1857. Promovieron y actuaron conforme al canon

"liberal": acabar con las corporaciones y los monopolios. La "privatización" de esa época fue la de los bienes de la iglesia que, además, ejercía en las zonas rurales, el monopolio del crédito. También, desafortunadamente, fragmentaron las propiedades comunales de los pueblos, lo que daría lugar al latifundismo individualista. Argumentarían a favor del libre comercio, pero no pudieron destruir las alcabalas, los impuestos del "federalismo fiscal" de entonces.

Polémica de altura, una Constitución ilustrada, pero gobiernos inestables, constantes luchas internas, pérdida de territorio con Estado Unidos, la invasión francesa, agiotistas internos y externos de la deuda, minería destruida, vías de comunicación paupérrimas… El desarrollo económico del país sería exiguo, 0.4% anual de crecimiento en 50 años, con lo cual se ampliaría la brecha inicial de ingresos con Estados Unidos.

El modelo económico del porfiriato. Una primera síntesis (1870-1910)

La lucha entre conservadores y liberales desembocaría en una síntesis porfiriana, más cercana a las tesis "liberales" que fueron, al fin y al cabo, los vencedores de la lucha por el poder. Un paso importantísimo sería consolidar "el progreso" a partir del "orden y la seguridad" que, por la fuerza del Estado, se implanta en el país.

A partir de la transición de la República restaurada, y gracias al talento de Matías Romero, se sentaron las bases para unas finanzas públicas ordenadas. Limantour, en sus casi veinte años como ministro de Hacienda, consolidó el proceso con la primera reforma fiscal, el establecimiento del impuesto del timbre, la eliminación de las alcabalas y la reanudación del crédito exterior, después del arreglo de la deuda de Manuel Dublán.

Con estas bases, el modelo económico del porfiriato sería similar al de otros países que iniciaron su despegue económico en esa época. Un elemento fundamental sería la promoción y la apertura a la inversión extranjera, sustentada en el atractivo que, para ellos, tenía el creciente prestigio internacional de don Porfirio. Ésta se canalizaría a obras de *infraestructura*, particularmente los ferrocarriles y puertos. La ciudad de México quedaría comunicada con los puertos, inicialmente Veracruz, y con los nuevos centros industriales, como Monterrey. Se invierte en servicios urbanos. Esta nueva infraestructura permitiría la integración de la economía mexicana hacia una economía mundial en auge, el periodo de globalización acelerada de fin del siglo XIX. Aumentan las exportaciones de materias primas: minería, algodón, henequén. Los ingleses y lord Cowdray iniciaron la producción petrolera en Tamaulipas. Aunque los ferrocarriles también permitieron un cierto ensanchamiento del mercado interno, México seguiría el patrón de la época, ser una economía de "enclave". El auge económico será acompañado y apoyado por un crecimiento importante del sistema financiero. Se da un importante debate entre banqueros partidarios del monopolio de emisión, apoyado por el Banco Nacional de México, y la competencia y pluralidad de banca de emisión, defendida por el Banco de Londres y México.

El sustento ideológico lo daría el liberalismo complementado por el positivismo en boga. El grupo llamado de los "científicos" aportaría la coherencia en la visión de progreso de la elite en el poder.

El porfiriato ha sido encubierto por una especie de "leyenda negra". En realidad, después del desarrollismo de 1940 a 1970, es el periodo de mayor crecimiento en nuestra historia. Un crecimiento del PIB de 3.4% (1870-1913), superior al 3% alcanzado por el periodo neoliberal, según lo muestra un excelente trabajo de Jaime Ross y Moreno Brid.[2]

Además, fue un periodo no exento de nacionalismo. Muestra de ello fue que Limantour rechazó dos veces un Tratado de Libre Comercio con EU sobre bases de reciprocidad, ya que uno similar había sido la base de la "integración" de Hawai a ese país. Don Porfirio apoyó decididamente al presidente Santos Zelaya, de Nicaragua, que perseguía una mayor autonomía frente a EU.

El sistema económico del porfiriato mostró señales de agotamiento a partir de 1900, agudizado por una recesión en la economía mundial. Como otros modelos exitosos, no supo ajustarse. Su "talón de Aquiles" fue la falta de una política social y educativa, y de una política de apoyo a la agricultura de subsistencia, aunque Limantour tardíamente creó una Caja de Préstamo para apoyar al campo, antecedente del Banco de Crédito Agrícola. La dictadura estaba cansada y el país cansado de ella. La convergencia de serios pro-

blemas políticos y sociales, en un país que había tenido un cierto despegue económico, propició la Revolución.

La Revolución y el inicio del nuevo proyecto de nación (1910-1927)

La Revolución significó una gran pérdida de vidas, y una movilización masiva de personas a lo largo del país. Pero no hubo una destrucción del aparato económico creado por el porfiriato. El mayor daño económico fue en el terreno financiero, la hiperinflación mexicana, la destrucción del sistema bancario y una segunda crisis de la deuda externa derivada de nuestra suspensión de pagos.

La Constitución de 1917 sienta las bases del nuevo proyecto de nación que tardaría en aplicarse. El general Calles, apoyado por su hábil ministro de Hacienda, Pani, impulsó un importante proceso de construcción institucional. Pani caracterizaría la parte económica como la "política hacendaria del nuevo régimen". Ello significaría la creación del Banco de México; la Comisión Nacional Bancaria; la reconstrucción del sistema bancario; en materia fiscal, la introducción del Impuesto Sobre la Renta; el inicio de una política de infraestructura con la Comisión Nacional de Irrigación y la de Caminos; una reforma agraria, más "a la sonorense", orientada hacia la pequeña propiedad, con el apoyo de la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola, idea de Gómez Morín. La economía, a pesar de conflictos armados y la suspensión del crédito exterior, tuvo un modesto crecimiento de 3% entre 1922 y 1926; el petróleo alcanzó, en 1921, un pico histórico que duraría más de cinco décadas (hasta 1977) pero, a partir de 1927, comenzarían a producirse los efectos de una recesión en EU que desembocaría en la Gran Depresión.

El primer fracaso liberal ante la Gran Depresión (1927-1932)

Pani había dejado la Secretaría de Hacienda y había sido sustituido por Luis Montes de Oca. Éste contaba con un grupo talentoso de economistas-abogados liberales: Gómez Morín, Rafael Mancera, Miguel Palacios Macedo, muy imbuidos de las ideas liberales de Von Mises y Hayek de la escuela austriaca. Montes de Oca había vivido en Europa y conocía el alemán. Josué Sáenz escribió un artículo que acertadamente llamó "Von Mises, Von Hayek und Von Montes de Oca". La depresión significó la caída del volumen y el valor de nuestras exportaciones. Con ello la baja de ingresos fiscales, muy dependiente de los ingresos aduaneros. Montes de Oca, imbuido del "sound finance" (finanzas sanas) de Hoover, a cada baja de ingresos respondió con una política fiscal procíclica de reducción del gasto público.

Ya en plena depresión, con agudos problemas en nuestro sistema monetario bimetálico de oro y plata, adoptó una política monetaria desastrosa, como la seguida por Inglaterra, que revalúa la libra para reestablecer el patrón oro. Suspende la acuñación de monedas de plata para proteger el valor de la moneda. A este programa depresivo de 1931 se le pondría la firma del jefe máximo y se llamaría el Plan Calles, según Carrillo Flores, "el más deflacionista de la historia de México". El crecimiento del circulante se redujo a la mitad. Para M. Cavazos, "La más grande disminución de la oferta monetaria de la historia moderna de México".[3]

Estas *políticas liberales*, monetaristas y fiscales conducen a la peor recesión de nuestra historia. ¡Entre 1927 y 1932 el PIB cae 4.2% anual; sólo en 1930, -6.6 y en 1931, -14.8%! Calles "renuncia" a Montes de Oca y llama a Pani.

El tránsito hacia el desarrollismo y la industrialización (1932-1940)

El tránsito hacia el desarrollismo mexicano tendría dos etapas. El secretario de Hacienda, Pani, inicia esencialmente una política de corte keynesiano para "evitar la deflación sin caer en la inflación". Por ello, recurre a la acuñación de monedas de plata para reestablecer el circulante y con un Banco de México reforzado como Banco Central, que suprime funciones de banca comercial, activa sus operaciones de redescuento y logra reactivar la economía.

El presidente Cárdenas sería quien verdaderamente impulsaría, en los hechos, el nuevo proyecto de nación, definido en la Constitución de 1917. A partir de su campaña para la presidencia, el Plan Sexenal, inspirado en la planeación socialista, plantea claramente el papel y la responsabilidad

del Estado en la conducción del desarrollo nacional. En su primer informe dice: "La intervención del Estado debe ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo". Dentro del nuevo proyecto de nación impulsaría la reforma agraria, ahora principalmente orientada a los ejidos; la protección efectivo de los derechos laborales (llegando a la lucha de clases). Orillado por las torpezas de las compañías extranjeras, hace efectivo el dominio estatal sobre los recursos naturales mediante la expropiación petrolera. Apoyado por su ministro de Hacienda, Eduardo Suárez, se impulsaría la industrialización y se iniciaría el denominado desarrollismo mexicano. Así se promueve un activo programa de obras públicas, y se amplía la gama de instrumentos económicos del Estado, creándose la CFE, Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco de Crédito Ejidal. La economía crece entre 1933 y 1937 al 8 por ciento.

En 1937, EU sufre otra severa recesión. El precio de la plata cae y las compañías petroleras en México retiran depósitos para ejercer presión. El gobierno decide anteponer el crecimiento; pone a flotación el tipo de cambio y sigue una política compensatoria de la economía, sosteniendo la inversión pública.

En 1937 y 1938 Hacienda tiene que recurrir a un "sobregiro" con el Banco de México –un déficit fiscal moderado– para apoyar el programa agrario y mantener la actividad económica, lo cual logra con éxito. Los liberales, atrincherados en el Banco de México dirigen, por conducto de Palacios Macedo, un bien argumentado documento al secretario de Hacienda, que será una especie de manifiesto económico liberal muy celebrado en la historia del ITAM, en cuyo programa de estudios influyó el mismo Palacios Macedo.

El secretario de Hacienda, Suárez, mantendría hasta el final sus políticas contracíclicas con moderada experiencia monetaria y fiscal, ayudada por la flotación. La economía mexicana, ante una depresión casi tan severa como la de 1931, mantendría un crecimiento anual entre 1937 y 1939 de 8%; por el contrario, la política llevada a cabo por sus críticos liberales entre 1927 y 1932 había significado una caída de 4% anual. Este contraste ha sido bien documentado en un excelente artículo de Enrique Cárdenas.[4]

El desarrollismo mexicano (1940-1970)

El "desarrollismo" se consolida durante el periodo 1940-70 por la acción sistemática de cuatro ministros de Hacienda: Eduardo Suárez (1940-46), Ramón Beteta (1946-52), Carrillo Flores (1952-58) y Ortiz Mena (1958-70). Puede considerarse como el periodo más exitoso de la historia económica de México. Un crecimiento promedio de 6% y un crecimiento per cápita de 3%, debidos a un también fuerte crecimiento demográfico. El distinguido economista Jaime Ross la llama, con justicia, "la edad de oro". Significa la industrialización de México, la urbanización, el crecimiento de la clase media. Tiene dos fases: "rápido crecimiento con moderada inflación" (1940-58) y, luego, "el desarrollo estabilizador", con alto crecimiento y baja inflación (1958-70).

Las características comunes a este periodo fueron: a) un activo intervencionismo de Estado, que asumía la responsabilidad en la promoción del desarrollo; b) prioridad al crecimiento económico; c) nacionalismo económico; d) alto nivel de inversión pública, dedicada a la obra pública en infraestructura (llegó a ser 50% del PEF); e) Banco Central heterodoxo comprometido con el desarrollo, para quien el tipo de cambio es instrumento que se subordina al crecimiento, no un objetivo; f) papel importante de la banca y, los fondos de fomento y la política selectiva de crédito; g) apoyo a la banca mexicana; h) proteccionismo moderado vinculado a la sustitución de importaciones; i) industrialización balanceada con impulso a la agricultura, expansión de la frontera agrícola; j) armonía con el sector privado; k) bajo coeficiente tributario; l) deuda exterior legalmente vinculada a la inversión.

El desarrollismo, durante la primera fase, estuvo vinculado a los vaivenes cíclicos de la economía mundial y, en términos modernos, a fuertes choques externos. Durante la segunda guerra mundial se produjo una industrialización forzada con auge de exportaciones; convenio con EU para empleo de trabajadores mexicanos; influjo de capitales "golondrinos" de refugio; importaciones restringidas y, fuerte incremento de reservas, todo lo cual dio lugar a un rápido crecimiento. Un estudio reciente de Enrique Cárdenas demuestra cómo la inflación fue provocada, no por una políti-

ca fiscal o monetaria laxa, sino por el elevado incremento de las reservas y su impacto sobre el circulante. Consigna un dato impresionante. Las reservas aumentan entre 1939 y 1945 hasta alcanzar 9% del PIB, igual nivel que en el pico de 2007, pero con un sector externo de 3.4% del PIB, frente al 60% actual.[5]

Al término de la guerra el fenómeno se revierte: caen los ingresos por exportación; se registran un fuerte incremento de importaciones rezagadas, repatriación de capitales, pérdida de reservas, presiones sobre el tipo de cambio, que se trata inicialmente de defender. Para mantener el crecimiento y la inversión pública se lleva a cabo una política contracíclica exitosa; se pone a flotación el tipo de cambio en 1948, de 4.65 a 8.50 y se ejecuta el primer programa de estabilización con apoyo del FMI. Dice R. Beteta, ministro de Hacienda que la instrumentó: "para conservar el tipo de cambio de 4.85 hubiera sido indispensable aplicar medidas excesivamente enérgicas, restringiendo el crédito, suspendiendo obras públicas y, en lo general, reduciendo actividades productivas que hubiera contraído extraordinariamente la economía y se hubiera provocado desocupación".

Con la guerra de Corea vuelve a invertirse el fenómeno, se renueva la fortaleza de las exportaciones y la balanza de pagos; México llega a crecer en un año (1950) 9.7% (como ahora China).

Con la nueva administración concluye la guerra de Corea, se revierte la tendencia de nueva cuenta, se registran presiones incipientes sobre la balanza de pagos. El gobierno de Ruiz Cortines, con Antonio Carrillo Flores como secretario de Hacienda y Rodrigo Gómez y Fernández Hurtado, en el Banco de México, deciden una "devaluación preventiva" con un magistral programa para estabilizar a largo plazo el tipo de cambio. ¡Gracias al uso de medidas complementarias no hubo recesión y la devaluación duró 22 años!

A partir de 1958, con la mesa puesta, los dos siguientes gobiernos de Ruiz Cortines y López Mateos, con Antonio Ortiz Mena como secretario de Hacienda, y Rodrigo Gómez, como director del Banco de México, logran un 6% de crecimiento, con baja inflación, lo que se ha llamado el "desarrollo estabilizador", una síntesis aceptable para desarrollistas y estabilizadores ortodoxos.

Las políticas serían esencialmente las mismas. La inversión pública continuaría detonando altos niveles de inversión privada. El sistema financiero privado lograría un elevado ritmo de captación; los recursos se canalizaron al desarrollo mediante la política selectiva de crédito hacia la agricultura; la infraestructura turística; la vivienda; la exportación de manufactura; la industria. El "milagro mexicano" permitiría un acceso excepcional a los mercados internacionales de deuda.

Hacia la segunda mitad de los años sesenta el modelo mostraba algunas señales de agotamiento. Para un experto internacional, Clark Reynolds, el desarrollo se había vuelto "desestabilizador". Los problemas identificados eran el agotamiento del sistema de sustitución de importaciones con un sesgo antiexportador; la necesidad de una reforma fiscal –que no se hizo–, lo cual provocaba una creciente dependencia de la deuda externa. La agricultura entraba en rendimientos decrecientes. La desigualdad social no se había corregido.

El populismo o el "desarrollismo desestabilizador" (1970-1982)

El diagnóstico del agotamiento del modelo desarrollista era correcto. Pero las políticas seguidas los siguientes doce años fueron equivocadas e incongruentes con el diagnóstico y los problemas que intentaban resolver y llevaron al país a severas crisis, la de 1976 y la de 1982 con modalidades diferentes. ¡Este periodo de crecimiento (no el anterior) se volvió en verdad desestabilizador!

El movimiento estudiantil de 1968 expresaba una inconformidad de la juventud con el sistema imperante. El presidente Echeverría decidió avanzar hacia un modelo de "desarrollo compartido". Para ello "la Secretaría de Hacienda se manejaría desde los Pinos". ¡Un gobierno con aspiraciones progresistas no pudo lograr una reforma fiscal! Para lograr los objetivos sociales recurrió al elevado gasto público y, a falta de ingresos, a un creciente endeudamiento externo para cubrir el alto déficit fiscal. La expansión del gasto propició un desequilibrio de la balanza de pagos y un crecimiento en los precios. Había creado decenas de nuevas entidades públicas, inclusive el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, pero el sesgo antiexportador no se corrigió. La inflación fue sobrevaluando al tipo

de cambio. Para 1976 se presentaron fugas de capital y fuertes pérdidas de reservas.

A diferencia de los desarrollistas que ajustaron el tipo de cambio a tiempo, éste se abandonó en medio de una crisis, la de septiembre de 1976. Se tuvo que recurrir al FMI para el rescate con un Acuerdo de Apoyo financiero de tres años, que comenzaría a aplicarse en los últimos meses del cambio de gobierno, en medio de una severa crispación política con el sector privado. No se había corregido ninguno de los problemas, más bien se habían agravado y afloraron los que no estaban resueltos.

López Portillo entendió, al principio de su gobierno (no al final), que había que rehacer la alianza con el sector privado. Importantes descubrimientos de yacimientos petroleros convirtieron a México de importador neto en fuerte exportador de petróleo. A partir de 1978 el país estaba en plena bonanza petrolera. Se desarrolló un buen Plan de Desarrollo Industrial, utilizando al petróleo como palanca. Surgen los complejos industriales de Lázaro Cárdenas, Altamira, Minatitlán. La economía creció a ritmos de 8%. Los créditos de petrodólares también fluyen hacia México con el sin igual entusiasmo de los banqueros. Nuevamente no se leyeron las señales provenientes, en este caso, de la economía internacional. Los países industriales –casi todos ellos importadores de petróleo– habían sido víctimas de un agudo proceso inflacionario, decidieron que no era sostenible financiar los desequilibrios, sino que debían "ajustar sus economías". Redujeron la demanda, aumentaron las tasas de interés a dos dígitos y lograron economías significativas en el consumo energético. Otra vez, en 1981 México no ajustó su precio del petróleo, ni su economía, y se siguió "de frente" con un desequilibrio fiscal récord de 16% del PIB.

En el terreno de las ideas, esta etapa significa el triunfo pírrico de lo que podríamos llamar la escuela de la Secretaría del Patrimonio Nacional, formada por Flores de la Peña, que se inspiró, en términos keynesianos en el fuerte impulso de la inversión pública. Algunos miembros del gabinete provenían de la Universidad de Cambridge. Se soslayaron las consecuencias de una economía abierta; no se cuidó la inflación, ni las finanzas públicas y no se ajustó el tipo de cambo fijo. ¡Fue un "Keynes parcial de economía cerrada"!

Para febrero de 1982 había una nueva crisis cambiaria, una devaluación acompañada de medidas insuficientes. Se usó la válvula del crédito externo, hasta que se cerró. En el caliente verano de 1982, el presidente López Portillo cometió algunos de los más graves errores de política económica de nuestra historia: devaluó nuevamente, introdujo un control de cambios en un país con una larga frontera con EU; nacionalizó la banca y, en la práctica, fue necesario llegar a una moratoria negociada sobre la deuda externa.

Ajuste y transición hacia las reformas estructurales (1982-1988)

Miguel de la Madrid tenía que hacer frente a una severa crisis interna y externa. Durante la primera parte de su administración y hasta 1985, acudió a un programa de estabilización más o menos ortodoxo para enfrentar el serio desajuste fiscal y el de balanza de pagos. Acudió a un recorte draconiano del gasto público, particularmente en la *inversión* y una severa reducción de las importaciones, por contracción de la demanda general de la economía. La deuda externa se reestructuró y ganó tiempo frente a lo que inicialmente se consideró un problema de caja.

En 1986 la economía sufrió un nuevo choque externo por la caída del precio del petróleo (y de los ingresos fiscales), equivalente a 6% del PIB, lo cual hace evidente que la crisis ya no se podía resolver con medidas convencionales. Deben atacarse a fondo los dos principales problemas, el desajuste fiscal, reduciendo el tamaño del Estado, incluso mediante privatizaciones o cierre de empresas y abriendo el sector externo, eliminando el proteccionismo para darle un sesgo exportador; se ingresa al GATT. Esta necesidad reconocida y apremiante de realizar un ajuste estructural de las finanzas públicas y del sector externo impulsaron las dos primeras llamadas reformas estructurales. Fueron respuestas evolutivas a dos serios problemas. La solución fue generada en el interior del país por la lógica de las cosas e impuesta por las circunstancias. No fue inicialmente una receta externa.

El equipo de De la Madrid era una mezcla de funcionarios formados en el desarrollo estabilizador y que creían en el Estado como promotor del desarrollo (Silva Herzog, M. R. Beteta y Petriccio-

li), y jóvenes funcionarios formados en la corriente neoliberal en EU. Todavía se logró una síntesis, como lo evidenciaron las reformas constitucionales en materia de rectoría el Estado, planeación y reglas para una economía mixta.

A finales de 1987 se da otro choque interno y externo: la crisis del mercado de valores. Con una inflación de tres dígitos, se recurre al "Pacto"; un programa antiinflacionario heterodoxo, mediante control de precios y salarios y, de las tarifas clave de la economía, que produce resultados favorables.

En este periodo difícil de transición e inicio de las reformas estructurales, la economía tuvo un crecimiento anual apenas de 0.2 por ciento.

El tránsito hacia el neoliberalismo mexicano (1988-1994)

El presidente Salinas consolida la estabilización de precios con el Pacto y culmina un acuerdo sobre la deuda externa –el Plan Brady– que reduce la deuda en términos reales. El gobierno se autobautiza como de *liberalismo social*, buscando el aval del juarismo, interpretado por Reyes Heroles. amplía la gama de reformas estructurales que serían conocidas como el Consenso de Washington.

Las privatizaciones se extenderían a las grandes empresas públicas como Telmex. El total de empresas públicas se reduciría de 1 200 a alrededor de 200. En materia comercial, no sólo se daría la eliminación de las cuotas y permisos previos, sino una drástica disminución unilateral de aranceles. La "piece de resistance" sería la conclusión de las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El "talón de Aquiles" de este proceso de reformas fue la manera como se instrumentó la necesaria reprivatización de la banca, con una liberalización financiera muy mal ejecutada que significó un alto costo para el país, que eventualmente desembocó en la extranjerización del sistema financiero (¡aunque éste se salvo!). Probablemente esta fue la mayor debacle económica en la historia económica del siglo XX.

Salinas adoptaría reformas valientes para cambiar la relación Estado-iglesia y el sistema de propiedad ejidal. El conjunto de medidas fue celebrado como un nuevo "milagro mexicano". En el proceso, el tipo de cambio, utilizado como ancla antiinflacionaria y la "orgía" de crédito realizada por la banca "liberalizada", con una débil supervisión bancaria, provocaron una nueva crisis financiera con un déficit en cuenta corriente que se amplió peligrosamente hasta alcanzar 9% del PIB, financiados en parte con tesobonos indizados al dólar.

1994 fue un año trágico con dos magnicidios: Colosio y Ruiz Massieu. Se llega al cambio de Gobierno "con la economía prendida por alfileres".

Consolidación del neoliberalismo (1994-2006)

A pocos días de iniciado el nuevo gobierno se desata una nueva crisis bancaria y financiera en México, la llamada "primera del nuevo milenio", con implicaciones nacionales e internacionales: "se soltaron los alfileres". La deuda mexicana no sólo estaba colocada en la banca internacional, sino con el "gran público inversionista". El gobierno del presidente Clinton intervino con el mayor paquete de rescate otorgado a cualquier país.

Zedillo, el nuevo presidente, carecía de suficiente experiencia política, pero estaba formado en la escuela del Banco de México. Aplicó un programa de ajuste "draconiano" a la economía en 1995 que resultó en una caída del PIB de 6%. Con apoyos moderados, muy insuficientes, para los deudores de la banca (incluyendo las empresas) y la banca misma. Con la medicina severa el paciente reaccionaría en 1996, la economía crecería en 5 por ciento.

La banca mexicana se perdió en el proceso. La solución a la severa crisis bancaria sería su extranjerización. Se impide por razones dogmáticas que Banamex compre Bancomer. Se argumentó que se formaría un "monopolio", ¿en economía abierta? El costo de la debacle bancaria sería cerca de 20% del PIB. En el proceso se destruyen, además, diversas instituciones de política nacional. No hay política agrícola, ni regional, ni industrial. "La mejor política industrial es la que no existe", se había dicho antes. Se debilita la banca de desarrollo, pero la economía se recupera y, por primera vez, no habría crisis de fin de sexenio.

Como gran final, se validan las elecciones que dan como resultado el primer caso de alternancia en el poder, después de 70 años de gobiernos priistas.

El gobierno de Fox –el gobierno del Cambio– sella su falta de oficio político, su ineficacia e in-

competencia desde sus primeros meses: la bravuconada de resolver el problema de Chiapas en 20 minutos; la primera de dos fallidas reformas fiscales; el fracaso del nuevo aeropuerto en Atenco.

Durante su gobierno hay dos etapas. En la primera, México (2001-03) sufrió el pleno impacto de los efectos de la recesión de EU, con quien estábamos muy vinculados, sin ninguna política contracíclica. La economía crece 0.7% anual.

Durante la segunda etapa (2004-06), como durante el gobierno de López Portillo, México se benefició de una nueva bonanza petrolera y un crecimiento sin precedente de la economía mundial. También se desaprovechó. Pero no se lograría un crecimiento de 8-9%, con fuerte inversión pública, como sucedió en el auge petrolero de López Portillo, más bien habría un crecimiento mediocre que sólo alcanzó 4%, cuando los principales países emergentes petroleros y no petroleros crecían al doble.

No hemos podido explicar los economistas qué ocurrió con el excedente petrolero de 50 mil millones de dólares y el auge de remesas de trabajadores del orden de 20 mil millones al año. La promesa de Fox de que creceríamos a 7% y se generaría un millón de empleos al año, casi le llevó cinco años lograrlo. No se explica. ¡Sí acabamos teniendo finanzas públicas sanas y estabilidad de precios!

Conclusiones. El gran debate

A través de este breve recorrido, con algunas pinceladas de la historia de las ideas y las políticas y, por lo tanto, del desarrollo económico de México durante dos siglos, se aprecia su fascinante dialéctica.

Lo más relevante, lo más vigente, es el debate del siglo XX entre "desarrollistas" y "neoliberales" que sí incide sobre nuestro presente y el futuro.

Los "desarrollistas" mostraron la eficacia de su modelo en los resultados en el periodo de crecimiento más rápido de nuestra historia (1933-70). Ciertamente, su secuela no debió ser el "populismo", acertado en algunos elementos de su diagnóstico, fallido en sus políticas. La secuela debió ser la seguida por los "desarrollistas asiáticos" en el mismo periodo con una nueva etapa orientada a la promoción de las exportaciones. Si esto hubiera sucedido y la bonanza petrolera hubiera sido acompañada por una política prudente, evitando la maldición de la llamada "enfermedad holandesa" (los países nunca logran aprovechar el auge provocado por ganancias extraordinarias vinculadas a riquezas naturales), México sería ahora una potencia económica.

Los asiáticos que crecen a ritmos cercanos a 9% (los países del sudeste de Asia, Vietnam, China, la India) son "neodesarrollistas", siguen mucho de las políticas del viejo desarrollismo, adaptadas al siglo XXI.

El *liberalismo* y el *neoliberalismo* mexicanos, en cambio, fracasaron en sus dos oportunidades de manejo de la política económica. Fracasó en la primera, aunque efímera, oportunidad, la de 1927-32; cuando, lejos de lograr que México saliera de la Gran Depresión, se profundizó la intensidad de la crisis mediante sus políticas monetarias y fiscales procíclicas, que produjeron una dramática caída de la economía nacional.

La segunda opción liberal –con diverso y creciente grado de intensidad– se da a partir de 1990 y se mantiene hasta 2006. La segunda escuela recibe una marcada herencia intelectual de la primera, a través del pensamiento de Palacios Macedo y su influencia sobre la escuela del ITAM.

Es justo reconocer dos elementos positivos: la congruencia y la integridad intelectual, el profesionalismo de los actores en los dos momentos liberales. También es preciso reconocer su reacción necesaria y el éxito inicial frente a los severos desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, la política ya superada de sustitución de importaciones y la amenaza de "hiperinflación" que propiciaron los "populistas". Pero, como en varias ocasiones históricas, no ajustaron sus ideas, más bien evolucionaron hacia el dogmatismo: la estabilidad de precios y las finanzas públicas equilibradas, sería el milagro que generaría un rápido crecimiento. Las tesis eran propias de una economía madura industrial tecnológicamente avanzada, ¡que ni aún estos países la practican con igual fervor!

Los "populistas" dieron prioridad al crecimiento, desatendiendo la inflación. Los neoliberales dieron la prioridad a la estabilidad desatendiendo el crecimiento. Lograda la estabilidad el país se mantuvo atrapado en el "estancamiento estabilizador". Crecimiento mediocre bajo cualquier comparación, mínima generación de empleo que no ha

creado más dificultades sociales, gracias a la válvula de escape de la economía informal y la emigración a EU, que se cierra amenazadoramente.

Pero, además, hagamos un somero intento de examinar los principales componentes de la política neoliberal:

• La liberalización financiera produjo el mayor desastre económico de nuestra historia. Un costo de 20% del PIB que no dejó ningún "ladrillo" y desembocó en un sistema financiero "extranjerizado", como no existe en ninguna de las grandes economías de las que México forma parte por tamaño del PIB.

• El TLC produjo un notable auge exportador, muy concentrado en sectores como las maquiladoras y el automotriz; pero, sin política industrial y regional, produjo pocos eslabonamientos en la economía doméstica, convirtiéndonos, en la práctica, en una gigantesca maquiladora y creando una polarización entre el norte próspero y el sur rezagado.

• No queda claro cuánto de la inversión extranjera ha sido para la creación de capacidad productiva y cuánta para la adquisición de activos. Todo el proceso de privatización amerita un serio análisis con su estela de empresas quebradas y monopolios públicos convertidos en privados.

• La propensión a seguir políticas procíclicas significa una mayor recesión en México en 2001 y 2002.

• La extracción exagerada e irresponsable de recursos de Pemex para cubrir las arcas hacendarias ha significado un deterioro de nuestro balance energético, la caída de nuestras reservas y producción petrolera y la pérdida de un motor del desarrollo nacional.

•La destrucción de muchas instituciones e instrumentos de acción de política económica: Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior y los instrumentos de la política agropecuaria. La actual incapacidad de México de generar, evaluar proyectos y ejecutarlos.

• El desorden imperante en la administración pública, con decenas de programas que se duplican o se nulifican, en que se confunden las funciones de las secretarías de Estado.

• Un federalismo fiscal mal orientado que ha hecho las finanzas estatales y municipales muy dependientes y vulnerables a una caída del precio del petróleo, sin efectos benéficos en la inversión.

Entre las muchas causas para explicar nuestra incapacidad para crecer, podemos, al menos, preguntarnos si la política financiera, seguida en el nuevo milenio, bajo un dogmatismo, que privilegia excesivamente la estabilidad, se convirtió en una de las causas de nuestro rezago. ¡Quizá "sobrevivió su vida útil"! La nueva crisis financiera internacional, la seria amenaza de una recesión en Estados Unidos, ha propiciado que se revivan algunos conceptos, como la política fiscal anticíclica, un amplio presupuesto federal beneficiado por un incremento en los recursos fiscales y la ambición de un programa de inversión en infraestructura que permite elevar la inversión pública y la total. Ojalá sea un síntoma de que volvemos, en esta tortuosa dialéctica, a lograr una nueva síntesis –quizá en un neodesarrollismo– que vuelva a dar al crecimiento sustentable y equitativo, la prioridad que nos permita avanzar en el nuevo milenio.

1 Jesús Silva Herzog, *El pensamiento económico, social y político de México (1810-1956)*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1967, p. 85.

2 J. Ross y J. C. Moreno Brid, "Las reformas de mercado desde una perspectiva histórica", en R. Cordera y C. J. Cabrera A., *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, UNAM / Trimestre Económico, 2008.

3 Francisco Suárez Dávila, "Desarrollismo y ortodoxia monetaria. El debate entre dos visiones de política financiera mexicana (1927-1952)", en Ma. E. Romero y Leonor Ludlow, *Temas de Debate. Moneda y Banca en México*, UNAM, 2006.

4 E. Cárdenas, "El mito del gasto público deficitario en México 1934-1956", mimeo, 2008.

5 E. Cárdenas, *op. cit.*, p. 11