

Estado y desarrollo económico: México 1920-2006

Carlos Tello

Facultad de Economía, UNAM, 2007, 776 pp., ISBN 978-970-32-4357-0

LEONARDO LOMELÍ VANEGAS*

En su más reciente libro *Estado y desarrollo económico: México 1920-2007*, Carlos Tello nos ofrece una visión muy amplia de la historia del desarrollo económico de México en el siglo XX, a partir de la contribución de uno de sus protagonistas más importantes: el Estado mexicano. Este libro complementa y en muchos aspectos profundiza las contribuciones que el autor ya había realizado a la historia económica del siglo XX mexicano en diversas obras como *La política económica de México 1970-1976* y *La nacionalización de la banca en México*, a la vez que retoma el análisis sobre la disyuntiva entre los proyectos de desarrollo que vivía México en los años setenta, tema abordado por Rolando Cordera en *La disputa por la nación*.

Al mismo tiempo que continuar y ampliar líneas de investigación ya abordadas por el autor, este libro nos ofrece una importante contribución original al ofrecernos en una perspectiva de más de ochenta años un análisis del papel del Estado mexicano en el desarrollo durante el siglo XX y los primeros años del siglo XXI. Este recuento es tanto más necesario en la medida en la que contribuye a subsanar la carencia de visiones de largo plazo sobre

* Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) <leolomeli@hotmail.com>.

nuestra historia económica reciente y aclara muchos de los aspectos que han sido deformados, por no decir caricaturizados, al calor de la confrontación política y de la disputa ideológica de los años recientes. La leyenda negra sobre el papel del Estado mexicano en la economía, que se comenzó a construir desde los años setenta, al calor del enfrentamiento entre el gobierno mexicano y los empresarios, se empalmó con la ofensiva que se desplegó en todo el mundo contra el Estado interventor y se estableció casi como una verdad canónica que apenas ahora comienza a ser revisada.

De esta manera, lo que comenzó como un conflicto nacional sobre el papel del Estado en la promoción del desarrollo, se vio reforzado por una oleada conservadora en el pensamiento económico y en las tendencias de la política económica internacional, que sin embargo hoy ha comenzado a ser revisada en la mayor parte del mundo, no así en México, en donde el predominio ideológico de las posiciones más ortodoxas en materia de política económica se ha mostrado inmune a la alternancia política hasta ahora. Este predominio se basa en buena medida en una memoria de corto plazo que es necesario combatir desde la academia con libros como este, que nos permitan entender las peculiaridades del desarrollo mexicano, el papel que desempeñó el Estado y la participación de otros agentes económicos, en particular los empresarios y los movimientos sociales organizados, en este proceso.

Cuando se habla de 70 o 71 años en los que no pasó nada, para referirse al período de gobierno del partido creado por Calles en 1929, más que un prejuicio ideológico se descubre una ignorancia histórica inadmisibile. En realidad, una visión de largo plazo nos revela que nuestro país solamente ha tenido dos períodos de crecimiento económico sostenido: el que corresponde a los gobiernos del general Porfirio Díaz y con algunos altibajos al gobierno de Manuel González, de 1877 a 1911, y el que se inicia en 1932 y se prolonga también con algunos altibajos hasta 1982. Si echáramos a la basura este período, el de crecimiento más alto y prolongado de nuestra historia, nos tendríamos que quedar solamente con el Porfiriato y si también renunciáramos a este, nos tendríamos que ir a la colonia para buscar nuestro último período de crecimiento económico largo y sostenido.

¿Cómo se fraguó y cómo se agotó este importante período de crecimiento económico? ¿Por qué se cambió el rumbo? ¿Por qué fue insuficiente para superar algunos de los problemas más arraigados del país, en particular la pobreza y la desigualdad? ¿Cuál es el balance, cuáles fueron los aciertos y las limitaciones de la intervención del Estado en la economía mexicana durante el siglo XX después de la Revolución Mexicana? Esas son algunas de las cuestiones que aborda este libro, que no prescinde de consideraciones sobre el contexto social y político en el que se desarrolla la historia de la intervención del Estado en la economía, a diferencia de otros libros de historia económica. Por el contrario, los temas que aborda el libro se analizan desde una perspectiva de economía política, que asume la necesidad de explicar los vínculos entre fuerzas económicas y políticas en pugna por definir la orientación de las políticas y el papel del Estado a favor o en contra de determinados intereses, de determinadas regiones y actividades económicas.

Los ochenta y seis años que analiza el libro se reparten en siete capítulos, a los que antecede una introducción que aborda consideraciones económicas generales sobre la importancia del Estado en el desarrollo y las características y facultades legales del Estado surgido de la Revolución. El relato comienza con el período 1920-1934, que incluye los gobiernos de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y el sexenio mejor conocido como “Maximato” por la influencia de Calles, en su carácter de jefe máximo si no de la Revolución, al menos del partido por él creado para institucionalizarla. Como señala Tello, las prioridades de los gobiernos fueron cambiando a lo largo de estos años y se desplazaron de la consolidación de la paz interna y el restablecimiento y la normalización de las relaciones con el resto del mundo hacia el fomento económico para que México pudiera superar los efectos negativos de la gran depresión en nuestro país. Fue un período de importante construcción institucional, en el que destaca la creación del Banco de México y la reconstrucción económica ocupó un lugar importante en el discurso y las aspiraciones de los gobiernos de la época, pero los principales instrumentos para impulsarla se fueron construyendo de manera gradual.

El aumento en la intervención del Estado en la economía, lento, gradual, pero irreversible, se enfrentó a serias oposiciones y motivó no pocas polémicas entre los principales protagonistas de la política económica de la época, como los secretarios de Hacienda Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca y el propio jefe máximo, Plutarco Elías Calles, pero se resolvió definitivamente a favor de una ampliación de la participación estatal durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, con la creación de empresas estatales y bancos de desarrollo.

El sexenio del general Lázaro Cárdenas ocupa un lugar importante en la obra y un período de análisis en sí mismo, bajo el título de Estado nacionalista. El gobierno de Cárdenas representa en muchos aspectos el clímax de la Revolución Mexicana. Se lleva a cabo la fase más importante de la reforma agraria, por la cantidad y calidad de las tierras repartidas; se reafirma la soberanía nacional con la expropiación petrolera; el inicio de políticas heterodoxas, desarrollistas de largo aliento y anticíclicas para hacer frente a los obstáculos a la recuperación económica, como la recesión de 1937.

Cómo señala Tello, entre 1927 y 1952 México vivió un intenso debate entre la escuela más ortodoxa de política económica, la monetaria y otra que él y otros autores han calificado como desarrollista. Después de un predominio ortodoxo entre 1927 y 1932, los años en los que Luis Montes de Oca estuvo al frente de la Secretaría de Hacienda, ganan terreno las posiciones desarrollistas, aunque siempre hubo un sector muy crítico dentro del propio gobierno hacia esas políticas, en particular en el Banco de México.

Es importante señalar que Cárdenas impulsó el crecimiento y flexibilizó las políticas económicas, pero sin incurrir en un déficit fiscal inmanejable. Al mismo tiempo, consolidó las instituciones al liquidar el Maximato y llevó a cabo una política de masas que se reflejó en los cambios que experimentó el partido creado por Calles, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que se convirtió en un partido organizado en sectores bajo la denominación de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Destaca el cumplimiento de los principales objetivos establecidos en el Primer Plan Sexenal, elaborado por el PNR antes de la postulación del general Cárdenas a la Presidencia y que constituyó un importante ejercicio de planeación para la época.

Bajo el título de Estado promotor Tello engloba los períodos del general Manuel Ávila Camacho, de Miguel Alemán y los primeros años de Adolfo Ruiz Cortines. La fecha de corte es la devaluación de 1954. Las políticas de promoción del desarrollo se ejecutan en medio de una creciente inestabilidad cambiaria y de presiones sobre los precios, motivando crecientes críticas de las posiciones monetarias más ortodoxas. Este período contó con un impulso inicial favorable para la sustitución de importaciones, que fue provocado por la Segunda Guerra Mundial y la creciente demanda de materias primas mexicanas, así como la caída de la producción de los países industriales de bienes que comenzaron a fabricarse en México para satisfacer las necesidades del mercado nacional. Lo que comenzó como un proceso espontáneo, continuó después con la protección del Estado a los productores nacionales impulsando así la industrialización sustitutiva de importaciones, acelerando los procesos de industrialización y urbanización, que cambiaron en unos cuantos años la distribución de la población y la estructura de la economía.

La devaluación no sólo corrigió los desequilibrios de la cuenta corriente, sino que contribuyó decisivamente a aumentar la certidumbre de los agentes económicos, al establecer un horizonte de estabilidad cambiaria de 22 años. De esta manera, la devaluación de 1954 sentó las bases del período de crecimiento con estabilidad de precios que sería bautizado por uno de sus principales artífices, el secretario de Hacienda de López Mateos y Díaz Ordaz, don Antonio Ortiz Mena, como el desarrollo estabilizador. Al respecto hay que señalar que Tello fecha el inicio del desarrollo estabilizador en 1954, con la devaluación y no en 1958, año en que lo fechó Ortiz Mena para hacerlo coincidir con su gestión hacendaria. En efecto, más allá de los límites rígidos de los sexenios, el desarrollo estabilizador no se explica sin la acertada devaluación instrumentada en el gobierno de Ruiz Cortines, siendo secretario de Hacienda Antonio Carrillo Flores. El desarrollo estabilizador fue notable por la combinación entre crecimiento económico alto con estabilidad de precios, el desarrollo estabilizador debe ser evaluado también a la luz de las oportunidades perdidas: la reforma fiscal que no llegó y la declinación del sector agropecuario, así como el acelerado crecimiento demográfico.

El siguiente período, 1970-1982, es abordado bajo el sugerente título de “nuevo rumbo: Estado y crecimiento”. Constituye sin lugar a dudas una de las partes más atractivas del texto, porque el autor fue un protagonista de primer nivel de las decisiones económicas más trascendentales del período. Como subsecretario de Hacienda en el gobierno de Echeverría, como primer secretario de Programación y Presupuesto y director general del Banco de México después de la nacionalización de la banca en el gobierno de López Portillo, Tello defendió un proyecto que a partir de 1982 fue duramente criticado y que a la fecha, más allá de sus problemas y limitaciones, ha sido analizado y juzgado muy superficialmente.

La leyenda negra del Estado interventor atribuye a las extravagancias, al voluntarismo y sobre todo al populismo de los presidentes Echeverría y López Portillo el final del desarrollo estabilizador y las decisiones equivocadas que llevaron al país a la crisis de la deuda y al estancamiento de los años ochenta. Sin embargo, pocos se hacen cargo de los evidentes signos de agotamiento de la estrategia de desarrollo anterior al inicio del gobierno de Luis Echeverría, de los problemas de distribución del ingreso que ni el desarrollo estabilizador ni los años de crecimiento inflacionario previo habían logrado superar y de las presiones sociales y demográficas que enfrentaba el país al inicio de los años setenta, sumados a la inestabilidad económica internacional que terminó con los años dorados de la segunda posguerra.

Los gobiernos de Echeverría y López Portillo tuvieron en común la preocupación por mantener el crecimiento económico de un país cuya población crecía aceleradamente, pero en escenarios distintos y con diferentes prioridades. Echeverría reconoció la necesidad de una reforma fiscal y de un esfuerzo redistributivo por la vía del gasto social, pero el enfrentamiento con el sector privado afectó seriamente la viabilidad de sus planes y los errores de política económica complicaron la situación hasta llegar a la fuga de capitales y la abrupta devaluación de 1976.

López Portillo inició su gobierno con un programa de estabilización, pero el potencial petrolero de los yacimientos del Golfo de México y las condiciones favorables del mercado internacional de hidrocarburos lo impulsaron a tratar de aprovechar el segundo gran *boom* petrolero de nuestra

historia. Después de lograr un crecimiento económico muy alto, la economía mexicana tuvo que enfrentar en el muy corto plazo cambios drásticos en los mercados financieros internacionales, el inicio de la declinación de los precios del petróleo y los cambios en la economía y la política internacionales, que terminaron por configurar el adverso escenario en el que tuvieron lugar las devaluaciones de 1982. En ese contexto, la nacionalización de la banca debe ser entendida como el último esfuerzo del Estado interventor mexicano por controlar una acelerada fuga de capitales y por replantear la relación con los empresarios, misma que se había desgastado aceleradamente en la última década y que había sido estratégica para impulsar el desarrollo del país

El siguiente capítulo analiza el período 1982-2000 y lleva el título no menos sugerente de “cambio de rumbo, el programa neoliberal”. Aunque en sus inicios el gobierno de Miguel de la Madrid estuvo más preocupado por la instrumentación de los programas ortodoxos de ajuste avalados por los organismos multilaterales, paulatinamente se fue planteando una agenda de reformas que buscaban configurar una estrategia de cambio estructural para la economía mexicana. Tello pasa revista a las principales reformas que impulsaron el cambio estructural y que tuvieron dos ejes fundamentales: revisar el papel del Estado en la economía y la relación de México con el exterior.

La revisión del papel del Estado se tradujo en una política de privatización de empresas públicas que se inició con De la Madrid y alcanzó su clímax con Salinas, para continuar todavía con Ernesto Zedillo. Incluyó también una política de desregulación que no siempre dio los resultados que se esperaban en términos de eficiencia económica y que en muchos casos solamente se tradujo en una disminución de la capacidad del Estado para regular mercados clave para la economía. El saldo de las privatizaciones amerita un estudio en sí mismo, pero puede afirmarse que los costos excedieron a los beneficios a juzgar por el monto del rescate bancario.

El cambio en las relaciones con el exterior, por su parte, se tradujo en un impresionante incremento de las exportaciones mexicanas que sin embargo ha demostrado una muy limitada capacidad de arrastre para el resto de la

economía, lo que se traduce a su vez en un crecimiento muy alto de las importaciones asociadas a las exportaciones. La eliminación de las restricciones a la inversión extranjera tampoco se ha traducido en mayor inversión directa, sino en compra de activos ya existentes, dando lugar a que actividades estratégicas como los servicios bancarios estén hoy mayoritariamente en manos del capital extranjero. Hoy somos una economía muy abierta, que crece lentamente y no ha sabido aprovechar la mayor parte de sus tratados con el exterior, ya que solamente tenemos una relación superavitaria con nuestros socios de América del Norte, pero perdemos año con año lugar en esos mercados frente a nuestros competidores asiáticos. Los años recientes, como los llama Tello, se caracterizan a pesar de la alternancia política alcanzada en el 2000 por una profundización de las políticas del período inmediato anterior, pese al pobre desempeño de la economía.

A pesar del sombrío panorama con el que se cierra el libro, el texto de Carlos Tello debe servirnos como una invitación a reflexionar sobre los aciertos, los errores y las limitaciones de la política económica del Estado mexicano durante el siglo XX. Es necesario abordar seriamente el análisis de las alternativas de política económica que se le presentan a nuestro país y las restricciones que enfrentamos, pero para ello es muy importante reconstruir nuestra historia económica inmediata y trascender la tendencia a trivializar el debate económico de las últimas décadas en nuestro país. El libro de Carlos Tello representa una contribución seria a este debate, desde una posición comprometida con una visión muy clara sobre la necesidad de revalorar la importancia del papel del Estado en la economía.