

# DESARROLLISMO Y ORTODOXIA MONETARIA (1927-1957): EL DEBATE ENTRE DOS VISIONES DE POLÍTICA FINANCIERA MEXICANA

Dip. Francisco Suárez Dávila  
Historia Económica  
Viernes 29 de Octubre del 2004.

## RESUMEN

La tesis principal es que entre la escuela desarrollista, representada principalmente por Eduardo Suárez, Ramón Beteta y Antonio Carrillo Flores, y la de la ortodoxia monetaria, representada por Luis Montes de Oca, Manuel Gómez Morín, Miguel Palacios Macedo y, en alguna medida, Alberto J. Pani, se da uno de los grandes debates de la historia económica de México. El debate –y nuestro análisis- se inicia en la década de los 30's con el fracaso de la política del presupuesto equilibrado de Montes de Oca, en plena depresión mundial y con el éxito de la política expansionista de Pani. Después examinamos la evolución de la política desarrollista (y keynesiana) de Suárez; el importante debate que se da entre las dos escuelas sobre el sobregiro del Banco de México en 1937 y la consolidación de la política desarrollista con Ramón Beteta.

A mediados de los 50's se suscita un brillante debate ministerial que nos brinda la oportunidad de tener una síntesis de los principales conceptos expuestos por los principales actores. El desarrollismo converge hacia el desarrollo estabilizador, después de la devaluación de 1954. Aquí concluiremos la parte principal del ensayo. Sin embargo, se harán algunas referencias a que, después del fracaso del populismo, resurgirá la escuela liberal. El debate entre estas escuelas se mantiene vigente en la última parte del Siglo XX y en el momento actual. En este ensayo se analizan las bases de esta importante controversia; dos visiones, ciertamente con perfiles propias a México, pero que se ubican dentro de los grandes debates de las escuelas de pensamiento mundiales: las de Hayek, Keynes y el incipiente estructuralismo de la CEPAL.

## I. INTRODUCCION.

Entre lo que podríamos denominar la escuela ortodoxa monetaria y la desarrollista, se da uno de los grandes debates de la historia económica de México. Un debate entre dos grandes concepciones de política económica que se inicia en los 30's y continúa con gran intensidad hasta los 50's. Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda, expresa con toda claridad la "litis" entre las dos escuelas.

*"Dos han sido las tendencias antagónicas que presidieron la política financiera en el periodo azaroso que transcurre entre las dos guerras. Por una parte, la política que consideró esencial la estabilidad monetaria, principalmente la exterior y la necesidad de alcanzarla a cualquier precio; la segunda... que había que sacrificarla cuando llegó a constituir un obstáculo para alcanzar objetivos más importantes... El problema económico de México no está en lograr la estabilidad económica, sino en lograr la elevación del ingreso nacional y la elevación de la renta per cápita alcanzando, hasta donde es posible, una mejor distribución del ingreso".<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Eduardo Suárez: Comentarios y Recuerdos, Editorial Porrúa, 1977; pag. 410.

De hecho, este debate continúa hasta el momento actual. La escuela ortodoxa monetaria se inicia con Manuel Gómez Morín, Miguel Palacios Macedo y Luis Montes de Oca. Es la expresión mexicana de la política económica de las “finanzas públicas sanas” que instrumenta Hoover en Estados Unidos y con la que allá y acá se busca enfrentar la gran depresión. En Estados Unidos Hoover pierde la Presidencia, frente al Nuevo Trato de Roosevelt. En México, Montes de Oca es sustituido como Ministro de Hacienda por Alberto J. Pani.

Alberto J. Pani, que después sería un liberal ortodoxo converso, inicia una política expansionista monetaria –en la inflación- a través de la acuñación de monedas de plata -la de hacer cesar la deflación sin caer.

Durante el Cardenismo, Eduardo Suárez inicia una política desarrollista que tiene por objetivo impulsar el crecimiento, apoyando la política social del Presidente e invertir en la infraestructura. En 1936, con la fuerte influencia intelectual de Palacios Macedo, se le da al Banco de México el marco legal de un Banco Central ortodoxo, a la altura de los bancos centrales más modernos de la época, en el que se limita el acceso al financiamiento al Gobierno. Su Director sería Montes de Oca. En 1937, para apoyar la política agraria del Presidente Cárdenas y aplicando los primeros elementos de una concepción desarrollista de la política económica, con influencia keynesiana, la Secretaría de Hacienda se sobregiraría sobre el Banco de México. El Consejo de Administración del Banco de México se opondría a esta política y a sus impactos inflacionarios. Esto daría lugar, como lo declara Carrillo Flores, a uno de los más notables debates de política económica, protagonizado por Eduardo Suárez, desde la Secretaría de Hacienda y, por Montes de Oca y Palacios Macedo, desde el Consejo del Banco de México.

El desarrollismo se consolidaría durante la administración de Avila Camacho, en la que Suárez cumpliría 11 años como Secretario de Hacienda. Esta política desarrollista continuaría con Ramón Beteta como Secretario de Hacienda.

El debate de 1937, sobre el “sobregiro”, se volvería a suscitar en 1941 cuando se hace una nueva Ley del Banco de México y una nueva Ley de Instituciones de crédito. Estas serían criticadas por Gómez Morín y Palacios Macedo. Después, seguiría una serie de artículos que Palacios Macedo escribió en el periódico El Universal, de crítica hacia Suárez y su política hacendaria. La polémica se seguiría dando en las Convenciones Nacionales Bancarias, entre los banqueros del Banco de Londres y México, con la influencia de Gómez Morín y el banquero Don Rafael Ugarte de Bancomer.

Entre 1953 y 1955 se daría en la prensa nacional un célebre debate ministerial protagonizado por Montes de Oca, Pani, Suárez y Beteta, que sintetiza el debate entre las dos escuelas a lo largo de dos décadas. Este debate, que refleja la preocupación por la continuada inflación o carestía, la flotación de 1948 y la devaluación de 1954; es decir, el crecimiento frente al desequilibrio interno y externo. A partir de esta última devaluación y con ya casi 20 años de sólido crecimiento mexicano se le da convergencia hacia el desarrollo estabilizador que se consolida en los 60's. Después sobrevendría la reacción equivocada del populismo que daría lugar a la crisis de 1976 y 1982.

Pasando una etapa que podríamos llamar de transición y de reajustes iniciales en la Presidencia de Miguel de la Madrid, durante la administración de Salinas y especialmente de Zedillo, se fortalecería una nueva ortodoxia liberal, monetaria y fiscal. Esta se sustentaría en lo que podríamos llamar la escuela del ITAM. Esta escuela tiene raíces, no solamente intelectuales, sino familiares en la anterior etapa liberal. Miguel Mancera, uno de los principales artífices intelectuales de la nueva ortodoxia, es hijo de Don Rafael Mancera, Subsecretario de Montes de Oca. Francisco Gil Díaz, es nieto de Don Alfonso Díaz Garza, Presidente del Banco Internacional, fundado por Don Luis Montes de Oca y donde siempre tuvo un papel destacado Gustavo L. Velasco, uno de los más influyentes liberales mexicanos. Pedro Aspe y Ernesto Zedillo son también discípulos (y luego profesores) del ITAM, en cuyo plan de estudios influyó de manera determinante Manuel Palacios Macedo, auténtico profesor emérito, cuyo célebre memorándum de 1937 tiene “status” casi bíblico! Esta escuela está otra vez sometida a críticas que provienen, lo mismo de la academia nacional y extranjera, como de importantes empresarios, como Carlos Slim o empresarios de Monterrey que comienzan a plantear algunos trazos hacia una política neodesarrollista.

Como la política ortodoxa monetaria y fiscal de Montes de Oca, y su grupo, fracasa a principios de los 30's, la nueva política liberal. Ha producido estabilidad, pero también estancamiento. México no ha crecido en los últimos 20 años. Frente al “desarrollo estabilizador”. Ahora tenemos un “estancamiento estabilizador” o un “equilibrio estancado”. Este debate entre desarrollistas y ortodoxos monetarios han sido realmente un debate en la historia de México.

## **II. LA ESCUELA LIBERAL ORTODOXA.**

### **A) LOS ACTORES Y PENSADORES. EL ENTORNO QUE INFLUYO EN ELLOS.**

Vamos a iniciar con una breve caracterización de la escuela liberal ortodoxa. Es la primera en el tiempo. Se gesta en los años 20's y 30's. Los actores principales son Manuel Gómez Morín, uno de los principales artífices de la creación del Banco de México, del Banco de Crédito Agrícola y, posteriormente, fundador del PAN; Luis Montes de Oca, Secretario de Hacienda de Calles; en plena depresión económica, sale del Gobierno como defensor del equilibrio presupuestal y de las “finanzas sanas”, sin lograr la recuperación económica y, luego Director del Banco de México, que no apoya el financiamiento deficitario requerido por la Secretaría de Hacienda; Miguel Palacios Macedo, opositor principal del sobregiro del Gobierno con el Banco de México y autor del famoso documento de 1937, que el Consejo dirige al Secretario Suárez, argumentando en contra de esta política; activo crítico del expansionismo económico; profesor e importante influencia intelectual en el ITAM.

Estos personajes fueron seguidores de las políticas y teorías del Presidente Hoover en el vecino país, donde su adhesión a las finanzas sanas y el equilibrio presupuestal, agudizó la gran depresión y le significó perder las elecciones, dando pie al triunfo de Roosevelt y a sus políticas expansionistas. Esta escuela se inspira fundamentalmente en las teorías de los liberales de la escuela austríaca, Hayek y Von Mises. No es casualidad que el talentoso Josué Saenz escribiera un ingenioso artículo: *“Von Hayek, Von Mises und Von Montes de Oca”*.

## B) PRINCIPALES TESIS DE LA ESCUELA LIBERAL.

Las principales tesis de esta escuela, que se gesta en los 20's y 30's, como se aprecia en sus escritos, se sintetiza en los siguientes puntos:

1. Partidarios de un Estado minimalista, ferozmente opuesta al marxismo y al socialismo. No favorecen el intervencionismo de Estado. Por lo tanto, son enemigos de la planeación de la economía.

*“La acción de los gobiernos se manifiesta y desborda en los aspectos económicos donde anteriormente existía libertad individual y a donde ha desplazado a los particulares, cuya acción ha venido a sustituir”<sup>2</sup> y “Porque no discutimos los resultados perniciosos que ocasiona el intervencionismo gubernamental en la vida y desarrollos económicos del mundo. ¿Cuánto debe la actual depresión y crisis financiera del mundo a los gobiernos que se hacen sentir demasiado?”<sup>3</sup>*

2. Fuerte apoyo a la estabilidad de precios, la inflación es el mal mayor de una sociedad. Cómo dijera Pani, ¡es el problema supremo de México!

3. Devotos del equilibrio fiscal y las finanzas sanas, por lo tanto, rechazo al sobregiro del Banco de México de 1937, al financiamiento deficitario keynesiano y la expansión monetaria.

*“Lo que importa, sobre todo, es suprimir radicalmente los fenómenos de economía deficitarios que vienen produciéndose y agravándose con frecuencia en intensidad alarmante, y que, en síntesis, consisten en que el país parece empeñado en un tren de vida que no guarda relación con el valor real de su renta nacional y con la necesidad de formar los capitales requeridos para su desarrollo”<sup>4</sup>*

4. Oposición a cualquier esquema de control de precios y, más aún, al control de cambios.

*“No debe apelarse a soluciones artificiales, cuya eficacia, en el mejor de los casos, no va más allá de un mero paliativo. Aludimos concretamente a la regulación autoritaria de los precios y al control de cambios por las autoridades respectivas”<sup>5</sup>*

5. Partidarios de los esquemas de tipo de cambio fijo, de realizar los esfuerzos necesarios para sostener la paridad y evitar devaluaciones; nostálgicos de esquemas automáticos como el “talón de oro”.

6. Esfuerzos por crear un Banco Central ortodoxo sobre el modelo del Banco de Inglaterra y cómo se propone en la Ley del Banco de México de 1936, con estrictos límites al financiamiento que puede darse al Gobierno o a los bancos.

7. Defensores del libre cambio en el comercio exterior y contra el proteccionismo.

---

<sup>2</sup> Luis Montes de Oca: El Intervencionismo de Estado en la Actualidad Económica, citado en Antología de textos sobre el Pensamiento Económico de México, PRI, México 1987, p.226.

<sup>3</sup> Carta de F. de la Fuente a Montes de Oca, 10 de mayo de 1932 de su archivo; citada por Emilio Zebadua, en su Artículo: El Banco de México: De la Constitución a la Reforma, en el Banco de México en la Reconstrucción Económica Nacional.

<sup>4</sup> Memorándum presentado al H. Consejo de Administración del Banco de México, en septiembre de 1937 y formulado por Miguel Palacios Macedo. Citado en Dos documentos sobre Política Hacendaria, en Problemas Agrícolas e Industriales de México. Enero-Marzo de 1953, pag. 157

<sup>5</sup> Memorándum del Banco de México, Op. Cit., pag.157

8. Partidarios de un enfoque internacionalista de apertura hacia el mundo en comercio e inversión y, por lo tanto, no sustentan un nacionalismo activista apoyado en la intervención del Estado.

Es necesario apuntar que los representantes de esta escuela obraron con gran honestidad intelectual y probidad como funcionarios públicos (especialmente, Montes de Oca, Gómez Morín, Mariano Palacios Macedo, Rafael Mancera), como lo reconocen sus contemporáneos. Hicieron una importante contribución a la formación de cuadros y en introducir orden en la administración pública, especialmente en materia del presupuesto. Dice de Montes de Oca: Eduardo Villaseñor, citando a su vez a Don Rafael Mancera:

*“Reorganizó la contabilidad general del gobierno, instituyó el principio del inventario de los bienes nacionales, sujeto a estricto control de los gastos públicos, las compras gubernativas y los almacenes de la administración. Implantó los más modernos sistemas de despacho para que éste fuera eficaz y logró establecer una era de moralidad administrativa... Bajo la influencia e inspiración de Gómez Morín se organizó el Departamento Técnico Fiscal, donde se elaboraban todos los proyectos y reformas fiscales”.*<sup>6</sup>

Esta escuela fracasó en su estrategia de política económica. Su obsesión con el equilibrio presupuestal que conllevaba una fuerte reducción de gasto, cada vez que bajaban los ingresos; la rigidez con que operaron el circulante y el sistema bancario, significaron políticas procíclicas que agudizaron la depresión. Por ello, salió Montes de Oca de la Secretaría de Hacienda, por decisión de Calles. Es cierto que había un limitado margen de maniobra, pero el que hubo, no lo usó Montes de Oca. Este era la acuñación de monedas de plata y la captura del “señorío” que después utilizaría Pani con éxito.

El fracaso nacional e internacional de esta política liberal actuó para preparar el terreno de la nueva escuela. Es difícil considerar que el país hubiera crecido con un Estado y un Banco Central neutrales, con un medio circulante sustentado en un talón de oro rígido y un equilibrio presupuestal (en el fondo, dos automatismos). La estabilidad más bien hubiera sido estancamiento dinámico. A. J. Pani, en efecto, comenzó con políticas diametralmente distintas... y tuvo éxito!

*“No estoy seguro de que el Ing. Pani hubiera leído a Keynes, pero prácticamente los métodos que él adoptó al iniciar de nuevo sus funciones como Secretario de Hacienda, pareciera guardar cierta semejanza con las recomendaciones de Keynes, respecto de reactivar una economía nacional por medio de su aumento del gasto del Estado...”*<sup>7</sup>

### III. LA FORMACION DE LA ESCUELA DESARROLLISTA (1935-1946)

Puede considerarse que el fundador de la escuela desarrollista fue Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda de los Presidentes Cárdenas y Avila Camacho. Con él, colaboraron varios de los líderes posteriores de la escuela, particularmente Ramón Beteta, su Subsecretario de Hacienda, y Antonio Carrillo Flores, su Director General de Crédito, que fueron los Secretarios de Hacienda subsecuentes. La escuela propiamente se inicia en 1940, aunque hay algunas políticas importantes que se ejecutan en el periodo previo de la administración del General Cárdenas. Así se sostuvo la necesidad de acudir al financiamiento deficitario (keynesiano), para poder

---

<sup>6</sup> Eduardo Villaseñor: *Memorias-Testimonios*, FCE, 1974; pag. 123.

<sup>7</sup> Eduardo Villaseñor: *Op. Cit.* Pag. 126

financiar el programa social y económico del General Cárdenas, y la de flotar el peso mexicano antes que permitir una contracción económica, cuando las compañías petroleras retiraron fondos.

#### A) INFLUENCIAS PROVENIENTES DEL ENTORNO INTERNACIONAL. LA SITUACION ECONOMICA MUNDIAL Y LAS IDEAS.

Las principales influencias intelectuales serían, en primer término, Keynes, pero también las ideas de John Law<sup>8</sup>, en el sentido de utilizar la expansión monetaria para crear riqueza. Suárez conoció a Keynes y sus obras, desde la Conferencia Económica de Londres de 1930, a la cual acudió como Delegado.

Las políticas del Nuevo Trato (New Deal) de Roosevelt, también fueron una influencia importante, incluyendo, aparte de su orientación general, algunas de sus instituciones, como la Finance Reconstruction Corporation, que sirvió de ejemplo para la creación de Nacional Financiera.

#### B) EVOLUCION DE LA ECONOMIA MEXICANA Y DE LA POLÍTICA ECONOMICA HACIA EL “SOBREGIRO” DE 1937.

Las políticas expansionistas de Alberto J. Pani efectivamente logran sacar al país de la depresión. Esta recuperación, desde luego, va de la mano con el Nuevo Trato de Roosevelt y la recuperación económica de Estados Unidos. Esta es la situación que prevalece al inicio de la administración del General Cárdenas en 1934. La economía mexicana mantiene un sólido ritmo de crecimiento económico auspiciado, en parte, por el alza del precio en la plata. Se daría también un periodo de estabilización cambiaría a un tipo de cambio de 3.60 por dólar, que se mantendría hasta 1938.

El Presidente Cárdenas impulsa su programa de desarrollo social, sobre todo la Reforma Agraria. Los bancos rurales requieren dar volúmenes importantes de apoyos financieros. Al mismo tiempo, se impulsan programas de obra pública; se crea la Comisión Federal de Electricidad; se reestructuran los Ferrocarriles Nacionales y se crea el Banco de Comercio Exterior.

La Ley del Banco de México de 1936, una Ley moderna, sustentada en el modelo del Banco de Inglaterra, establece como tope del saldo deudor del Gobierno, de 10% de sus ingresos anuales. En 1937 dichos ingresos eran algo más de 400 millones, con lo que la deuda autorizada sería de 40 millones. El Gobierno hace uso de un “sobregiro” en la cuenta del Instituto Central para dar un crédito especial de 90 millones para dar recursos al Banco Rural. Esto sería, en términos keynesianos, el inicio de un financiamiento deficitario muy moderado que no excedería de 2% del PIB.

El Banco de México tenía como Director General al Exsecretario de Hacienda, Luis Montes de Oca. Entre los Miembros del Consejo estaba Don Manuel Palacios Macedo. Este Consejo, a lo largo de 1937, veía con preocupación la evolución de las finanzas públicas y las presiones inflacionarias que se venían generando. Se establece una Comisión para examinar el fenómeno, integrado por los Consejeros Palacios Macedo,

---

<sup>8</sup> “La mayor originalidad de Law estriba en haber considerado el primero, que la moneda no es solamente un inerte signo de cambio, sino que es fundamentalmente un medio de estimular la creación de riqueza” (Eduardo Suárez: Comentarios y Recuerdos, 1977, pag.388.

Roberto López y Eduardo Villaseñor. En Septiembre de 1937 el Consejo aprueba un memorándum que, de hecho, tendría dos versiones y que contiene 32 importantes conclusiones. Es un hecho histórico en que según Eduardo Turrent dice: *“por primera y quizá única vez, el Instituto Central se permite cuestionar la estrategia económica planteada por el Gobierno Federal”*.

Por su importancia histórica vale la pena resumirlas.

El documento se llama *“Origen, Consecuencias y Remedios del Alza de los Precios Interiores”*. Las conclusiones están agrupadas en términos de conceptos básicos.

#### I. Orígenes del alza de Precios.

1. El fenómeno de alza de precios no tiene un carácter coyuntural. No corresponde al proceso de recuperación de la economía mundial.
2. No se atribuye al comportamiento de los precios internacionales.
3. El alza de los precios de bienes de consumo o “subsistencias” obedece a un proceso complejo, expansión del poder de compra nominal de los consumidores, aumento de costos de producción y producción insuficientes de bienes de consumo.
4. Las causas del aumento del poder de compra es el alza de los salarios de los obreros, el aumento al circulante y de los gastos del Gobierno mexicano.
- 5 y 6. El aumento de circulante se debe a las prácticas del crédito del Banco de México y los bancos asociados, y el aumento de la deuda del gobierno mexicano.
7. Los tipos de interés son demasiado bajos.
8. La producción no crece en la proporción que la liquidez monetaria.
9. Ha contribuido al incremento de la masa monetaria. Las fuertes inversiones que el gobierno realiza en la ejecución de su programa de obras públicas y su Plan de Reforma Agraria.
10. La producción de básicos como maíz, frijol y trigo disminuyen.
11. Los costos de producción agrícolas e industriales aumentan.
12. Existe desconfianza para toda inversión que no sea hipotecaria. Hay salidas de capital.

#### II. Causas de las Pérdidas de Oro sufridas por el Banco de México.

13. El valor de las importaciones crece más rápido que el de las exportaciones
14. y 15. El movimiento de Capitales es adverso al país.
16. Se nota una especulación creciente contra nuestra moneda

#### III. Consecuencias.

17. El alza de precios y en particular las “subsistencias” ocasionan grandes daños sociales.
18. El poder adquisitivo interno y externo tiende a declinar.

19. Las variaciones de los precios tiene efectos desiguales y afectan la distribución de la renta.
20. La depreciación monetaria beneficia a deudores a costa de acreedores, destruye el espíritu de ahorro y fomenta la usura.
21. Se apela a la depreciación monetaria para reanimar el mercado interno y competir en el comercio internacional, pero a la larga retrasa más la recuperación.
22. La declinación del poder adquisitivo falsea el cálculo económico.
23. Si la depreciación monetaria progresa, será difícil detenerla.
24. Acarrea serios conflictos políticos, económicos y sociales, y compromete la obra encomendada al Banco de México.

#### IV. Remedios que deben desatacarse.

25. No debe apelarse a soluciones artificiales. Se alude a la regulación de precios y al control de cambios.
26. La regulación autoritaria de precios entorpece a los favores de producción. Los precios son un síntoma, una resultante, hay que actuar sobre los factores que lo determinan.
27. El control de cambios entorpece el flujo de nuevos capitales al país y el retorno de los exportados.
28. Tampoco es aceptable un esfuerzo deflacionista tendiente a contraer la masa monetaria.

#### V. Bases para solucionar el problema.

29. Una situación grave requiere remedios reales de fondo.
30. Se requiere actuar sobre dos objetivos: detener la depreciación monetaria y recuperar el oro perdido. Se requiere suprimir los fenómenos de economía deficitaria. El país lleve un tren de vida que no guarda relación con el valor de su renta nacional. Se requiere reestablecer la confianza en la moneda.

#### VI. Medidas que proponemos.

31. Conciliación con el Programa Social, cuya justificación no se discute. Pero sí la necesidad mínima de orden que requiere la inversión de capital privada; comprensión de gastos públicos hasta un nivel de equilibrio real del presupuesto; supresión del impuesto de exportación al capital; elevación discriminada del arancel de importación; reducción de compras que se vienen haciendo en el extranjero por cuenta de organismos gubernamentales; nueva Ley de Instituciones de Crédito, estableciendo reservas secundarias y limitar el exceso de crédito. La absorción del sobregiro.
32. El Banco de México debe elevar tasas de descuento y de interés. Limitar el sobregiro.

Estas 32 tesis bien resumen el ideario monetario ortodoxo hasta nuestros días!

Hubieron diversas reuniones con el Secretario de Hacienda. Este no contestó por escrito el memorándum, pero sostuvo su tesis fundamental sobre que los objetivos del desarrollo nacional y la inversión pública tenían la primacía. En noviembre se establece un convenio para reducir el sobregiro. Posteriormente, se enmienda la Ley Orgánica del Banco de México para permitir un mayor nivel de financiamiento deficitario.

En 1938 se presenta una nueva situación que modifica radicalmente el escenario. México está en pleno conflicto con las compañías petroleras. El sobregiro pasa a segundo plano. Estas están retirando depósitos como instrumento de presión. El día que se decreta la Expropiación Petrolera se determina la flotación del tipo de cambio. El periodo de flotación duraría hasta finales de 1940, en que había una nueva paridad de 4.85 peso por dólar.

El Secretario de Hacienda se refirió a este hecho, de la siguiente manera:

*“Fue entonces cuando el gobierno en lugar de pretender a base de procedimientos estrictos deflacionistas, sostener artificial y violentamente una cotización elevada de nuestra moneda, proclama la primacía de las inversiones e inyectando signos a la circulación a través de un programa intenso de gastos públicos, logra que la vida normal del país y su desarrollo económico, prosiguieran su curso”.*

En diciembre de 1941 se inicia el Gobierno del General Avila Camacho. La economía mexicana da un giro rápido positivo, aumentan rápidamente las exportaciones y la restricción natural a nuestras necesidades de importar; impulsan un proceso de sustitución de importaciones; mejora radicalmente la situación de balanza de pagos; la industrialización y el crecimiento avanzarían en forma dinámica; se mantendría el programa intenso de obras públicas.

El debate vuelve a replantearse cuando, en 1941, se reforman la Ley del Banco de México y la Ley de Instituciones de Crédito. En la primera, el Gobierno obtiene la flexibilidad que la de 1936 le acotaba. La Ley de Instituciones le da un poderoso impulso a la banca de inversión, siguiendo conceptos de origen económico, como otro instrumento para impulsar la actividad económica. Bien lo dice L. Solís:

*“No debe olvidarse el papel estratégico de la Ley Bancaria, expedida en 1941 que orienta la canalización de recursos hacia el sector industrial y establece la diferencia entre banco comercial o de depósito e institución de inversión”.*

Estas leyes fueron por supuesto criticadas, como dice Turrent, por los autores de las dos leyes anteriores.

A esto seguiría el memorándum de Miguel Palacios Macedo del 22 de agosto de 1941 que plantea, ante la Administración del General Avila Camacho, los argumentos expresados en el memorándum de 1937; luego su serie de artículos publicados en El Universal, que representan ingeniosas invectivas contra la política hacendaria y activos debates en las Convenciones Nacionales Bancarias, en las que los banqueros del Banco de Londres y México representan el punto de vista de Gómez Morín. El destacado banquero Salvador Ugarte inicia también la visión más crítica de las políticas económicas de la Secretaría de Hacienda, que luego heredaría Espinosa Iglesias frente

a la visión más gobiernista del Banco Nacional y los Legorreta. El debate pues continuaría en los 40's y 50's.

#### **IV. PRINCIPALES CARACTERISTICAS Y TESIS DE LA ESCUELA DESARROLLISTA.**

Así, como Ortiz Mena conceptualiza "ex post" el desarrollo estabilizador en la famosa conferencia de 1970 que lleva ese nombre, Suárez define, al término de su mandato, las características del desarrollismo en el documento Política Financiera de 1946.

1. La escuela desarrollista establece, como principal objetivo de la política económica, la promoción del desarrollo económico. Si en el proceso para alcanzar el desarrollo se necesita aceptar algún grado de inflación, es un mal necesario.

*"La política financiera del gobierno, durante el periodo del Señor Presidente Don Manuel Avila Camacho, ha sido determinada por la preocupación primordial de impulsar el desarrollo económico de México. Tratándose de un país como el nuestro, de vastos recursos inexplorados, de bajo nivel de vida, de población todavía dedicada, en su mayor parte, a trabajos agrícolas de resultados inciertos... parece indudable que la necesidad, cuya constante atención es más urgente y a la que, cuando sea preciso, debe subordinarse cualquier otro, es lograr una capitalización más fuerte, de lo que hasta hoy hemos tenido".<sup>9</sup>*

2. Para lograr el desarrollo se requiere un estado activista e intervencionista dadas las limitaciones del sector privado y del ahorro interno.

*"La magnitud de la tarea ha demandado y demanda una decidida política de inversiones del Estado, principalmente en áreas productivas que la iniciativa privada no podrá emprender".<sup>10</sup>*

3. Implícito en esta concepción, está un fuerte nacionalismo económico que persigue alcanzar a los países industriales ("Catch Up") o bien alcanzar el despegue económico (Take Off)

4. La industrialización del país como objetivo prioritario, pero se busca un desarrollo equilibrado entre industria y agricultura.

5. Son partidarios de un alto coeficiente de inversión pública, sobre todo en obras de infraestructura como principal motor del desarrollo. Para financiar ésta, puede ser necesario acudir a un déficit fiscal que siempre fue moderado (no más del 2% del PIB).

*"Tratándose de un país poco desarrollado económicamente, pero con grandes potencialidades, en virtud de sus inexplorados recursos naturales y, de su población numerosa y activa, si el ahorro nacional no existe y el capital extranjero no acude en cantidad suficiente para movilizar esos recursos naturales, parece legítimo que el Estado, mediante el procedimiento de "financiamiento deficitario" (emisión de papel moneda o anticipos del Banco Central al Gobierno), intervenga para poner en movimiento los recursos activos del país y crear el capital que no existe. Se tendrá igualmente un alza en el nivel de los precios, pero, al igual que en el caso anterior, no se tratará de una perturbación del sistema económico sino de un remedio no exento de peligros, seguramente; pero al que el Estado se ve obligado a recurrir para poner*

---

<sup>9</sup> Eduardo Suárez: *Política Financiera*, Op. Cit. pag. 332.

<sup>10</sup> Eduardo Suárez: Op. Cit. pag.333.

*término a una situación de miseria colectiva, indiscutiblemente más grave y permanente que los trastornos que pueda crear el financiamiento deficitario.”<sup>11</sup>*

6. Se formó un Banco Central heterodoxo que no sólo se limitara a combatir la inflación, sino que apoyara el desarrollo. “El dinero crea riqueza”. Esto propicia las reformas a la Ley del Banco de México que le da mayor flexibilidad para financiar al gobierno y a la economía.

*“Pero es que el gobierno, en estos últimos años de tan intenso desarrollo económico del país, no ha podido limitarse a ver en el dinero, como querían los viejos estudios académicos, sólo un signo de cambio y una medida de valor, conforme a la cual el Estado no debe sino procurar la estabilidad de la moneda frente al valor de las mercancías y las divisas extranjeras. El gobierno ha considerado que, por el fenómeno de la inversión, el dinero, sin dejar de ser signo de cambio, es un vigoroso agente para la creación de capital. Cuando, pasado el tiempo, pueda juzgarse con una perspectiva más amplia y acaso más serena, la política financiera de los últimos años se podrá apreciar si todo lo que se ha hecho por el esfuerzo común del Estado y la iniciativa privada, hubiera sido posible; si el gobierno, con tal de mantener una moneda estable, se hubiera empeñado en conservar una baja circulación monetaria”<sup>12</sup>*

7. Se impulsa al sistema bancario privado con la Ley de Instituciones de Crédito de 1941, que promueve el desarrollo de las financieras.

*“No debe olvidarse el papel estratégico de la Ley Bancaria, expedido en 1941 que orientó la canalización de recursos hacia el sector industrial, y estableció la diferencia entre banca comercial de depósito e instituciones de inversión, considerando ya como instituciones principales a las sociedades financieras y no como organismos auxiliares, connotación que tenían, según la Ley de 1932”<sup>13</sup>*

8. Son partidarios de la creación y el apoyo a las Instituciones de Banca de Desarrollo: el Banco de Comercio Exterior (creado en 1937), el Banco de Obras y Servicios Públicos y, el impulso y reforma de Nacional Financiera.

9. El tipo de cambio puede dejarse fluctuar o devaluarse, si ello es necesario para compensar efectos recesivos provenientes del exterior y sostener el desarrollo.

Carrillo Flores dice, refiriéndose a la flotación de 1938:

*“Fue entonces cuando el gobierno, en lugar de pretender a base de procedimientos restrictivos deflacionistas, sostener artificial y violentamente una cotización relativamente elevada de nuestra moneda... proclama la primacía de las necesidades interiores e inyectando signos a la circulación, a través de un programa intenso de gastos públicos; logra que la vida normal del país y su desarrollo económico prosiguiera su curso...”<sup>14</sup>*

10. Son partidarios de un entendimiento con el sector privado.

*“Paralelamente a su propio programa de inversiones, el gobierno consideró su deber de alentar y apoyar la inversión privada para la organización de nuevas empresas, de preferencia industriales...”<sup>15</sup>*

---

<sup>11</sup> Eduardo Suárez: Op. Cit. pag.399

<sup>12</sup> Eduardo Suárez: Convención Nacional Bancaria de 1946.

<sup>13</sup> Leopoldo Solís: Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los Umbrales del Siglo XXI, Siglo XXI, pag. 171.

<sup>14</sup> Antonio Carrillo Flores: El Sistema Monetario Mexicano, en Problemas Vitales de México, Biblioteca Economía Popular, SEP, México 1940; pp. 63 y 64.

<sup>15</sup> Eduardo Suárez: Política Financiera, citado en Comentarios y Recuerdos, Op. Cit. pag.334.

11. La formación del ahorro doméstico, va de la mano con un bajo coeficiente tributario.  
*“Así pues, para señalar un aspecto muy claro de esta actitud, puede desde luego mencionarse la política tributaria. México se decidió firmemente por la moderación de gravámenes...”*<sup>16</sup>

Estas serían las principales tesis económicas del desarrollismo que aplicaría Eduardo Suárez, durante su periodo como Secretario de Hacienda de 1935 a 1946, y que serían la base de las políticas económicas aplicadas durante el periodo subsecuente.

## **V. LA CONSOLIDACION DEL DESARROLLISMO: RAMON BETETA (1946-1952).**

### **A) LA INFLUENCIA DEL ENTORNO INTERNACIONAL.**

El aspecto característico de este periodo son los desajustes en la economía mundial que provienen del fin de la Segunda Guerra Mundial y, posteriormente y en menor escala de la Guerra de Corea de 1951-1952 y las recesiones que les siguen. Todo ello ocasiona fuertes vaivenes en las balanzas de pagos y en los términos de intercambio que afectan sensiblemente a las economías de los países en vías de desarrollo. Son particularmente importantes los ajustes posteriores a la Segunda Guerra Mundial que significan la transición de una economía de guerra a una economía de paz. Otro elemento importante en este periodo, es el proceso de reconstrucción de Europa, fuertemente impulsado por el plan Marshall.

Se produce el auge del espíritu de cooperación internacional, a través de la creación de organismos internacionales, las Naciones Unidas y los organismos financieros de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El surgimiento de estos organismos representan, por una parte, una reacción contra los principales factores que ocasionaron la gran depresión y posteriormente, la Guerra Mundial; es decir, el agudo desempleo en medio de amplia capacidad productiva ociosa, el proteccionismo y las devaluaciones competitivas. Por ello, una preocupación fundamental es la creación de empleos. Los organismos internacionales, particularmente el FMI, tienen como objetivo importante la fijación de paridades del tipo de cambio, susceptibles de ajustarse sólo ante desequilibrios fundamentales de la balanza de pagos con la “autorización” necesaria y otorgar financiamiento, sea para prevenir o financiar moderados desequilibrios o para apoyar programas de ajuste.

Hay una tendencia paulatina, impulsada por los Estados Unidos, hacia la eliminación de controles de cambios y la normalización del comercio internacional. La liquidez internacional la proporciona principalmente el dólar, en un sistema talón-dólar. Los frecuentes desequilibrios de balanzas de pagos que se dan en el mundo, ocasionan un incipiente desarrollo de la condicionalidad del FMI que acompañan los primeros programas de estabilización.

Otro elemento es el inicio de la Guerra Fría. Se mantiene una fase de acelerado crecimiento de la economía de la Unión Soviética y de algunos países de Europa del Este que ponen de moda la planeación central, lo cual ejerce una fascinación sobre las izquierdas. En el caso de Europa Occidental, una de las respuestas es la planeación

---

<sup>16</sup> Eduardo Suárez: Op. Cit. pag.332.

indicativa “a la francesa”, que sirve para estructurar los programas de inversión públicas vinculadas a la reconstrucción.

## B) LAS IDEAS ECONOMICAS A NIVEL INTERNACIONAL.

Es la época del dominio de las ideas de Keynes (“todos somos Keynesianos”), que se sustenta en el uso activo de la política fiscal, sustentada en el gasto y las inversiones públicas para combatir el desempleo y aprovechar la capacidad instalada o crearla. Complemento de las ideas de Keynes, son las políticas y la creación de las instituciones vinculadas con el “Estado Benefactor”, especialmente los sistemas de la seguridad social, asociados a las ideas de Beveridge. Tienen un auge especial, los modelos de crecimiento económico: Harrod-Domar (Keynesianos), Solow (neoclásico)

A lo largo del periodo, se produce un importante desarrollo económico intelectual en los organismos económicos internacionales. En el FMI, el cuerpo analítico se derivó de su experiencia con los programas de estabilización y el combate a los desajustes de la balanza de pagos, de allí surge la llamada corriente “monetarista”. En el caso del Banco Mundial, lo importante es la experiencia vinculada con los programas de inversión pública y su financiamiento externo.

Existen dos contrapesos a estas ideas: por una parte, las ideas de la propia ONU, donde trabajan economistas como Kalecki, Kaldor, Sydney Dell, Hans Singer, Myrdal, Balogh y, muy importante, en el caso de América Latina, la creación, en 1948, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) donde, bajo el impulso de Prebisch, se analizan las relaciones entre las economías del centro y la periferia, los términos de intercambio adversos hacia los países productores de materias primas y se sustentan las políticas de sustitución de importaciones. Esta sería la base de la llamada escuela estructuralista. Se iniciaría un intenso debate entre monetaristas y estructuralistas en América Latina.

La segunda es la escuela vinculada con el socialismo y la planificación centralizada donde destacan los economistas polacos, como Oscar Lange o el ruso Evsei Liberman, que presentan una razonable formulación teórica y, algunos economistas occidentales como los franceses Bettelheim y Ernest Mandel o el Inglés Dobb, muy leídos en las universidades latinoamericanas de la época.

Con influencia de estas corrientes, pero adecuándose a diversos enfoques y experiencias regionales, surge la teoría económica del subdesarrollo. Entre los pioneros de esta primera generación de especialistas del tema, estarían en lugar distinguido, además del propio Prebisch, Paul Rosenstein Rodan, P. T. Bauer, Hirschman, Hans Singer y los premios nóbeles G. Myrdal, Arthur Lewis y Tinbergen, entre otros. La interesante publicación del Banco Mundial: Pioneros en el Desarrollo, así los reconoce.

## C) LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA MEXICANA.

### 1. Crecimiento acelerado con inflación moderada.

El periodo se caracteriza por un rápido crecimiento económico de alrededor del 6% con crecimiento per cápita de 3%, que continúa siendo impulsado por un agresivo programa de inversiones públicas en obras de irrigación, infraestructura y sectores básicos. Este periodo fue acompañado de alzas moderadas en el índice de precios del 9 al 15%. Al analizar sus causas y, a pesar de las críticas, el déficit fiscal fue muy moderado (no más

de 2% del PIB y hubo años de superávit), no fue, en términos generales, la causa fundamental. Los efectos inflacionarios se debieron a una combinación de factores de diversa importancia, según el periodo: factores externos: el efecto sobre el medio circulante del incremento en las reservas internacionales, vinculado a periodos de auge en el comercio exterior; los aumentos de precios de los productos importados; las propias devaluaciones vinculados, en parte, a factores domésticos y, también en parte, a cambios abruptos en la demanda externa y movimientos adversos en los términos de intercambio; la expansión del crédito bancario, no necesariamente vinculada al déficit.

## **2. Desajustes de balanza de pagos, devaluaciones y programas de estabilización.**

Otra característica del periodo, fueron los dos momentos en que sobrevienen los ajustes inevitables vinculados al fin de una guerra: la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea. Fueron mucho más severos los que ocurrieron a partir de 1946. Sus mayores efectos: fuertes importaciones de maquinaria y equipo, asociados a la demanda diferida durante los años de Guerra; reducción de remesas de trabajadores migratorios; salida del capital de “refugio”; alza de precios de productos importados, al eliminarse el control de precios en Estados Unidos y, baja del volumen y precios de nuestras exportaciones, vinculadas a la tendencia cíclica de la actividad económica de nuestro vecino.

En ambos casos, la concepción “desarrollista” es contrarrestar estos choques externos mediante políticas anticíclicas: particularmente inversión pública. Cuando es necesario, se acude a depreciar el tipo de cambio para equilibrar las cuentas externas, evitando políticas recesivas, manteniendo una política autónoma dentro de ciertos márgenes y continuar el desarrollo. En 1948, se flota el tipo de cambio hasta alcanzar su nivel de \$8.65 en 1949 y, en 1954, se modifica la paridad a \$12.50. El segundo, es un caso innovador en la historia del Fondo Monetario Internacional, ya que se trata no de corregir, sino de “prevenir” un desequilibrio fundamental. En ambos casos, se utiliza como argumento la conveniencia de no seguir políticas restrictivas, para proteger un tipo de cambio fijo.

## **3. Política de industrialización, sustitución de importaciones y desarrollo agrícola.**

La otra gran característica del periodo, es el sostenido impulso que se da al proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones. Esta se da a través del apoyo a las empresas, contenidos en la Ley de Fomento a las Industrias nuevas y necesarias, y leyes sucesivas, mediante estímulos fiscales, facilitando importaciones de equipo y materia prima, y en general, a través de una política proteccionista, de aranceles, cuotas y prohibiciones, que se intensifica a partir de 1948.

Sería un periodo en que se apoyó el crecimiento balanceado entre la agricultura comercial y la industria. El sector agropecuario adquiere un gran dinamismo en productos como algodón, café, camarón y sustituye a la minería como principal sector exportador, lo cual le imprime una gran dinámica a las exportaciones.

#### D) LAS IDEAS Y POLÍTICAS ECONÓMICAS DEL DESARROLLISMO: ACTORES Y PENSADORES.

Los principales actores y líderes de este auge del desarrollismo, que son responsables del diseño de las políticas y la expresión pública de las ideas que las sustentan son: Ramón Beteta, Secretario de Hacienda de Miguel Alemán y Antonio Carrillo Flores, Secretario de Hacienda de Adolfo Ruíz Cortínez. Ambas personalidades muy brillantes, con amplia experiencia en la administración pública. Cada uno será responsable de una fase en la estrategia económica, en que se mantiene la continuidad básica del modelo desarrollista, aunque dentro de un proceso evolutivo y con matices que vamos a comentar después. Especial importancia tiene Don Rodrigo Gómez, que ya, desde 1952, asumía la Dirección del Banco de México.

Los principales funcionarios que contribuirían, junto con los titulares, al desarrollo de las ideas y políticas, y que después tendrían, a su vez, cargos de primer o segundo nivel, son: Ernesto Fernández Hurtado, Raúl Martínez Ostos, Alfredo Navarrete y Jorge Espinosa de los Reyes. Tiene también especial importancia, Víctor L. Urquidí que formaría parte de la delegación mexicana en Bretton Woods; colabora en los dos documentos claves de los organismos internacionales sobre las perspectivas de la economía mexicana, el de la CEPAL y el del Banco Mundial; dirige, durante su primera época, el influyente grupo Hacienda-Banco de México y, sería después el Director del Colegio de México. Su trayectoria ilustra al grupo de personalidades que estarían alternando en puestos de influencia en el gobierno, en la academia o en los organismos internacionales, del cual forma parte también Javier Márquez y Josué Saenz.

Está presente también, otra escuela de economistas vinculados con la ONU y la CEPAL, entre los que vale la pena destacar a Horacio Flores de la Peña y a Juan Noyola, que representan una escuela crítica más cercana al estructuralismo.

#### **1. Las Ideas y las Políticas de Ramón Beteta, Secretario de Hacienda (1946-1952). Los Ajustes de Postguerra.**

A Ramón Beteta le corresponde dar expresión económica al programa de gobierno del Presidente Alemán, de quien ya había sido Director de Campaña y ejecutar los elementos básicos de su política económica. Existe, desde luego, continuidad con diversos elementos del desarrollismo de la anterior administración del General Avila Camacho y del Ministro Suárez, de quienes se reconoce se recogen tres elementos básicos: industrialización, incremento de la producción agrícola e impulso a las obras públicas.

La racionalidad de la política de industrialización obedece al deseo de dejar de ser sólo exportadores de materias primas; en parte, debido a las malas experiencias que México enfrentó por la contracción de los mercados internacionales (en especial de Estados Unidos), los términos de intercambios adversos o fluctuantes. Al mismo tiempo, la vulnerabilidad que sufrimos al no poder contar, durante la Guerra, con maquinaria y equipo, y productos intermedios.

La necesidad de aumentar la producción agrícola está vinculada con satisfacer las necesidades internas y generar excedentes exportables. En apoyo de la producción agrícola se da una gran importancia a la ejecución de grandes obras de riego. Otro elemento de la estrategia, es la necesidad de contar con transporte y combustible, ya

que sin ellos “son imposibles el incremento de la producción agrícola y la industrialización”.

*“El Señor Presidente de la República ha fijado en materia económica metas concretas: en el campo, el aumento de la producción agrícola, hasta conseguir que no dependamos de las importaciones para la alimentación de nuestro pueblo, sino que por el contrario tengamos excedentes exportables... La segunda meta es la industrialización creciente e integral del país. El ideal es que México deje de ser exportador de materias primas en la forma más cruda para convertirse en productor y, en su caso, exportador de artículos manufacturados... Resumiendo, podemos afirmar que estamos en una época de reajuste y de reacomodo que no es peculiar de México”.<sup>17</sup>*

En materia de política financiera, el Presidente Alemán había definido, en su discurso de toma de posesión de 1946, que *“nuestra política económica estará encaminada a lograr la normalidad monetaria, combatiendo la inflación y evitando caer en la deflación”*. (la frase textual que utilizó Alberto J. Pani al recuperar la Secretaría de Hacienda en 1932) *“Conservaremos el tipo de cambio de nuestra moneda”*.

Sin embargo, la política contracíclica y el programa de obras públicas que se siguió a contrapelo de la recesión de Estados Unidos, las presiones inflacionarias que se generaron en México y el consecuente desequilibrio de la balanza de pagos y pérdida de reservas hizo necesario que se abandonara el tipo de cambio en junio de 1948 y que éste flotara hasta junio de 1949, en que se fijaría en \$8.65. Esto expresa, dos rasgos que se seguirían en todo el periodo del desarrollismo, el seguir políticas contracíclicas para evitar bajas en el nivel de vida y utilizar el tipo de cambio como instrumento para estimular la actividad económica.

En apoyo de esa tesis dice Beteta:

*“Son los últimos 17 años, es decir, aquéllos en que el peso mexicano registra tres distintas devaluaciones frente al dólar, los que contemplan indudablemente el mayor progreso económico del país”*.

Y, *“concluye para conservar la paridad de \$4.85, hubiera sido indispensable aplicar disposiciones excesivamente enérgicas”*.<sup>18</sup>

Estos reajustes cambiarios se realizarían, en buena parte, de los países del mundo, como parte de la transición de las economías a la normalidad de la economía de paz y la reconstrucción.

A esta situación de la flotación del tipo de cambio corresponde la ejecución del primer plan de estabilización que anuncia el propio Presidente de la República en Septiembre de 1948. A partir de este programa, se pone un especial cuidado en mantener el equilibrio presupuestal; sin embargo, como lo expresa Don Rodrigo Gómez, posterior a la devaluación, se da un ajuste de precios muy rápido, de tal suerte que posiblemente la situación de equilibrio se agota en 1951.<sup>19</sup> Esto serviría de experiencia para la política postdevaluatoria que se seguiría en 1954.

---

<sup>17</sup> Ramón Beteta: *Discurso ante la Convención Nacional Bancaria de 1947*.

<sup>18</sup> Ramón Beteta: *Tres Años de Política Hacendaria*, SHCP, 1951; pag.101.

<sup>19</sup> Rodrigo Gómez: *“En esta ocasión, el ajuste de precios internos, frente a los externos, fue muy rápido... el aumento de la exportación y de la demanda interna, acompañados de un incremento del medio circulante, hicieron subir los precios”*. *En Estabilidad y Desarrollo, El Caso de México*, en Leopoldo Solís, *La Economía Mexicana*, FCE, 1973; Tomo II.

En materia de política comercial, se amplía el uso de los distintos instrumentos. Estos por una parte persiguen la defensa de la balanza de pagos como ocurre antes y durante la flotación del '48 y, en segundo lugar, la protección a la industria que implica no sólo aranceles, sino restricciones cuantitativas e introducción de cuotas.

Una expresión de las ideas prevalecientes en materia de política comercial, son las tesis que el Secretario de Hacienda y la delegación mexicana sostienen en la Habana, ante la Conferencia de Comercio y Empleo, que están asociadas al nacionalismo económico y al proteccionismo industrial, vigentes a finales de 1947.

- *“No se coartará (dentro de la Carta), el derecho de México para defender su industria por los medios que tradicionalmente ha empleado”.*
- *“Sin desconocer el carácter excepcional que debe tener el empleo de restricciones cuantitativas, se obtendrá el derecho de emplearlos para la protección de la industria”*
- *“Conservar, por todo el tiempo que sea necesario, las prohibiciones y restricciones a la importación, establecidas para nivelar la balanza de pagos”*
- *“Conservará su derecho para imponer (mediante su legislación), restricciones que considere necesarias a las inversiones extranjeras, distinguiendo y discriminando entre capital nacional y extranjero”<sup>20</sup>*

Como era de esperarse, en base en estas consideraciones, México no ratificó la Carta de la Habana y también adoptó la decisión de no ingresar al GATT, lo cual no se revirtió sino hasta 1985.

En materia financiera, es interesante que en este periodo se inicia propiamente la política selectiva de crédito. Se introducen los topes de cartera, dejando la posibilidad de invertir los excedentes en renglones especiales. En septiembre de 1949, se introduce un encaje marginal del 100% que admite excepciones en la medida que los recursos se canalicen a fines especificados. Esta regulación cualitativa del crédito, provoca controversias con el sector privado en la Convención Bancaria de 1951: el licenciado Velasco –vinculado a Montes de Oca- expresó a nombre de los banqueros:

*“En definitiva nuestra posición descansa en la tesis de que la función de distribuirlo (el crédito), la cumple la iniciativa privada, con más eficacia, mayor utilidad social de lo que pueda hacer el propio gobierno”.<sup>21</sup>*

Es importante destacar que, como parte del plan de estabilización, se plantea la idea de poner en ejecución un plan de ahorro popular que daría lugar a la creación del Patronato del Ahorro Nacional, que recibiría bastante estímulo en esta época y, después pasaría a un muy modesto segundo plano. El sector privado bancario también se quejaría de la competencia desleal de este instrumento.

Ramón Beteta es asimismo, un Ministro de Hacienda fiscalista. Realiza la importante segunda verdadera Reforma Fiscal. La primera sería de Alberto J. Pani que introduce en México el Impuesto Sobre la Renta y había celebrado las dos primeras Convenciones Nacionales Fiscales, en 1925 y en 1933; desde entonces no se había celebrado ninguna. En la tercera, convocada en 1947, “consciente de la urgencia de

---

<sup>20</sup> Ramón Beteta: *Tres Años de Política Hacendaria*, SHCP, 1951; pp. 62 y 63.

<sup>21</sup> Ramón Beteta lo cita en su discurso ante la Convención Nacional Bancaria de 1951, para refutarlo.

una Reforma Fiscal de fondo”, Beteta introduce el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Adicionalmente, negocia el primer esquema integral de coordinación fiscal entre federación, estados y municipios.

Estas fueron las principales ideas puestas en marcha por el Ministro de Hacienda Beteta, en un periodo en que, como ya dijimos, hubo un crecimiento elevado del producto con moderada inflación. Otra característica sobresaliente fue el gran impulso que se dio a la agricultura comercial, que tendría efectos muy benéficos sobre la balanza de pagos.

#### E) EL DEBATE MINISTERIAL SOBRE DESARROLLO, ESTABILIDAD, EQUILIBRIO INTERNO Y EXTERNO (MONTES DE OCA, PANI, SUÁREZ, BETETA)

En el importante libro de Antonio Manero (testigo calificado de los hechos) sobre la Revolución Bancaria en México, tiene un capítulo, el XI, que denomina el Debate Financiero Ministerial. Como él dice, *“este debate debe considerarse como de mayor interés, no sólo histórico, sino técnico”*.<sup>22</sup> En este debate, como señalamos, participan 4 ministros de Hacienda, dos de ellos, Don Luis Montes de Oca y Alberto J. Pani, a favor de la estabilización de la economía y anti-inflacionistas y, por otro parte, Eduardo Suárez y Ramón Beteta, los “desarrollistas”. Este debate que se da en la prensa nacional, entre enero de 1953 y septiembre de 1955, refleja muy claramente la preocupación que había en esos momentos sobre la inflación interna, la llamada carestía, las devaluaciones y el efecto de ambas sobre la disminución del poder adquisitivo del peso mexicano. Es una excelente síntesis del debate celebrado a lo largo de 20 años entre los desarrollistas y los ortodoxos monetarios.

##### **1. Tesis de Luis Montes de Oca: El punto de vista liberal ortodoxo monetario.**

Montes de Oca dio inicio al debate con unos artículos aparecidos en el periódico Excélsior entre el 5 al 10 de enero de 1953. Empieza su artículo señalando que para corregir la inflación hay que atacar sus causas. Señala que las causas que se han expresado (para él erróneas), han sido el aumento de precios de productos de importación, la deficiente producción de alimentos agrícolas, la existencia de monopolios, la presencia de especuladores y acaparadores, la mala calidad de los transportes, incluyendo los ferrocarriles; pero dice a continuación:

*“Es notoriamente extraño que se haya levantado una muralla de silencio en torno al verdadero origen de la escasez y de los altos precios, pues nada es tan simple como encontrar este origen en la cantidad de moneda excedente en circulación”*.<sup>23</sup>

Continúa su argumentación:

*“La cuestión que reclama cuidadoso escrutinio es la de saber si debe llevarse a cabo un programa de obras públicas de tal manera exigente de fuertes gastos que, por su propia magnitud, induzca a encarecer el precio del maíz, el frijol, el piloncillo, la manta y otros objetos de primera necesidad...”*.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Antonio Manero: La Revolución Bancaria en México, (Edición Facsimilar) Miguel Angel Porrúa y Somex, 1991; pag.279.

<sup>23</sup> Luis Montes de Oca: citado en Antonio Manero, Op. Cit., pag.280.

<sup>24</sup> Antonio Manero: Op. Cit., pag. 282.

Complementa estas tesis con los artículos que publica, tiempo después en Excélsior entre el 12 y el 17 de agosto de 1954:

*“El estado negativo de nuestra balanza de pagos, es pues el efecto del aparato inflacionario, que hemos construido, más potente que el norteamericano. Se despeja así el problema: la inflación monetaria que ha vivido México es la causa original de la perturbación registrada en el tipo de cambio”*

*“Después de hacer el examen de las raíces del problema, se llegó a determinar que no son las condiciones raquíticas de nuestra producción, ni la pobreza del país, ni la baja de precios de los artículos exportables, ni la especulación, ni la fuga de capitales, los factores inmediatos que hacen subir el tipo de cambio. El análisis de los economistas ha dado su veredicto en el sentido de que la causa es la inflación...”*

*“Son palpables entre nosotros los indicios de que un desmedido afán de reducir la escasez natural que reina en el país, con los pocos recursos materiales de que disponemos, ha orillado a los gobernantes a suponer que la inflación es el medio adecuado para solucionar problemas de gran magnitud o para conformar a los descontentos. Esta visión de nuestro panorama económico y social ha infundido decisión para descargar el peso de muchos capítulos de gasto estatal sobre el presupuesto; unos destinados a obras materiales y de crecimiento, así como a empresas descentralizadas que operan con pérdida; y otros a conceder subsidios de género diverso y a dar crédito para labores agrícolas y para industrialización y los últimos a promover condiciones de bienestar y seguridad social. El financiamiento de planes tan vastos tiene que crear moneda redundante. La consecuencia natural ha sido la depreciación irremediable y constante del poder adquisitivo de la moneda”.*<sup>25</sup>

Estas son expresiones bastante elocuentes del punto de vista de la escuela liberal ortodoxa a la cual nos hemos referido y por eso vale la pena lo extenso de las citas.

## **2. Las Tesis de Alberto J. Pani: La visión del Expansionista Converso a la Ortodoxia.**

A principios de mayo de 1955, aparece publicado un libro de Don Alberto J. Pani con el título el Problema Supremo de México. Extractos de este libro aparecen publicados de manera prominente en Excélsior los días 3, 4, 5 y 6 de mayo, el primero de ellos con un notorio encabezado “Enjuicia Pani a los Secretarios de Hacienda”. Por supuesto, el problema supremo de México es la inflación y Pani hace un enjuiciamiento severo de las políticas hacendarias que van de 1920 a 1923, de 1927 a 1931 y de 1934 a 1952, es decir, todas salvo los periodos en que él encabezó la Secretaría de Hacienda.

*“En realidad, para situar el origen de la inflación misma, tan sistemáticamente provocada y nutrida por una política que tendía, sobre todas las cosas, a apresurar el desarrollo económico de México, no hay que retroceder más allá del sexenio 1934-1940”. Añade: “la marcha deficitaria de la hacienda pública y la inflación monetaria, constituyen las características de la cuarta etapa de la historia de la política financiera, comprendiendo los tres sexenios, 1934-1952”.*<sup>26</sup>

Establece, como las principales causas de este proceso inflacionario, las prácticas viciosas del crédito del Banco de México con los bancos asociados y la financiación por el Banco de México de los déficit presupuestales.

---

<sup>25</sup> Luis Montes de Oca: citado en Antonio Manero, Op. Cit., pags. 284 y 285.

<sup>26</sup> A- J. Pani: citado en Antonio Manero, Op. Cit., pag. 286.

Las propuestas que él formula para atacar el problema son:

- Planificar racionalmente la industrialización y reducir el importe de la inversión pública.
- Controlar las erogaciones del gobierno federal mediante una organización eficiente y económica de la administración pública y, reorganizar las empresas estatales. Para ello propuso la creación de una Comisión de Eficiencia y Economía, para reducir el gasto y el recorte de personal de trabajadores al servicios del Estado, negociados con el sindicato.
- Aumentar la recaudación de impuestos sin alterar cuotas, produciendo superávit fiscal y utilizándolo para amortizar bonos.
- Estimular las exportaciones, por ejemplo, algodón, café y ganado, promover el turismo y controlar importaciones vía aranceles para mejorar la balanza de pagos.

### **3. Tesis de Eduardo Suárez: la visión desarrollista.**

Eduardo Suárez contesta a Pani directamente en los artículos que aparecen los días 10, 11 y 12 de mayo. De hecho, se avoca principalmente a la defensa de las políticas hacendarias seguidas en el periodo 1935-1952. Empieza por expresar:

*“El hecho es que él (Pani) fue el primero de la época contemporánea que, desde la Secretaría de Hacienda, empleó procedimientos inflacionarios y con todos sus agravantes: el uso del dinero emitido para llenar deficientes presupuestales, desvalorización correlativa de nuestra moneda y la consecuente alza del nivel de los precios”.* (Juicio que, como ya vimos, apoya otro testigo presencial, Eduardo Villaseñor)<sup>27</sup>

Inclusive Suárez cita, en apoyo de esa tesis al propio Gómez Morín que, en mayo de 1932, escribe un memorándum que le dirige a Pani y que apunta a:

*“La gravedad de la amenaza que, para el país constituyen medidas como la acuñación inmediata que pueden ser el principio de un incontenible desligamiento hacia los males financieros de la inflación”.*

La referencia es a la fuerte acuñación de monedas de plata que utiliza Pani, contra las políticas deflacionistas de Montes de Oca. Suárez expresa la pregunta retórica:

*“¿Qué visión lo deslumbró en el camino de Damasco para hacerle súbitamente abrir los ojos a la nueva Fe?”.*

También hace una importante cita de Keynes, tomado de sus Ensayos en Persuasión en que dice:

*“Aquellos cambios seculares, que en el pasado han depreciado la moneda, ayudaron a los hombres nuevos y los emanciparon de la mano muerta; ellos beneficiaron la riqueza nueva a expensas de la antigua y armaron a la empresa contra la acumulación”.*

Suárez remata su argumento:

*“No señor ingeniero Pani, el problema supremo de México no está en lograr la estabilidad monetaria. El problema de México, en el terreno económico, consiste en lograr la elevación*

---

<sup>27</sup> Eduardo Suárez: *Comentarios y Recuerdos*, pag. 403

*del ingreso nacional y la elevación de la renta “per cápita”, alcanzándose hasta donde eso es posible, una mejor distribución de dicho ingreso. La solución a ese problema es tanto más apremiante cuanto si como nos informan los estudiosos de los problemas demográficos del país, su población crece a un ritmo superior al dos por ciento anual.*

*Persiguiendo esta finalidad suprema, es de desearse la mayor estabilidad económica que todo el mundo ansía. Desgraciadamente, las fuerzas que operan para producir la primera, operan también para destruir la segunda, y lograr el equilibrio requiere una suprema destreza para dirigir la política económica. Armonizar la estática con la dinámica, conciliar la estabilidad con el desarrollo económico, ésta es la meta difícil de alcanzar de toda política monetaria”<sup>28</sup>*

#### **4. Tesis de Ramón Beteta: una visión desarrollista. Hay problemas más serios que la inflación.**

Ramón Beteta participa en el debate ministerial, a través de sus artículos en el Novedades del 7 al 13 de septiembre de 1955. En ese artículo se plantea que para industrializar al país y promover el desarrollo, sólo hay 3 posibilidades:

1. El capital privado nacional, pero los países en desarrollo carecen de él.
2. Las inversiones extranjeras, pero “el capital extranjero tiene una resistible exigencia a intervenir en los asuntos de la nación que los ha recibido”.
3. Promover el desarrollo por las inversiones estatales.

A su juicio, el desarrollo económico de México ha sido promovido mediante inversiones públicas. Las críticas han sido que ha ocasionado una fuerte inflación.

*“Debemos plantearnos si los precios altos son necesariamente una catástrofe nacional que traiga consigo la miseria generalizada y termino de matar de hambre al pueblo?”<sup>29</sup>*

En este sentido, plantea cómo la inflación afecta a cada uno de los factores de la producción de manera distinta. No se puede hablar de las fluctuaciones de precios como de un mal o un bien para todo el mundo. Para los deudores es una ventaja, para los acreedores, una desgracia:

*“Quienes parecen perjudicarse más obviamente son los que perciben intereses, pero acaso no sean estas personas las más pobres, ni las más merecedoras de consideración, ya que son las que menos arriesgan en sus inversiones...”*

La información refleja que ha habido un notorio incremento del consumo, a pesar del aumento de precios. Al analizar las desvalorizaciones, por ejemplo, la ocurrida en 1948, sostiene que algunas de las causas sobresalientes fueron de carácter internacional. A su juicio:

*“Ninguna política hubiera podido mantener la relación original entre el peso y el dólar por las circunstancias mundiales, por ejemplo, las compras rezagadas de importaciones después de la Guerra, las alzas de precios en los Estados Unidos, la caída del volumen y precios de las exportaciones”.*

---

<sup>28</sup> Eduardo Suárez: Op. Citl, pag. 405

<sup>29</sup> Ramón Beteta: El Debate Económico de México, Artículo IIIº, Novedades 7 al 13 de Sept. de 1955 y Antonio Manero, Op. Cit. pag. 297.

A su juicio, para un país en desarrollo, la única manera para llegar a tener una moneda relativamente estable es poner las bases para un aumento efectivo de la producción y que aumenten los artículos exportables. En estas ideas se siguen las tesis estructuralistas.

Fórmula las siguientes conclusiones: si la inflación es mala, la deflación es desastrosa; lo adecuado es ni la inflación, ni la deflación; se ha dado un desarrollo extraordinario a partir de 1939; las inversiones públicas fueron la base para la capitalización interna del país; ello redundó en un incremento de la producción per cápita y mejores condiciones de vida. Sin embargo, el desenvolvimiento del país no ha sido ni uniforme, ni equilibrado. La industrialización fue más rápida que la producción agrícola y persisten las desigualdades.

## **VI. COMENTARIOS FINALES.**

En las páginas precedentes se ha hecho una síntesis de las tesis básicas del desarrollismo y de la ortodoxia monetaria. Estas visiones de política económica entraron en conflicto cuando Alberto J. Pani conspira para sustituir a Montes de Oca. Ante el fracaso, de éste último, para hacer que el país salga de la recesión, Pani promueve sus propias políticas expansionistas.

El desarrollismo se establece en el Cardenismo con el Ministro Eduardo Suárez. El financiamiento deficitario, en apoyo de la Reforma Agraria y las obras públicas, provoca la resistencia y el debate por parte del Consejo del Banco de México. Este debate se vuelve a presentar con la Reforma en 1941, a la Ley del Banco de México, de Instituciones de Crédito y, a lo largo de los 40's, en las Convenciones Bancarias y en los medios.

La polémica se recrudece contra Ramón Beteta a raíz de la flotación de 1948 y sus causas en la época de Carrillo Flores, en ocasión de la devaluación de 1954. El debate ministerial de 1953 a 1955 en la prensa nacional resume muy bien la interesante polémica de los 20 años precedentes.

Este debate, ante el resurgimiento de la escuela ortodoxa monetaria, que podríamos llamar "la escuela ITAM", se replantea, dado su fracaso en términos de generar estabilidad, pero no crecimiento: lo que ahora podríamos caracterizar como el "estancamiento estabilizador".