

Notas sobre  
el *Desarrollo Estabilizador*

Carlos Tello\*

1. Me voy a referir al tema del *Desarrollo Estabilizador*, es decir la evolución de la economía nacional en los quince años que van de 1954 (año en que se lleva a cabo la devaluación del peso monetario frente al dólar estadounidense y que permitió la estabilidad cambiaria por más de 20 años) a 1970. Este es un periodo de referencia obligado, en cierto sentido emblemático de lo que, a juicio de no pocos, debe ser la forma de conducir el crecimiento de la economía nacional. Muchos añoran esta etapa de la historia económica del país.
2. Mucho se ha escrito sobre el particular. Antonio Carrillo Flores, que fue Secretario de Hacienda y Crédito Público, en algunos de esos años lo ha hecho en un par de artículos. También escribió sobre el tema Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda y Crédito Público de 1958 a 1970. Llamó a su libro, que publicó el Fondo de Cultura Económica, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. Rafael Izquierdo, su muy importante asesor, también publicó en el Fondo de Cultura Económica un libro con el título de *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*. Varios destacados economistas (por ejemplo, Víctor Urquidi y Horacio Flores de la Peña) escribieron en su tiempo muy leídos artículos en revistas especializadas. Yo le dediqué el capítulo cinco de mi reciente libro que publicó la UNAM *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. Antes lo había hecho, junto con Rolando Cordera, en el libro que publicó la editorial Siglo XXI, *La disputa por la nación*.
3. El período que va de 1954 a 1970, fue de prosperidad para los 16 países capitalistas más desarrollados. En esos años, en promedio, el crecimiento de su Producto Interno Bruto por persona fue de 4% al año, en términos reales, y la variación anual de los precios al consumidor fue de tan sólo 3.3% en promedio. Algunos de esos países registraron tasas de crecimiento económico espectaculares: Japón tuvo un crecimiento anual de su Producto Interno Bruto por persona de 9%, Alemania de 5% e Italia y Francia de algo menos de 5%. Todos ellos con relativa estabilidad de los precios.
4. La Edad de Oro del Capitalismo, como la ha llamado Angus Maddison, presentó oportunidades de todo tipo a los países en proceso de desarrollo. México fue uno de esos países que se organizó para aprovechar las que

\* Profesor de la Facultad de Economía, UNAM. Nota leída en el Coloquio *Desarrollo Económico de México en el siglo de la Revolución*, que organizó la Facultad de Economía de la UNAM.

en materia de comercio, inversión, turismo, crédito y muchas otras cosas más ofrecía la acelerada expansión de la economía mundial.

5. Ya en otros períodos México había registrado tasas de crecimiento relativamente aceleradas: durante veinte años, entre 1935 y 1953, el Producto Interno Bruto por persona, en términos reales, creció en promedio a una tasa anual de más de 3%. Pero ese crecimiento económico estuvo acompañado, en algunos años, por presiones inflacionarias. En cambio, de 1954 a 1970, el crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto por persona, que fue de 3.4%, se logró con estabilidad de los precios internos. De ahí su nombre: Desarrollo Estabilizador. Nombre, por cierto, con el que presentó en septiembre de 1969 un documento Antonio Ortiz Mena en las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial celebradas en Washington D. C., Estados Unidos.
6. En esencia el Desarrollo Estabilizador partía del hecho de que había una vicepresidencia económica: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Don Antonio Ortiz Mena relata en su libro ya citado (pp. 47 y 48), la forma en que construyó dicha vicepresidencia:

Me di cuenta de que si la ley [la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado] sería prácticamente imposible llevar a la práctica el programa económico que había propuesto al presidente López Mateos y que él había aceptado [...] La dispersión de facultades en materia económica que generó la nueva ley dificultaba notablemente la articulación de una política económica integral y coherente [...] Por lo anterior decidí plantear al presidente, de la manera más franca, los graves problemas que podía generar la aplicación estricta de la nueva Ley de Secretarías. Le expliqué la importancia de que la política económica, en sus elementos fundamentales, se condujera bajo la dirección de la Secretaría de Hacienda. Le planteé que, para poder llevar a cabo una política exitosa, yo necesitaba tener la confianza total del Presidente de la República [...] El presidente me dijo que me otorgaba la más absoluta de sus confianzas [...] Para lograr una mayor coherencia en el diseño de la política financiera, el presidente aceptó que, en caso de que el director del Banco de México o el director de Nacional Financiera desearan plantearle algún asunto, lo harían a través de la Secretaría de Hacienda.

7. En la práctica, el Desarrollo Estabilizador fue una división del trabajo entre el gobierno, por una parte y, por la otra, los empresarios, los obreros (incluyendo maestros y burocracia) y los campesinos en la que cada quien ponía algo de su parte.
8. Los empresarios, incluyendo –a los banqueros–, se comprometían a invertir, y mucho, y a cambio de ello tendrían utilidades considerables. El gobierno les daría el apoyo necesario, incluyendo todo tipo de subsidios,

para que así fuese. El sistema tributario no gravaría en exceso a las utilidades de sus empresas y los intereses y los dividendos mantendrían su carácter de ingreso personal anónimo para fines tributarios. La industrialización del país, que llevarían a cabo fundamentalmente los particulares con el apoyo del sector público, se desenvolvería, en el capítulo de las manufacturas, bajo un rígido sistema de protección (tarifas y controles cuantitativos) frente a la competencia del exterior. A cambio de todo ello, los empresarios se comprometían a dejar en manos del gobierno (en realidad en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) todo lo relacionado con la definición de la política económica y social y ciertas actividades clave para el desarrollo nacional (*i.e.*, energéticos). De surgir algún conflicto, se resolvería en los corredores de Palacio Nacional (domicilio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). De no llegarse a un acuerdo, se acudiría al árbitro de última instancia, el Presidente de la República.

9. Una clara y reveladora expresión de la política de gobierno en materia económica, fue la que se precisó en un comunicado conjunto, de 1960, en el que los secretarios de Ortiz Mena, de Hacienda, y Raúl Salinas, de Industria y Comercio, ofrecieron a los empresarios todo tipo de garantías, incluyendo la que si sus empresas llegaran a quebrar, el Estado intervendría para salvarlas. Textualmente se dijo:

Con frecuencia la iniciativa privada ha solicitado ayuda del Gobierno para el mejor desenvolvimiento de sus negocios y siempre ha encontrado una franca y amistosa acogida. Muchas empresas están consolidadas debido a la amplia y oportuna intervención del Estado a su favor; pero también en algunos casos cuando el éxito no ha correspondido a su esfuerzo, las instituciones oficiales –a solicitud de los propietarios privados– han tomado a su cargo el riesgo de hacer prósperos esos negocios sin reparar en el costo que vaya a originarse ni el tiempo que trascurra en su consolidación, evitando la desaparición de fuentes de trabajo y de renglones generadores de riqueza nacional. Tal es el caso del grupo Altos Hornos de México, la Compañía Industrial de Atenquique, Toyota de México, Ayotla Textil, Textil Laneras, varios ingenios y muchas otras empresas [...] Además [...] está en proceso de realización la transferencia de las acciones de Operadora de Teatros y de la Cadena de Oro, grupo que representa la casi totalidad de las salas importantes de exhibición cinematográfica en el país...

10. Un buen número de las empresas públicas que después de 1982 se privatizaron, se incorporan al sector público en estos años –en los del Desarrollo Estabilizador– y no, como suele pensar y afirmar un número importante de “expertos”, entre 1970 y 1982. Además, es interesante

comparar todo ello con la actitud del gobierno del presente Calderón frente a la quiebra de Mexicana de Aviación, empresa que prestaba un servicio público concesionado.

11. A los trabajadores organizados (que eran relativamente pocos como porcentaje del total de la fuerza de trabajo urbana, pero social y políticamente importantes), el gobierno ofrecía salarios monetarios que en términos reales crecerían; todo tipo de prestaciones de carácter social, incluyendo, de manera destacada, servicios educativos, los de la salud y la seguridad social; algunos subsidios a bienes y servicios básicos; control de precios de bienes y servicios de consumo generalizado (*i.e.*, transporte urbano, entradas a los cines, leche, tortilla, huevos, pan). A cambio de ello, la dirigencia de los obreros organizados se comprometía a mantener las demandas salariales dentro de ciertos límites y a tener disciplina y control obrero.
12. A los propietarios agrícolas y ganaderos en buena medida, pero también, en alguna proporción, a los campesinos (ejidatarios y comuneros) organizados en la Confederación Nacional Campesina (CNC) se les ofrecía confianza y garantías a la pequeña (y a la no tan pequeña) propiedad, precios de garantía, sistemas de almacenamiento, crédito creciente en términos razonables (con tasa de interés subsidiada), extensas tierras con agua asegurada (distritos de riego), apoyos de todo tipo para mecanizar y tecnificar los cultivos. A cambio de ello, los campesinos se comprometían a trabajar y mantener seguridad y paz social en el campo.
13. El gobierno hizo lo posible para que la estabilidad política y el crecimiento económico se apoyaran mutuamente. La primera, al permitir sostener políticas de promoción a largo plazo y, el segundo, a su vez, al hacer que la situación de todas las clases sociales tendiera a mejorar a pesar de las desigualdades en la distribución del ingreso. La clave de ese logro, residió en el aprovechamiento de una estructura, una tradición y un arte políticos que no estuvieron meramente al servicio de la clase dominante, si bien promovieron con gran eficacia los intereses de ésta, y que se pudo aparecer ante otras clases como capaces de velar también por sus intereses, aunque el proceso económico, internacional e interno, hiciese que esto último fuese relativamente menos efectivos.
14. Al principio, se reprimió a grupos de obreros y al magisterio. Incluso en 1965, se reprimió a los médicos que colaboraban en las entidades públicas que atendían los servicios de salud. Ello no obstante, fue notable la estrecha cooperación que se logró entre los principales actores económicos y sociales durante los quince años que van de 1954 a 1970. Se consolidaron, ambas, la rectoría económica del Estado y la economía mixta.

15. Para el eficaz y eficiente funcionamiento de la división del trabajo, el gobierno aportó reglas claras y una enorme capacidad para construir consensos, para negociar y llegar a acuerdos. Los agentes económicos y sociales –el capital por una parte y los obreros, los campesinos y la creciente clase media urbana por la otra– sabían a qué atenerse. Cada uno sabía el papel que le correspondía desempeñar. Ello favorecía el trabajo en equipo. La política fiscal, la monetaria, la crediticia, la de precios, la de salarios, la de subsidios y muchas otras más eran claras y de manera coordinada y complementaria se movían en la misma dirección. En caso de conflicto (o duda), se acudía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en Palacio Nacional. No se ventilaban los asuntos en los medios de comunicación social, ni se negociaba al margen del Ejecutivo Federal, cuyo poder incluía el control de los otros dos poderes federales y también el control de los otros dos órdenes de gobierno.
16. La cooperación se procuró buscando articular, a partir de objetivos y políticas bien definidos, los diversos –incluso encontrados– intereses. Alcanzar esos propósitos entrañaba mover a las diferentes clases y grupos de la sociedad en una misma dirección. Todos aportaban su parte para lograr la meta común. Combinar el crecimiento económico con la estabilidad de los precios en un clima de paz social.
17. Mucho fue lo que se logró. Pero ya en diciembre de 1970 empezaron las críticas a la política del Desarrollo Estabilizador. Dos destacados funcionarios hacendarios de los años previos, los años del Desarrollo Estabilizador, señalaron varios de los saldos económicos y sociales del período. Hugo Margáin en el Congreso de la Unión dijo el 16 de diciembre de ese año:

... estoy obligado a explicar al país con la mayor claridad la coyuntura económica en que nos encontramos, y las razones que mueven al Gobierno Federal para dar desde ahora los pasos necesarios a fin de modificar y fortalecer su política financiera y de desarrollo económico de largo plazo [...] Desequilibrio presupuestal, creciente endeudamiento con el exterior, desnivel permanente y en aumento de la balanza comercial, junto a otros factores negativos como el contrabando, la alcabala y la corrupción, no podemos aceptar que sea el cuadro sobre el cual se proponga una política financiera conveniente.

Y el 8 de junio de 1971, con motivo de la reunión anual sobre México del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso celebrada en Washington D. C., Mario Ramón Beteta explicó a los organismos financieros internacionales que:

[...] para consolidar debemos contrarrestar los factores limitantes del desarrollo que se habían venido acumulando. Es decir, el excesivo endeudamiento externo, la escasez de ahorro público y el creciente déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos...

18. La otra cara de la verdad, a finales de la década de los años sesenta, era distinta, diferente a la que se imaginaban los círculos de poder económico: junto con la solidez monetaria, el crecimiento económico y la aparente estabilidad, estaban la creciente concentración de la riqueza, los rezagos en la atención de los servicios sociales, la concentración de la propiedad de los medios de producción, la penetración del capital extranjero (incluyendo la adquisición de empresas ya establecidas), la insuficiencia agropecuaria, la ineficiencia industrial, el creciente subempleo, el debilitamiento del sector público y la insuficiente práctica democrática. El Desarrollo Estabilizador fue, en realidad, desestabilizador.
19. Los sucesos de 1968, que culminaron el 2 de octubre de 1968 en la Plaza de las Tres Culturas, dan fe de ello. El movimiento estudiantil mexicano de 1968 fue político, social y cultural. Su herencia es múltiple y diversa. Su impacto se registra en muchas cosas, pero sobre todo en las instituciones políticas. No es de extrañar que en la década de los años setenta, que siguió a la de los años del Desarrollo Estabilizador, fueran años de insurgencia obrera (entre otras, la Tendencia Democrática de los electricistas), de la organización de los sindicatos universitarios, de la movilización campesina y la toma de tierras y el despertar democrático, sobre todo el de la población urbana y el de ciertas organizaciones campesinas.
20. En 1976, el presidente José López Portillo promueve la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y con ello se inicia la llamada transición democrática en México.