

La etapa de “desarrollo estabilizador” son los quince años que van de la devaluación de 1954 hasta 1970, en los que se alcanzó un alto crecimiento económico, de alrededor de 3.6% en términos per cápita, estabilidad cambiaria y bajas inflaciones de 2.5% en promedio similares a las de economías desarrolladas. De 1958 a 1970, el crecimiento promedio anual del producto interno bruto real (PIB) fue de 6.8%, mientras que la producción industrial creció 8% cada año. Se trata de un periodo que también fue de crecimiento para las economías desarrolladas, de 4% anual en términos per cápita, con un inflación de solamente 3.3% en promedio. Fue una suerte de época de oro del capitalismo, de la que México pudo participar gracias a sus políticas económicas internas.

En su obra *El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones de una Época*, el dos veces Secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena (1958 – 1970) da testimonio de las políticas económicas que él impulsó y que generaron un crecimiento elevado.

El plan económico de Ortiz Mena se gestó antes de entrar en funciones el Presidente Adolfo López Mateos, cuando Ortiz Mena era director del IMSS y un personaje muy influyente en el Secretario de Hacienda Antonio Carrillo Flores. La economía mexicana sufría de problemas de alta inflación, devaluación cambiaria y la caída de la demanda de sus productos, como resultado de la vuelta a la normalidad económica una vez concluida la Segunda Guerra Mundial. De hecho, México había alcanzado niveles altos de crecimiento después de la Gran Depresión y durante la guerra mundial, pero con altas inflaciones. Un objetivo claro era el de que el país creciera, pero sin inflación.

Específicamente, en agosto de 1958 Ortiz Mena preparó un documento denominado *Política Económica Nacional* en el que se detalló el contexto que vivía el país y las acciones necesarias para afrontar estos retos.

El Plan tenía ocho objetivos principales: 1) elevar el nivel de vida de la población, especialmente en el sector campesino y obrero; 2) incrementar el ingreso nacional; 3) diversificar las actividades productivas del país; 4) continuar con el proceso de industrialización con especial atención en la industria básica; 5) generar un desarrollo regional equilibrado; 6) aumentar la productividad de todos los factores de la producción; 7) aprovechar los recursos financieros del país por medio de la coordinación de la política

monetaria, fiscal y de crédito con el objeto de ofrecer mayores fuentes de financiamiento; y 8) garantizar la paz interna a través del uso de la Constitución y el fortalecimiento de la democracia.

Ya como Secretario de Hacienda, Ortiz Mena puso en marcha su proyecto económico nombrado por él mismo como el “Desarrollo Estabilizador”. El proyecto consistió en seis objetivos centrales: 1) lograr finanzas públicas sanas bajo una política monetaria restrictiva, es decir no financiar al gobierno con emisión de dinero; 2) aumentar la disponibilidad de reservas del Banco de México, para poder mantener el tipo de cambio fijo; 3) incentivar el ahorro y la inversión ; 4) atraer recursos financieros extranjeros para financiar inversión; y 6) lograr la convergencia de los niveles de inflación entre México y EUA, lo que también permitió fijar el tipo de cambio.

El tema del control de la inflación fue importante debido a que los precios habían aumentado de manera importante a mediados de los 50s, de hecho en décadas anteriores el país creció pero con inflación. Para controlarla se buscó mantener las finanzas públicas bajo control, alinear las políticas del Banco de México a ese propósito y evitar que el gobierno se financiara con préstamos del Banco. Mantener niveles de deuda bajos era importante para no incrementar las tasas de interés y por ende para no afectar la inversión interna de las empresas. El financiamiento externo se limitó a proyectos de inversión pública, muy específicos y estudiados. El problema con la deuda externa, según Ortiz Mena, es problemático cuando se usa para financiar gasto corriente o fugas de capital.

El ahorro interno, en el modelo, debería ser el motor de la inversión. Para ese fin, se impulsó al sector financiero privado pero también se promovió la participación de la banca pública para financiar el desarrollo de la nación. La participación de la banca pública de desarrollo tuvo un papel clave en el financiamiento al sector industrial. Por ejemplo, Nacional Financiera (NAFINSA) llegó a suministrar el 50% del total del financiamiento al sector productivo, destinó la mayoría de sus recursos a la inversión de infraestructura pública e incluso llegó a poseer bonos y acciones de las empresas creadas en aquél tiempo.

En el Desarrollo Estabilizador se logró mantener por varios años un tipo de cambio fijo, con respecto a los Estados Unidos. Fijar las paridades era una práctica común de la época. La estabilidad cambiaria se logró debido a que se acumulaban reservas monetarias, la inflación

era equivalente a la de Estados Unidos y las exportaciones de México, que eran principalmente agrícolas, se incrementaban. El campo fue esencial para mantener los balances comerciales del país lo que permitió dejar de importar granos básicos, como maíz, trigo y frijol. La política del campo tenía la finalidad de captar divisas pero al mismo tiempo producir e incrementar el consumo de alimentos.

De acuerdo con el propio Ortiz Mena, él mismo acordó con el Presidente López Mateos fungir como un vicepresidente económico con facultades para alinear los objetivos de la Secretaría de Hacienda con las de otras dependencias como las Secretarías de Patrimonio, Comercio y Presidencia de la República, así como la banca de desarrollo y el propio Banco de México. En su opinión, mantener la centralidad en la toma de decisiones económicas y la confianza total del presidente fue clave para alcanzar los objetivos planteados. Ortiz Mena decía que para lograr el éxito de un programa económico, éste requiere de un diseño claro y de generar un consenso político sólido.

Sin embargo, el Desarrollo Estabilizador se basó en una división del trabajo entre el gobierno, los empresarios, los obreros, la burocracia y los campesinos. Los empresarios se comprometían a invertir y a cambio de ello obtuvieron importantes beneficios de parte del gobierno, que incluían subsidios. En general, las utilidades de las empresas y los dividendos de los accionistas se gravaban poco. Eso incluía excepciones fiscales a la inversión y deducciones de préstamos para inversión.

Los trabajadores organizados (relativamente pocos como porcentaje del total) poseían salarios que crecían en términos reales. Igualmente, contaban con prestaciones, servicios educativos, de salud y seguridad social. Por otro lado, se establecieron controles de precios de bienes y servicios de consumo generalizado. A cambio de todo lo anterior, los sindicatos se comprometían a mantener las demandas salariales dentro de ciertos límites y a tener disciplina y control obrero. Lo mismo sucedió con los campesinos organizados en confederaciones oficiales a los que se les ofrecía precios de garantía, almacenamiento, créditos, infraestructura para riego y apoyos para tecnificar cultivos.

El gobierno hacía lo posible para que la estabilidad política y el crecimiento económico se apoyaran mutuamente. Se mejoraba la situación de todas las clases sociales, aunque se mantenían las desigualdades en términos de ingreso. Carlos Tello establece que esto fue

posible gracias a que en esa época la tradición y el arte político no estuvieron meramente al servicio de la clase dominante por el contrario, promovieron con gran eficacia los intereses de ésta. El objetivo, en palabras de Ortiz Mena, era abatir la pobreza por medio de la incorporación de la población de menores recursos a la clase media.

El gobierno ofreció a los agentes económicos reglas claras y la capacidad de construir consensos para negociar y llegar a acuerdos. La política fiscal, la monetaria, la crediticia, la de precios, la de salarios, la de subsidios y muchas otras más eran claras, coordinadas, complementarias y se movían en la misma dirección. En caso de un conflicto en la interacción de estas políticas, éste lo resolvía la Secretaría de Hacienda o en última instancia el Presidente.

La industrialización del país la realizaron las empresas privadas con un gran apoyo del sector público a través de un sistema de protección frente a la competencia exterior que incluía tarifas y controles cuantitativos a las importaciones. Los empresarios dejaban en manos del gobierno las definiciones de actividades clave para el desarrollo nacional como la energética. El acuerdo incluía, en ocasiones, salvar a empresas claves de quiebras con el objetivo de proteger las fuentes de trabajo. Fue ahí que comenzó la participación y eventualmente la expansión de la propiedad estatal en compañías de distintos sectores económicos.

La política incluyó una profunda reforma al gasto público para mantenerlo bajo control, especialmente del sector paraestatal y para incrementar la inversión pública. Con esta medida que integró políticas de control presupuestal se mejoró sustancialmente la posición financiera de Petróleos Mexicanos (PEMEX). También, esta mejora se alcanzó con otras acciones menos ortodoxas como el evitar recurrir al financiamiento externo o del Banco de México y mediante una capitalización generada por impuestos que faltaban de pagar al Estado. Se tomaron medidas para que el costo (subsidio) de proveer gasolina a un precio bajo fuera absorbido por el gobierno federal y no por la paraestatal. La idea era que Pemex pagara impuestos solo por sus utilidades reales.

Las políticas de gasto, entre otras funciones, buscaron captar divisas mediante la promoción del sector turístico. El gobierno actuó como impulsor de inversiones directas y proveyó créditos de la banca de desarrollo a proyectos de gran envergadura que eran de

su interés. Por ejemplo en esa época para el gobierno fue fundamental desarrollar Cancún, Huatulco, Ixtapa, Vallarta y Manzanillo. Incluso, según Ortiz Mena, el financiamiento de los museos de Nacional de Antropología, el de Arte Moderno y el del Virreinato tenían la finalidad de incrementar la estancia de extranjeros en la capital y por lo tanto la captación de divisas.

Una parte del proyecto del Desarrollo Estabilizador fue el llamado modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Las estrategias más importantes del modelo fueron las siguientes: 1) aumento en el gasto en infraestructura como proporción del gasto total; 2) apoyos directos a empresas estratégicas y prioritarias que produjeran insumos a bajo costo; 3) régimen fiscal preferencial para la importación de maquinaria y equipo de producción para incentivar el desarrollo industrial; 4) exenciones fiscales para incrementar la estructura productiva nacional<sup>3</sup>; 5) creación de instituciones públicas de impulso al desarrollo industrial como la Comisión Federal del Fomento Industrial<sup>4</sup>; 6) regulación de la inversión extranjera directa aunque ésta se permitió en actividades económicas no estratégicas para el país; 7) trato especial al sector manufacturero a través del otorgamiento de electricidad a bajo costo, financiamiento de la banca de desarrollo y exenciones fiscales para la importación de maquinaria y equipo.

A finales de la década de 1970, el modelo de ISI mostró señales de crisis, por motivos diversos. Algunos factores fueron externos, como el alza de las tasas de interés en Estados Unidos, pero también la desigual distribución de los beneficios del crecimiento. Es decir, la continua expansión del crecimiento económico no implicó una distribución adecuada del ingreso y riqueza lo que generó niveles de pobreza altos. El desarrollo tecnológico fue escaso en sectores no petroleros, y no se generó una industria de bienes de capital. Se señala que un proceso de apertura comercial gradual hubiera sido necesario para ganar competitividad en ciertos sectores. De hecho, la industria se desarrolló en México, pero su contribución a las exportaciones nacionales fue muy escasa, el país dependía de las exportaciones agrícolas y mineras. No se llevó a cabo una reforma fiscal que redujera la dependencia de los ingresos petroleros y permitiera financiar de manera sana políticas sociales universales y mayor inversión en infraestructura.

El proyecto económico liderado por Ortiz Mena en los años 50s y 60s de la década pasada deja muchas lecciones útiles para plantear un proyecto que logre reactivar la economía nacional, que registra niveles de crecimiento muy bajos, que tiene un sector exportador muy grande pero que, debido al bajo contenido nacional, no está ligado a las mayoría de los sectores económicos y regiones del país, y que genera empleos con niveles salariales muy bajos. Es importante, con ese propósito, retomar los siguientes aspectos:

- 1) Planeación. Se construyeron y consolidaron instituciones del estado capaces de desarrollar grandes proyectos de inversión, pero también la expansión masiva de servicios como los de educación y de salud.
- 2) Coordinación de sectores. Se logró alinear objetivos y distribuir responsabilidades entre empresarios (incluyendo banqueros), sindicatos, organizaciones campesinas y el gobierno para buscar objetivos comunes.
- 3) Certidumbre y políticas coordinadas. Las dependencias estatales desarrollaban políticas coordinadas, en las distintas áreas de la política económica (comercial, tributaria, de gasto, monetaria, financiera), con tramos de mando claros, que generan credibilidad en sus decisiones.
- 4) Financiamiento sano. Se controlaron los montos de financiamiento externo, gracias al control de los balances fiscales y el uso del crédito nacional. Además, dicho financiamiento se utilizó básicamente para pagar proyectos de infraestructura con el potencial de cubrir los pagos futuros de dicha deuda externa.
- 5) Estabilidad. A diferencia de lo ocurrido entra la década de los 70 y 80s, e incluso posteriormente, durante el periodo de ajuste económico, en el desarrollo estabilizador se cuidaron los balances fiscales y monetarios, para evitar desequilibrios que terminarían en crisis fiscales o devaluaciones.
- 6) La necesidad de la política industrial. Se desarrollaron instrumentos para fomentar las manufacturas, por medio de la protección, aunque con la posibilidad de importar maquinaria y equipo, pero también con financiamiento. Se escogieron sectores prioritarios a fomentar, como la petroquímica, el sector eléctrico, el siderúrgico y el mecánico.
- 7) El fomento al campo. Para Ortiz Mena el fomento y la modernización del campo era fundamental, por la importancia de las exportaciones que generaba, pero también porque de esa manera se generaría riqueza para los sectores más pobres de la

población. Incrementar la productividad del campo era también visto como una estrategia para garantizar los alimentos a toda la población.

- 8) Mayor rol del estado. Sin ser calificado como estatista, las políticas de Ortiz Mena, a diferencia de lo que hoy sucede, sí le daban al Estado una mayor responsabilidad en la conducción económica, especialmente en la inversión en infraestructura, en la regulación de actividades privadas y el control directo de áreas estratégicas, como la energía.
- 9) Incremento al salario. Durante el periodo, los salarios de los trabajadores formales se incrementaron, gradualmente, debido al incremento de la productividad, por la mayor inversión y la coordinación entre sindicatos y empresas (Ortiz Mena fundó el Centro Nacional de Productividad), la protección al empleo y mejores prestaciones laborales. En el periodo el salario mínimo creció en 6% y el real industrial 3.5% cada año.
- 10) Contenido nacional. Una idea central que explica el crecimiento de la economía es que las exportaciones y la sustitución de importaciones lograron detonar las cadenas de la mayoría de los sectores e industrias. Un enfoque moderno de política debería plantear que, en un contexto de apertura, se busque incrementar el contenido nacional de lo que el país produce y exporta.

Durante el desarrollo estabilizador, se llevaron a cabo **políticas de innovación orientadas a misiones específicas**, es decir de desarrollo tecnológico para hacer frente a un reto nacional. En este caso, incrementar la productividad del sector agrícola y al mismo tiempo aumentar las exportaciones, reducir las importaciones y mejorar la nutrición de toda la población.

Con el apoyo brindado por el gobierno de EUA y la Fundación Rockefeller, en 1943 el gobierno de México estableció la Oficina de Estudios Especiales. La Oficina tuvo la función de instrumentar el Programa Agrícola Mexicano y lograr tres objetivos particulares: 1) mejorar las variedades del maíz, trigo y frijol; 2) aumentar la productividad de los suelos; 3) introducir y experimentar con nuevos cultivos; y 4) mejorar las técnicas de ganadería. La Oficina se instituyó como una agencia independiente de la Secretaría de Agricultura.

A partir de su implementación, el Programa alcanzó logros significativos durante los siguientes 17 años. Por ejemplo, aumentó la producción de maíz y frijol, y se desarrollaron variedades de trigo mucho más resistentes y de alto rendimiento. El Programa incentivó la creación de diversas instituciones que proporcionaron capacitación a científicos mexicanos que posteriormente se integraron al Programa. Igualmente, la estrategia impulsó la formación de agencias públicas como el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA).

Las innovaciones desarrolladas por las **agencias públicas mexicanas orientadas a misiones específicas** contribuyeron al desarrollo agrícola de naciones como India, Paquistán incluyendo al propio EUA. De 1965 a 1966, India importó 18,250 toneladas de semilla mejorada de trigo producida en México. De 1965 a 1968, Paquistán compró 42,350 toneladas de la misma semilla. El impacto de esta “gran misión” potenció el rendimiento del trigo a nivel internacional. Para Ortiz Mena los resultados de estos programas fueron “extraordinariamente exitosos”. Sin embargo y a pesar de estos importantes logros, se argumenta que la investigación y el desarrollo industrial innovador fue limitado en México y consecuentemente se restringió su capacidad de ser competitiva.

El enfoque o marco de referencia de la Iniciativa de Industria propuesta en la Cámara de Diputados y explicada en la publicación sitúa a la innovación como el eje central del crecimiento económico. Una de las características de la perspectiva que emplea la Iniciativa son **las políticas orientadas a misiones específicas**, las cuales son un factor importante en el desarrollo histórico de la consolidación industrial de los cuatro países estudiados (Alemania, Brasil, Estados Unidos (EUA) y Finlandia). Este tipo de estrategias permiten impulsar el desarrollo productivo nacional y al mismo **tiempo resolver los grandes problemas que enfrenta la sociedad, como el cambio climático, la pobreza, la desigualdad, entre otros.**

La política industrial tiene que servir para resolver estos problemas, pero también generar nuevos mercados, mayor contenido nacional a las exportaciones, integración de más sectores e industrias a las grandes cadenas de valor y por ende generar mayor crecimiento y empleo.



A partir de la década de 1980, se instrumentaron políticas de ajuste estructural que cambiaron radicalmente el modelo económico en México. Se privilegió la estabilidad macroeconómica, la desregulación de los mercados financieros, la liberalización de la inversión extranjera directa, se limitó la participación pública en la economía y se abrió completamente la economía al comercio exterior. Bajo dicho enfoque, se partió de la idea de que la mejor política industrial era no tenerla, ya que con la sola apertura comercial se modernizaría la industria.

Se asumió que al entrar en operación el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se desarrollaría la estructura industrial del país. Se consideró que las empresas globales líderes del sector maquilador impulsarían a las compañías nacionales proveedoras de dicho sector. Específicamente, se supuso que las empresas mexicanas lograrían desarrollar avances tecnológicos, mejorar la capacitación de su capital humano, invertir más recursos en investigación y desarrollo, desarrollar su capacidad innovadora, etc. El resultado fue que México es hoy, en efecto, un importante país manufacturero exportador. El valor de las exportaciones se incrementó de 14% del PIB en 1994, hasta 30% del PIB 20 años después.

No obstante, el auge exportador manufacturero trajo consigo un incremento sustancial en las importaciones tanto de bienes intermedios que se incorporan en el ensamblaje de otros productos como de bienes finales. Más del 30% del incremento en la demanda agregada de la economía desde mediados de los años ochenta hasta finales de la primera década del siglo fue satisfecho con bienes importados. La industria maquiladora no ha logrado impulsar a las empresas nacionales a desarrollar sus capacidades de innovación tecnológica y por tanto el desarrollo de bienes intermediarios.

En general, las compañías que operan en México muestran una baja tendencia a invertir en investigación y desarrollo, en mejorar sus procesos organizacionales y su capital de trabajo. Por lo tanto, resulta difícil que las empresas nacionales absorban tecnología, generen nuevos mercados que impulsen el crecimiento económico y formen parte de las redes globales de generación de valor.

¿Qué se propone para solucionar esta problemática? El enfoque de desarrollo industrial que presentamos es el de situar a la innovación como eje central del crecimiento, con

misiones y objetivos específicos. Es decir, además de políticas denominadas como horizontales, que pretenden impulsar el desarrollo de todas las industrias con acciones que mejoren el medio ambiente de negocios, también se requiere de mecanismos que permitan crear nuevos mercados, mejorar los que ya existen y transformar la estructura de ciertos sectores productivos.

La Iniciativa se basa en evidencia histórica y reciente de los países que tomaron la decisión de convertirse en potencias industriales. La intervención de las políticas públicas de estos países no ha quedado exclusivamente en ser un mecanismo administrador, regulador y facilitador para el sector privado o para la apertura de mercados.

La Iniciativa plantea la implementación de nuevos mecanismos para que la banca de desarrollo y el sector financiero sirvan para fondear proyectos de inversión que detonen la innovación, con rendimientos en el largo plazo. Se propone que la banca de desarrollo financie a empresas con proyectos de innovación de alto impacto económico y que una parte de los rendimientos generados por las innovaciones sirvan para recapitalizar los portafolios de proyectos de inversión (en innovación) de la banca de desarrollo. Asimismo, la Iniciativa toma como base los casos de éxito internacional de agencias públicas orientadas a misiones específicas. Particularmente, instituciones enfocadas al financiamiento a largo plazo y al desarrollo de la innovación industrial.

Las políticas horizontales son un elemento importante para lograr los objetivos de la Iniciativa. Por ejemplo, la propuesta considera incentivar la incorporación de los recursos humanos calificados a las empresas, vincular las instituciones de educación pública con el sector industrial, diseñar instrumentos integrales de apoyo directo a las empresas (ej. estímulos fiscales) para proyectos de alto potencial innovador, entre otros.

En este último caso, el enfoque adopta la Iniciativa permite desarrollar programas de apoyo a las empresas evitando los errores que comenten las estrategias que actualmente operan. Por ejemplo, la propuesta establece las bases para constituir instrumentos de evaluación dinámica que definan qué programas de apoyo realmente impactan en el desarrollo industrial, crean nuevos empleos, **generan altas expectativas de crecimiento a futuro**, etc.