# Lecciones del desarrollismo para la estrategia económica de México para los años veinte

*Autor(es): Francisco Suárez Dávila*

*Informe: Coordenadas para el debate del desarrollo*

*Fecha de publicación: 3 de noviembre de 2021*

*ISBN colección: 978-607-02-9557-7*

*ISBN obra: 978-607-30-5269-6*

*Categoría: Economía > Macroeconomía*

*Resumen: El desarrollismo es una estrategia económica aplicada a países en vías de desarrollo con el propósito de que alcancen un nivel similar al de países más desarrollados. Propone un sistema de economía política y política económica, e introduce la figura simbólica del Estado desarrollador. En México, se implementó desde 1933 hasta 1973 dando como resultado su época de mayor crecimiento. Por ello, se realiza un análisis histórico y económico a los diferentes países que han implementado este modelo exitosamente como alternativa al neoliberalismo, para proponer su implementación en México.*

*Link: https://doi.org/10.22201/pued.9786073052696e.2021.c4*

## Referencia en Formato APA (7ª edición)

Suárez, F. (2021). Lecciones del desarrollismo para la estrategia económica de México para los años veinte. En R. Cordera y E. Provencio (Coords.), *Coordenadas para el debate del desarrollo* (pp. 54-64). UNAM-PUED. https://doi.org/10.22201/pued.9786073052696e.2021.c4

*© 2025 Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.* 

# Lecciones del desarrollismo para la estrategia económica de México para los años veinte

*Francisco Suárez Dávila**

## Introducción

El Informe del Desarrollo del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) permite una reflexión amplia sobre el desarrollo contemporáneo, proyectándolo hacia la nueva década y abriendo los horizontes hacia el debate mundial.

Los rasgos generales que aquí se destacan con respecto al «desarrollismo» son los siguientes: el «desarrollismo clásico» o tradicional de los años cincuenta y sesenta ha evolucionado, es decir, se ha adaptado a las condiciones de un mundo globalizado y se denomina ahora «neodesarrollismo» (Bresser-Pereira, 2007). Por un lado, es la estrategia practicada por algunos países emergentes que alcanzaron mayor éxito al aplicarla, como son China y Vietnam. Por otro, Corea y Singapur son los países líderes de este movimiento.

Esta teoría es reconocida como una mejor alternativa para los países emergentes en comparación con el «neoliberalismo». De acuerdo con Suárez (2018), existe un debate "entre dos escuelas de pensamiento económico opuestas: los liberales y neoliberales, contra los keynesianos y desarrollistas" (p. 4).

Esta es una estrategia que debe examinarse, tanto en términos históricos (su evolución) como en términos comparativos mundiales, al observar y comparar las experiencias de otros países que la han adoptado y desarrollado con éxito.

Los antecedentes de esta ideología provienen de la historia del pensamiento económico y de la historia del desarrollo económico mundial. Esta se origina con el primer secretario del Tesoro de Estados Unidos de América (EUA) Alexander Hamilton. El economista alemán Federico List se inspira en sus políticas para elaborar su libro "Sistema de Economía Política" como reacción contra el "pensamiento único" de Adam Smith. En las tesis de List se inspirarían países "emergentes que querían modernizarse, sobrevivir o alcanzar a los países más avanzados" (Suárez, 2018, p. 5).

Sin embargo, ningún país que no fuera «desarrollista» ha alcanzado niveles de industrialización o ha logrado los niveles de ingreso de los "punteros" (*catching-up*), es decir, de los países más avanzados. Esto sucede desde el siglo XIX con EUA y Alemania.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el gran partidario de esta corriente fue Japón, seguido por Corea y Taiwán. Casi todos los países de América Latina, desde la década de 1930 hasta 1970, fueron desarrollistas; los más sobresalientes fueron de México y Brasil. En Europa destacaron países como España y Francia. Posteriormente, a partir de la década de 1990, China haría lo mismo notablemente, mientras que otros países asiáticos, como Vietnam, adoptarían el neodesarrollismo (Suárez, 2018).

En el caso de México, el «desarrollismo tradicional» es la estrategia económica más exitosa de su historia:

> Eduardo Suárez, bajo el gobierno de Cárdenas, establece las bases de la estrategia desarrollista, aplicando al mismo tiempo políticas keynesianas anticíclicas de corto plazo. El resultado sería

* Exembajador e integrante del Grupo Nuevo Curso del Desarrollo.

el periodo más exitoso de nuestra historia, de 1933 a 1973: 40 años de crecimiento al 6% anual. (Suárez, 2018, p. 3).

Se agotó porque no se adaptó como lo hicieron los países asiáticos, como Japón y Corea, que siguieron políticas desarrollistas, más allá de 1960, pero que modificaron la estrategia de sustitución de importaciones y proteccionismo por una de apertura administrada con impulso a las exportaciones.

En la actualidad, el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) lo ha citado como "referente" a imitar, lo cual le ha valido críticas de los neoliberales, ya que lo tachan de nostálgico y no adecuado al mundo actual.

El tema a nivel mundial incluye el debate de neoliberales contra los afines a los (neo) desarrollistas y (neo)keynesianos. La tesis es que lo que es obsoleto y fracasado, a partir de la Gran Recesión (2008-2009), es el neoliberalismo. En cambio, renació la escuela desarrollista de manera importante, aunque con altibajos, en América Latina: en Brasil con Fernando Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva y economistas como Luiz Carlos Bresser-Pereira;[1] en Argentina con Néstor Kirchner.

Debido al fracaso de la actual política económica, el neodesarrollismo tiene muy valiosas referencias para la estrategia de esta nueva década, ya que estas la nutren de otras ideas y experiencias.

Asimismo, es importante destacar los siguientes aspectos: la experiencia histórica, exitosa y valiosa de México y Japón; el agotamiento del desarrollismo clásico y tradicional, sus causas y su sustitución por el neoliberalismo; el nuevo concepto del neodesarrollismo, las características del modelo, y una síntesis dialéctica entre desarrollismo y neoliberalismo; las nuevas experiencias exitosas de países que aplican esta estrategia, como China y Vietnam; los éxitos y fracasos de Brasil bajo la supervisión de Bresser-Pereira; y las propuestas asociadas a una nueva estrategia mexicana para la presente década.

## Experiencia histórica valiosa de los desarrollistas más exitosos: México y Japón

### *México*[2]

De acuerdo con Suárez (2018), el desarrollismo mexicano tuvo tres etapas:

1) Sus inicios (1934-1946). Bajo el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, con su ministro de Hacienda Eduardo Suárez, se conciliaron políticas keynesianas anticíclicas para salir de la Gran Depresión y compensar la recesión de EUA de 1937. Esto se logró con el apoyo de las reformas sociales del presidente y con el uso del financiamiento deficitario. Desde entonces se privilegió acelerar el crecimiento sobre la estabilidad, a diferencia de los economistas liberales que, con sus políticas fiscales conservadoras, habían profundizado la Gran Depresión.

   Después, bajo las condiciones impuestas por la Segunda Guerra Mundial, se inició una política industrial de sustitución de importaciones, la cual permitió mantener altos ritmos de crecimiento.

2) La consolidación del desarrollismo (1946-1954). Esto significó afinar los instrumentos de la política comercial e industrial en forma complementaria, sustentados en una política de financiamiento activa heterodoxa. Ello permitió realizar la inserción internacional de la postguerra y continuar con el rápido crecimiento.

1 Luiz Carlos Bresser-Pereira (2007, p.7) "Profesor de Economía en la Universidad de Sao Paulo y desde 1959, en la Fundación Getulio Vargas, con el título de profesor emérito desde 2005". Fue ministro de Hacienda durante el gobierno de José Sarney; encargado del Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado durante el primer mandato de Fernando Cardoso, y Ministro de Ciencia y Tecnología durante su segundo mandato.

2 Ver Suárez (2013).

3) Desarrollo estabilizador (1954-1970). En esta etapa se decidió que, además de crecer, debían controlarse los ciclos de inflación-devaluación y estabilizar la economía. Esto se logró a partir de la devaluación de 1954 y hasta 1970. Además, se fortaleció un Banco Central heterodoxo, que creó una original política de asignación selectiva del crédito de los bancos, el uso activo de los bancos de desarrollo y la creación de los fondos de fomento. Durante este periodo, continuaron los crecimientos de alrededor de 6% anual, con bajos ritmos de inflación y sin devaluación hasta 1976.

### *Japón*

Japón es el otro gran ejemplo de un desarrollismo clásico exitoso que fue la inspiración de las economías de Asia-Pacífico. Al término de la Segunda Guerra Mundial, Japón, destruido, estaba bajo el dominio de la "Administración Militar Norteamericana (*SCAP: Supreme Commander for the Allied Powers*), encabezada por el general Douglas MacArthur" (Suárez, 2018, p. 122). Durante este periodo, el país dependió totalmente de la economía de EUA como proveedor de insumos para la Guerra de Corea.

El desarrollismo dio el impulso inicial al proceso de recuperación. Por ejemplo, se crearon varias instituciones, como los Bancos de Desarrollo: "en 1950 se crea el *Japan Export Bank*, que se convertiría en el Export-Import Bank, y en 1951 surge el muy importante *Japan Development Bank*" (Suárez, 2018, pp. 125-126). Pero el punto culminante es el Plan para Doblar el Ingreso Nacional (1961 a 1970):

> Duplicar el ingreso significaba crecer al 7.2%. Las proyecciones ambiciosas del Plan, de un crecimiento anual de 7-8%, fueron rebasadas por un crecimiento del 11%. El coeficiente de inversión aumentó a 37% del PIB y el ahorro doméstico, a 34%. Con ello la economía japonesa rebasaba a la alemana como segunda economía mundial. (Suárez, 2018, p. 129).

El eje fundamental de esta ideología fue el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (*MITI*, por sus siglas en inglés) que combinó la política industrial y comercial.

### *Elementos destacados del modelo*

Tomando en cuenta las dos experiencias muy similares, los elementos fundamentales del modelo son los siguientes:

1) El Estado intervencionista nacionalista.

2) El principal objetivo de la política económica es acelerar el crecimiento económico vinculado al proceso modernizador de la industrialización.

3) Consenso con el sector privado junto con un Consejo Nacional mixto.

4) En Japón, la elaboración de un Plan Nacional, coordinado por la Oficina del primer ministro, que articuló los esfuerzos; en México operó la Oficina de Inversiones de la Presidencia, la cual elaboró un gran Programa de Inversión Pública en Infraestructura.

5) La estrategia requiere un triángulo fundamental de política industrial, comercial y financiera.

   -Por un lado, la política industrial selecciona y apoya sectores prioritarios ganadores y empresas campeonas nacionales. En Japón actúa a través de conglomerados industriales que integran las cadenas productivas de las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes). El MITI juega un papel fundamental para coordinar (Suárez, 2019). En México, la política industrial se ejecutó con grandes empresas públicas, como Petróleos de México (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y con grandes empresas privadas orientadas a sustituir importaciones y productivas (Suárez, 2018).

   -Por otro lado, la política comercial se integra con la política industrial y articula

instrumentos, como cuotas, aranceles y subsidios, combinadas con los estímulos del proteccionismo racional.

-Finalmente, la política financiera es el sustento esencial de la política industrial. Con esta política se crean bancos de desarrollo para apoyar políticas sectoriales (llamados *Policy Based Banks*); se creó Nacional Financiera (Nafinsa) antes que el *Japan Development Bank*; se creó el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) antes que el *Export-Import Bank* (*Eximbank*), así como bancos de apoyo a la infraestructura, la vivienda y la agricultura (Suárez, 2019).

En Japón, el Ministerio de Hacienda orienta el crédito de los bancos privados japoneses. En México se fortalece un Banco Central heterodoxo —el Banco de México (Banxico)—, el cual persigue dos objetivos: crecimiento e inflación. A través del encaje legal y de los fondos de fomento, junto con la política selectiva de crédito, orienta parte de la captación bancaria a sectores productivos prioritarios.

6) El tipo de cambio no es un fin ni un instrumento para preservar la estabilidad, sino principalmente sirve para estimular las exportaciones y el equilibrio exterior.

7) Por un lado, Japón tiene una administración pública meritocrática de excelencia. Por otro, México creó la Escuela Bancaria del Banco de México (actualmente EBC), Banxico, el cuerpo de ingenieros de obras públicas y Pemex.

8) Por otra parte, Japón impulsó un Sistema de Relaciones Laborales con trabajadores altamente capacitados y motivados, comprometidos con elevar la productividad de empresas, que garantiza la permanencia del empleo (Suárez, 2019).

## Agotamiento del modelo desarrollista: sus causas

De acuerdo con David Ibarra (1970), el modelo desarrollista se agotó en México por tres razones: (i) no evolucionó de la «sustitución de las importaciones» a la promoción de las exportaciones; (ii) no se realizó una reforma fiscal, que aumentara el ahorro interno, para moderar el endeudamiento externo; y (iii) si bien creció la clase media, se mantuvo la desigualdad con los grupos de bajos ingresos y la agricultura de subsistencia.

El modelo japonés se mantuvo más tiempo, cumplió ampliamente sus fines de acelerar el crecimiento y alcanzar niveles de bienestar social propios de un país avanzado. Pero su economía sufrió un fuerte golpe, como ocurre con las economías maduras, con el aumento de precios del petróleo, por lo que entró en una etapa de estancamiento económico, crisis bancaria y envejecimiento de la población.

## Sustitución por el modelo neoliberal

Frente al agotamiento del desarrollismo y de las políticas económicas keynesianas, también ineficaces para hacer frente a la secuela de la crisis del sistema monetario internacional y del dólar, a la crisis petrolera de 1973 y al fenómeno de la «estanflación» (estancamiento con inflación) de los setenta, surgieron, a partir de los ochenta, los modelos neoliberales, impulsados por la primera ministra del Reino Unido Margaret Thatcher, el presidente de EUA Ronald Reagan, por Milton Friedman y la Escuela de Chicago. Todo apoyado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Consenso de Washington, que lo aplicaban cada vez que un país requería ayuda financiera (Suárez, 2018).

Así, las economías logran la estabilidad financiera después de severos procesos de ajuste.

Los pilares del neoliberalismo fueron las finanzas públicas equilibradas, la política

monetaria conservadora —concentrada en el control de la inflación—, la contracción de la intervención del Estado —vía privatizaciones— y la apertura comercial.

Por otro lado, se generó un periodo de bajo crecimiento económico en los países avanzados y, al mismo tiempo, se produjo una explosión de la desigualdad. El 1%, 5% y 10% más ricos capturaron niveles históricos de concentración del ingreso, la clase media se comprimió y los salarios reales fueron a la baja. Con el tiempo se fueron generando crecientes movimientos sociales de inconformidad que dieron lugar a tendencias populistas. Un golpe severo fue la crisis de 2008, conocida como la Gran Recesión, propiciada por la exagerada desregulación financiera. Con los fracasos y desviaciones del modelo neoliberal, algunos grandes economistas, como los ganadores del Premio Nobel Joseph Stiglitz y Paul Krugman, han pronunciado su defunción (Suárez, 2018).

En México, las dos mayores crisis del siglo anterior, la de 1929-1933 y la crisis bancaria de 1994, fueron creadas por políticas liberales dogmáticas: la primera, debido a la obsesión por el equilibrio fiscal; la segunda, por la excesiva desregulación financiera y la explosión descontrolada del crédito.

## Surge la estrategia del neodesarrollismo[3]

Así, ha surgido, en el nuevo milenio, una nueva escuela: la del neodesarrollismo como alternativa al neoliberalismo. En una importante conferencia se analizó este modelo y se dijo que el «nuevo desarrollismo» es la Agenda del Estado Desarrollador y es superior al neoliberalismo. Bresser-Pereira, quien fue el encargado del Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado durante el gobierno de Fernando Cardoso, instrumentó con éxito un modelo neodesarrollista brasileño. Él y Luiz Inácio Lula da Silva produjeron en Brasil un periodo de rápido crecimiento hasta que la irresponsabilidad fiscal ocasionó una nueva crisis.

3 Ver Khan y Christiansen, p. 253.

### Análisis de Bresser-Pereira

Bresser-Pereira (2007) analiza algunas de las características del nuevo desarrollismo frente a las fallas del anterior.

1) Mantiene la participación importante del Estado, como impulsor del desarrollo y del crecimiento, enmienda las "desviaciones" del desarrollismo y acepta las "correcciones" del liberalismo.

2) El Estado debe ser menos protagónico en la inversión, abriendo más espacios a la inversión privada.

3) Preserva la disciplina fiscal, sin complacencia con la inflación.

4) Mantiene el impulso de la exportación con menos proteccionismo, aunque sí con comercio administrado.

5) Acepta la inversión extranjera, pero con promoción del mercado interno y apoyo a las empresas nacionales.

6) Una Banca Central que busca el crecimiento e inflación. La política industrial conserva su papel estratégico, pero con cambios de orientación: garantiza las condiciones generales para que el sector privado avance, y apoya al desarrollo tecnológico, la formación laboral, la educación de calidad y la desregulación prudencial. Sin embargo, conserva su papel de seleccionar e impulsar sectores y empresas estratégicos, dándole mayor rol al mercado. Esta política es horizontal y vertical.

7) Un papel importante lo tienen los bancos de desarrollo, ya que complementan a la banca privada.

8) Moderniza la infraestructura y da atención a la protección del medio ambiente.

9) Preserva un tipo de cambio subvaluado para tener superávit comercial, con bajas tasas de interés, que dé competitividad a las empresas y reduzca el endeudamiento externo.

## Las experiencias exitosas en el mundo de países que adoptan políticas neodesarrollistas

El resurgimiento del neodesarrollismo se da cuando el neoliberalismo va en declive y el desarrollismo clásico ya está agotado. Esta ideología la adoptaron países como China, a partir de las reformas de Deng en 1978 y, sobre todo, en el punto de inflexión de 1992; Vietnam con las reformas llamadas «*Doi Moi*» en 1986; e India con las reformas económicas de Narasimha Rao y el *Eighth Five Year Plan* (Octavo Plan Quinquenal) de 1992-1997. En la actualidad coexisten tres grupos que siguen este modelo. El primer grupo está conformado por países neodesarrollistas exitosos como China y Vietnam. En el segundo se encuentran Estados desarrolladores "graduados", que perseveran en la ruta con adecuaciones, como Corea y Singapur. Finalmente, en el tercer grupo están aquellos que, con altibajos, hacen el tránsito del viejo desarrollismo al nuevo. Brasil es el ejemplo de un país que proporciona una excelente muestra de lo que funciona y lo que no.

### *China: prototipo del nuevo desarrollismo*

El país mantiene un Estado desarrollador (Oropeza, 2019) que evoluciona de la economía centralmente planificada al sistema de «economía socialista de mercado». Privilegia, como objetivo, el mantenimiento de un proceso de crecimiento acelerado que antes del Covid-19 fue del orden de 8 %. Asimismo, realiza reformas en cuatro áreas fundamentales: la primera es en el sistema de agricultura, bajo un sistema de incentivos; la segunda se relaciona con las reformas y autonomía a las empresas del Estado; la tercera es el estímulo a la exportación, que se inició con las zonas económicas especiales, la última involucra mayor participación de la actividad privada.

También implementó una política industrial —que apoyó a sectores estratégicos y empresas campeonas nacionales. Por otro lado, da un especial ímpetu al avance en los sectores de alta tecnología—, un comercio administrado que controló el sistema financiero —impulsando la creación de bancos de desarrollo, llamados *Policy Based Banks*, uno por sector prioritario—, estableció una política de tipo de cambio para mantenerlo competitivo, y ha dedicado importantes recursos a la educación y el desarrollo tecnológico (Oropeza, 2019, pp. 228-229).

### *Vietnam y su Doi Moi (reforma del Pensamiento [1986])*

Vietnam "es un país con 96 millones de habitantes, que ha tenido una tasa de crecimiento promedio anual superior a 7% entre 1995 y 2017, con una buena distribución del ingreso" (De María, 2018, p. 287). A partir del 6º Congreso del Partido Comunista de Vietnam (PCV) en 1986, propiciado por una baja de la ayuda rusa y la crisis del «sistema centralmente planificado», además de los cambios en el sentido de apertura que se estaban dando en China, se introdujeron las reformas llamadas Doi Moi. (De María, 2018). Se logró un consenso en el liderazgo del PCV con un grupo de líderes ilustrados, quienes han dado continuidad a las reformas. De acuerdo con De María (2018, p. 310), "Vietnam inició su transformación de una economía «centralmente planificada» a una «economía socialista orientada al mercado» a partir de las reformas de 1986".

De igual forma, impulsó al sector agropecuario hacia la expansión de las manufacturas. De María (2018) menciona lo siguiente:

> Dentro del sector manufacturero, ramas como la textil y de prendas de vestir, calzado y procesadoras agropecuarias y de productos de acuacultura se desarrollarían rápidamente orientadas a la exportación. Paralelamente se estableció que ramas de alta tecnología, que incluyeron la electrónica, las tecnologías de la información, la industria química y la metalmecánica serían las de crecimiento más acelerado para competir internacionalmente en los años futuros. Al mismo tiempo se seleccionaron industrias básicas metalúrgicas, la industria naviera, mecánicas (motocicletas, automóviles), electrónicas, químicas y farmacéuticas, donde se impulsaría la inversión y modernización y la producción competitiva para abastecer a sus empresas de bienes de consumo finales y aumentar el IVA nacional. (pp. 314).

Además, el país tiene planes de desarrollo regional centrado en pivotes y se establecieron Zonas Económicas Costeras (De María, 2018). Además de los cinco bancos comerciales del Estado —el VietcomBank, el *Agribank*, el *VietinBank*, el Banco de Inversión y Desarrollo de Vietnam (BIDV) y el Banco de Vivienda *Mekong* (De María, 2018)—, en el país se crearon bancos de desarrollo, como el Banco de Desarrollo de Vietnam, el segundo a nivel mundial en monto de crédito —al cual destinó el 8% del Producto Interno Bruto (PIB)—, después del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES).

Además, "se negoció un sistema descentralizado fiscal que persiste a la fecha. La responsabilidad de establecer impuestos y recaudar se dividió formalmente desde 1996 entre las autoridades centrales, distritales (provinciales) y locales" (De María, 2018, p. 312). También se le dio gran importancia al desarrollo tecnológico y la innovación con parques de alta tecnología: "los estudios de la OCDE y el Banco Mundial muestran claramente que el gasto en investigación científica y tecnológica ha crecido de menos de 0.4% del PIB en 1990 a un nivel que se acerca a 2% en 2013" (De María, 2018, p. 326).

Asimismo, a través de la educación y salud, se le ha dedicado gran importancia a la equidad e inclusión social. En el Informe *PISA* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el año 2015, "Vietnam obtuvo el 8º lugar entre 72 países participantes, superando a Alemania y los Países Bajos" (De María, 2018, p. 329).

De María (2018) menciona lo siguiente:

> El rápido crecimiento ha generado progreso compartido y entre 1993 y 2014 una muy rápida reducción de la pobreza (de 80% descendió a 18%), que prácticamente eliminó la pobreza extrema (de 50 a 3 por ciento) [...] Su coeficiente de Gini fue en promedio de 0.34 entre 1992 y 2014, pasando de .33 en 1992 a sólo .35 en 2014. (p. 328).

### *Brasil: muestra exitosa del neodesarrollismo*

Getulio Vargas fue, en las décadas de 1930 y 1940, como México, un pionero del desarrollismo (Bresser-Pereira, 2007). El presidente Juscelino Kubitschek continuó activamente sus políticas, lo que generó el milagro brasileño con alto crecimiento. Se creó el BNDES en 1952. Sin embargo, el sistema tuvo problemas en las décadas de 1970 y 1980, lo que provocó la llamada «década perdida» por la deuda. Brasil padeció, además, un periodo de aguda inflación-devaluación. El político Fernando Cardoso, quien es uno de los primeros autores académicos del desarrollismo con su obra clásica "Dependencia y Desarrollo en América Latina", llegó a la Presidencia en 1994. Él introdujo reformas importantes, como el Plan Real de Estabilización. Bresser-Pereira, otro de los grandes académicos del neodesarrollismo, era su ministro. Luiz Inácio Lula da Silva, electo en 2002, continuó las reformas y políticas neodesarrollistas con el Programa de Aceleración del Crecimiento de 2007. Por ejemplo, el BNDES dio crédito hasta por 25% del PIB. Pero en su segundo periodo cometió muchos errores, al igual que su sucesora Dilma Rousseff. Bresser-Pereira tiene en su propio país una muestra de los éxitos de la estrategia neodesarrollista y sus errores.

## Hacia una nueva estrategia económica en los 20. Recomendaciones

A partir de las experiencias examinadas, es evidente que el desarrollismo y el neodesarrollismo, como su mentor Federico List, son más un sistema de economía política y de política económica que un refinado modelo teórico, como el neoclásico que da sustento al neoliberalismo. Van de la mano con las políticas macroeconómicas keynesianas. El desarrollismo no se puede separar del concepto de Estado desarrollador. El primero le da sustento intelectual; el segundo es su operador.

Al plantear cómo se aprovechan las ideas desarrollistas para crear una nueva política económica para México, hay que tomar como base los instrumentos del desarrollismo clásico de 1934 a 1970 y, luego, ajustarlos a los tiempos actuales, junto con las tesis del neodesarrollismo y las políticas de los países emergentes exitosos.

Los grandes retos que se avecinan están relacionados con salir de la trampa del estancamiento con desigualdad, lo que genera un verdadero círculo vicioso; fortalecer a las instituciones involucradas, no destruirlas; crear una política industrial y una tecnológica-educativa que se refuercen mutuamente para lograr mayor contenido doméstico en la producción, no ser una "gran maquiladora"; construir un sistema de financiamiento que sustente la política industrial, no un sistema bancario que presta poco y asigna mal, con altas utilidades oligopólicas; revertir el gasto público insuficiente, deformado, sin inversión; reconfigurar este sistema tributario que recauda poco y no redistribuye; y, por último, pasar de un sistema de política social asistencial, fragmentada, a un sistema de bienestar social estructurado moderno.

### *Estrategia para acelerar el crecimiento con equidad*

A continuación, se plantean nueve pautas no exhaustivas que se consideran básicas para acelerar el crecimiento con igualdad, aprovechando las mejores experiencias:

1) Un gran Programa de Recuperación Económica, sustentado en un Acuerdo Nacional concertado, que acelere el crecimiento a niveles de 4% a 6%, alineando hacia allá todos los instrumentos del gobierno y las acciones de todos los actores económicos. Con esto el Estado mexicano dejaría de ser un «Estado mínimo» para transformarse en un auténtico Estado desarrollador.
2) Usar la Oficina de la Presidencia como organismo de coordinación, planeación y seguimiento del Programa de Recuperación Económica, no como órgano operador.

3) Un Consejo Económico y Social en el que participen todos los actores económicos y sociales para compartir información, consensar acciones y obtener compromisos.

4) Un Programa Nacional de Inversiones con dos vertientes: un programa obligatorio de inversión pública, aumentada al doble (de 3% a 6% del PIB), y un mecanismo evaluador independiente que asegure que solo se aprueben proyectos bien valorados. Debe ser complementado con el Programa de Inversiones Privadas. Se privilegiará la inversión e infraestructura.

5) Una política industrial moderna que promueva mayor integración productiva nacional, generando mayor contenido local; que genere productos de mayor valor agregado, incorporando la innovación; y que articule una mejor estructura industrial por encadenamientos entre las grandes empresas y pequeñas. Esta se integrará por políticas horizontales, un buen clima de negocios con certidumbre, apoyando mayor competencia, desregulación, capacitación laboral, y por las políticas verticales, apoyando, con crédito y estímulos, sectores y regiones prioritarias y empresas campeonas. La política comercial y la industrial deben estar articuladas. La política comercial, por sí sola, como ha sido nuestra experiencia (Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN]), no genera crecimiento.

6) Sistema educativo y tecnológico moderno. La política industrial debe vincularse con un sistema educativo moderno que permita acceder a la sociedad al conocimiento y la cuarta Revolución Industrial mediante el desarrollo tecnológico. Más allá de la calidad de la educación básica, ante la magnitud de esa tarea, como lo hizo la India, un gran esfuerzo debe concentrarse en la educación técnica.

7) Política de Financiamiento al Desarrollo. No hay política industrial real si no está sustentada en una política de financiamiento hacia el desarrollo. Esto se logra cuando la banca del "subdesarrollo" vuelve a ser "la banca de desarrollo". Es decir, habría que convertirla en *Policy Based Banks*, como los llaman en China, para que apoyen las políticas de su sector elaborando programas, evaluando y creando proyectos detonadores, además de capacitar personal. Asimismo, debe aumentarse su crédito, sobre su nivel de 3% del PIB a por lo menos 6%. No obstante, se ha desaprovechado un instrumento de política contracíclica y parafiscal que pueda complementarse con crédito sectorial y regional para ampliar el reducido margen presupuestal. La banca privada es también "subdesarrollada" porque el crédito tiene una penetración en la economía solo de 30%. Esto está por debajo de países de desarrollo, como Chile y Brasil que lo tienen arriba de 80%. Esta banca opera, en general, al margen de una estrategia de desarrollo productivo, por lo que debe asumir compromisos de crédito sectorial y regional de acuerdo con lineamientos generales de política del gobierno, participando activamente en los organismos de concertación. Hasta ahora sus objetivos parecen ser generar cuantiosas utilidades, privilegiando créditos al consumo con márgenes leoninos. La Administradora de Fondos para el Retiro (Afore) es una gran generadora de ahorro que debe financiar mediante políticas generales al financiamiento de largo plazo, como infraestructura y energía, como ocurrió en Singapur. Se debe aprovechar el margen que tiene el gobierno para contratar deuda externa, como se hizo prudentemente durante el desarrollismo. Hay margen: el coeficiente deuda-PIB de México es de alrededor de 55%, frente a un promedio de la OCDE de 80%; con el Covid-19 muchos países aumentaron a niveles superiores a 100%. Nuestro aumento se dio absurdamente porque se cayó el denominador, el PIB, no porque aumentaron el crédito.

8) La Reforma Tributaria es la reforma más importante. Es evidente que el gobierno carece de espacio fiscal. Se tiene una de

las más bajas recaudaciones tributarias: 13% del PIB. En América Latina es de 24% y la media de los países miembros de la OCDE es de 34% del PIB. Sin una reforma fiscal, la "cuarta transformación" (también denominada 4T) carece de sustento, es decir, se hunde. Además, se necesita de un Pacto Fiscal. La reforma fiscal debe ser un paquete equitativo, balanceado y negociado con los actores económicos. Un nuevo Consejo Asesor Fiscal debe preparar un buen plan. Debe incidir en los Impuestos Sobre la Renta, hacerlo más progresivo; en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), exentando siempre la canasta básica; y en el muy subaprovechado predial y cobro de derechos, como el agua. También deberá examinarse la Ley de Coordinación Fiscal en ambas direcciones: gobierno federal, por un lado, y estados y municipios, por el otro, definiendo mejor las responsabilidades de gasto y aumentando la capacidad tributaria de los estados.

9) Una política de bienestar social estructurada. La nueva política de bienestar social de la 4T se ha orientado en hacer transferencias directas, eliminando intermediarios, a través del Banco del Bienestar. Principalmente se integra por programas fragmentados. El problema es que representa una política social clientelar, asistencial, vinculada a objetivos políticos, todavía sin un buen registro de usuarios, con deficientes reglas de operación. Además, está sobredimensionada y subfinanciada con recursos muy insuficientes.

Se percibe que se debe avanzar, con un plan de ruta, hacia un solo Sistema Integral de Bienestar Social estructurado, moderno, que cuente con un Sistema de Salud Universal; que preserve el sistema de Financiamiento a la Vivienda Social; que facilite un Sistema de Pensiones, también único, de cobertura general, así como un Seguro de Desempleo de aplicación gradual con reglas claras, y que explore el instrumento sobre la Renta Básica.

## Reflexión final

Lamentablemente, México tiene en la actualidad un Estado mínimo, débil, carente de recursos, sin una visión a largo plazo y un plan de ruta que lo acompañe. Se necesita un Estado Desarrollador que privilegie el crecimiento acelerado, que articule un consenso social sobre la necesidad de lograrlo, y que active todos los instrumentos necesarios para alcanzarlo. Es fundamental un programa mucho mayor de inversión pública y privada, con particular énfasis en infraestructura, con impacto regional, en las fronteras y en el rezagado sur-sureste. Por ejemplo, programas que incluyan obras como el corredor transístmico y no obras como el tren maya que causaría impactos antiecológicos.

Asimismo, es necesaria una política comercial e industrial moderna, sustentada en una política de financiamiento, para impulsar la actividad económica interna y externa. Todo ello acompañado de un verdadero Sistema de Bienestar Social (un *Welfare State* moderno), articulado en sus pilares básicos: salud universal, vivienda, empleo, pensiones e ingreso básico. Una condición indispensable para todo es una Reforma Fiscal pactada, integral, que aporte los recursos nacionales y que redistribuya. Esto sería una verdadera transformación.

## Referencias


Bresser-Pereira, L. (2007). El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional (G. González, Trad.). *Economía UNAM*, 4(10), 7-29. http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/2903/2463

De María, M. (2018). Vietnam, Doi Moi y el Estado Desarrollador. En J. Romero y J. Berasaluce (coords.), *Estado desarrollador: casos exitosos y lecciones para México* (pp. 287-353). El Colegio de México.

Ibarra, D. (1970, febrero). Mercados, desarrollo y política económica: Perspectivas de la economía de México. *Revista Comercio Exterior*, XX (2), 103-118. http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/716/15/CE_FEBRERO_1970_.pdf

Khan, S. y Christiansen, J. (Eds). (2010). *Towards New Developmentalism. Market as means rather than Master. Routledge Studies in Development Economics.* https://doi.org/10.4324/9780203844311

Oropeza, A. (2019). China y el Estado Desarrollador. Una opinión desde las líneas de construcción del poder chino. En J. Romero y J. Berasaluce (coords.), *Estado desarrollador: casos exitosos y lecciones para México* (pp. 172-239). El Colegio de México.

Suárez, F. (2013). *Crecer o no crecer. Del estancamiento estabilizador al nuevo desarrollo*. Taurus.

Suárez, F. (2018). Un gran debate económico a través de nuestra historia, los liberales frente a los keynesianos desarrollistas. *Economía UNAM,* 15(45), 3-28. http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v15n45/1665-952X-eunam-15-45-3.pdf

Suárez, F. (2019). El Estado Desarrollador japonés. En J. Romero y J. Berasaluce (coords.), *Estado desarrollador: casos exitosos y lecciones para México* (pp. 118-171). El Colegio de México.

# Informe del Desarrollo en México

# Coordenadas para el debate del desarrollo

Cordera, Rolando, autor. | Provencio Durazo, Enrique, autor.
Coordenadas para el debate del desarrollo / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo, (coordinadores).
Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2021. | Colección: Informe del Desarrollo en México.
LIBRUNAM 2115471
ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN del volumen: 978-607-30-5269-6
México -- Política social -- 2021- . | México -- Política económica -- 2021- . | Desarrollo de la comunidad -- México. | Salud pública -- México. | Educación básica -- México. | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Política gubernamental -- México.
LCC HN117 | DDC 361.610972—dc23

Primera edición: 3 de noviembre de 2021

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN del volumen: 978-607-30-5269-6

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.
Hecho en México.

# Contenido

*Rolando Cordera y Enrique Provencio*
Presentación .....11

Sección I. Nuevos entornos del desarrollo

*Rolando Cordera Campos*
¿Rumbo a un mundo posneoliberal? .....15

*Mariano Sánchez Talanquer*
La recesión democrática como un problema de estatalidad .....25

*José I. Casar*
Después de la Gran Recesión y la Pandemia: ¿el declive del neoliberalismo? .....41

*Francisco Suárez Dávila*
Lecciones del desarrollismo para la estrategia económica de México para los años veinte .....54

*Margarita Flores de la Vega*
La Agenda de Desarrollo Sustentable a 2030: aspiraciones por retomar .....65

*Tonatiuh Guillén López*
Desarrollo y migración internacional: perspectivas desde México .....80

*Mario Luis Fuentes y Saúl Arellano*
El desarrollo frente a la pandemia: nuevos escenarios, nuevos retos .....89

Sección II. Urgencias magnificadas por la pandemia

*Mario Luis Fuentes y Cristina Hernández*
Pandemia y estructuras de protección en México .....102

*Saúl Arellano*
La pobreza en la niñez o la fractura del curso de desarrollo .....114

*Karina Videgain e Israel Banegas*
Llover sobre mojado: los efectos de la crisis sanitaria en la participación laboral femenina y las actividades de cuidado del hogar .....121

Hacia un sistema universal de salud .....132

*Rodolfo Ramírez Raymundo*
La educación básica en la pandemia 2020-2021 .....142

*Marta Cebollada Gay*
Mujer y empleo en México: la necesidad de una política laboral con perspectiva de género .....150

*Delfino Vargas y Servando Valdés*
Hablemos de la violencia en México: ¿hemos avanzado o retrocedido? .....163

Sección III. Prioridades en políticas sociales y económicas

*Iliana Yaschine*
Cobertura de programas sociales federales en tiempos de Covid-19 .....178

*Héctor Nájera y Curtis Huffman*
Hacia el fin de la pobreza: La agenda 2030, la pandemia y la pobreza por ingresos .....188

*Jesuswaldo Martínez Soria*
Impactos de la pandemia Covid-19 en el mercado de trabajo y en sus perspectivas de desarrollo...200

*Fernando Cortés y Servando Valdés*
Ingreso básico universal, pobreza y desigualdad .....214

*Enrique Provencio y Julia Carabias*
Sustentabilidad ambiental en el desarrollo post pandemia .....227

*José I. Casar*
Más allá de la crisis: sobre la necesidad de una reforma fiscal .....238