

La política hacendaria del Presidente Cárdenas al servicio del desarrollo incluyente

The Monetary Policy of President Cárdenas at the Service of Inclusive Development

Journal of Economic Literature (JEL):
O1,047, P35, H63

Palabras clave:
Desarrollo económico
Medición del crecimiento económico
Hacienda pública
Gestión de la deuda pública

Keywords:
Economic Development
Measurement of Economic Growth;
Public Finance
Debt Management

Fecha de recepción:
19 de noviembre de 2020

Fecha de aceptación:
5 de enero de 2021

Resumen

El gobierno del presidente Cárdenas se ha estudiado principalmente bajo los aspectos de la expropiación petrolera, la reforma agraria y, en general, sus políticas sociales transformadoras. Es poco conocida su política hacendaria, no menos importante e innovadora. También fue un cambio de paradigma. La política hacendaria contribuyó a consolidar la recuperación económica después de la Gran Depresión, enfrentar exitosamente la nueva recesión de Estados Unidos de 1937 y el conflicto petrolero, con nuevas políticas contracíclicas keynesianas. Pero, sobre todo, sentó las bases de una estrategia “desarrollista” exitosa, que nos permitiría industrializarnos, y crecer a 6% durante 40 años. Su vigencia actual se deriva de que esta política cardenista es diametralmente opuesta a las políticas liberales en 1929-1933, que profundizaron la Gran Depresión, y de que ofrece lecciones que también nos pueden permitir rectificar nuestras actuales políticas, fiscalmente muy conservadoras, que nos impiden actuar contra la Gran Depresión Pandémica de 2020. Las políticas cardenistas contracíclicas, expansionistas y de protección social son las que están siguiendo ahora los principales países.

Abstract

President Cardenas government is best known for the expropriation of oil, his agrarian reforms and profound social changes. His economic and financial policies have been less studied by scholars, though were very important for its success. A true paradigm change. The policies of the Ministry of Finance contributed to consolidate the economic recovery after the Great Depression, counteracted the United States recession of 1937, and the oil crisis, with new countercyclical Keynesian policies. But especially they laid the basis for a new “developmentalist” strategy which would enable us to achieve 40 years of sustained inclusive growth. Its current relevance derives from the fact that they are diametrically opposed to the liberal policies of 1929-1933, which plunged Mexico into the Great Depression of 1929-1933. They are also opposed to current very conservative fiscal macroeconomic policies, of “business as usual”, which prevent us to overcome the great Pandemic Depression of 2020. It is hoped that they can provide lessons and new paths to rectify our present “dead end” policies. The Cardenista policies happen to be the same countercyclical and social protection policies followed now by major countries.

Francisco Suárez-Dávila
Ex-embajador de México
en Canadá y OCDE
<suarezdavila2020@gmail.com >

157

ECONOMÍAunam vol. 18, núm. 52
enero-abril, 2021

* Este ensayo tiene su base en la ponencia presentada en un ciclo de conferencias en homenaje al gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, a los 50 años de su fallecimiento, por la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, el 5 de noviembre de 2020.

© 2021 Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

I. Introducción

Este ensayo representa parte de los homenajes celebrados con motivo de los 50 años de la muerte del presidente Cárdenas. La parte más conocida de su gobierno ha sido la expropiación petrolera, la reforma agraria y, en general, sus grandes reformas sociales. La menos estudiada es su destacada política hacendaria al servicio del desarrollo económico incluyente, sin la cual mucho de lo que se logró no habría sido posible. Para mí este ensayo tiene un carácter casi autobiográfico, como hijo de Eduardo Suárez, el secretario de Hacienda de Cárdenas, que diseñó e instrumentó estas políticas. Estos temas fueron objeto de conversaciones familiares durante muchos años, y tuve la oportunidad de apoyarlo al final de su vida en la redacción de sus Memorias. Fue para mí el punto de partida de varios trabajos académicos sobre el tema, como el presente.

Quiero destacar que este análisis de la política no es una erudita disquisición histórica, sino que tiene una enorme relevancia para el momento actual. ¿Por qué? Porque a Cárdenas le tocó enfrentar las secuelas de la Gran Depresión de 1929-1933. Su gobierno se inició en 1934 y tuvo que contrarrestar, con políticas diametralmente opuestas, las políticas hacendarias liberales, fiscalmente muy conservadoras, que en México habían profundizado los efectos de la Depresión. Eso es justamente lo que ahora estamos sufriendo en México: una estrategia fiscal paradójicamente muy neoliberal, que ya ha producido la caída más grande del Producto Interno Bruto (PIB) desde 1932 y por causas similares. La política del gobierno de Cárdenas nos ofrece otra ruta diferente, una ruta de lo que debemos hacer, con bases ajustadas a nuestros tiempos. La política hacendaria, como en otras políticas, aprovechó la Gran Depresión para realizar un cambio de paradigma, profundas y verdaderas transformaciones: una auténtica 3T como estaban ocurriendo en otros países. En el momento actual también están dándose esos cambios paradigmáticos en el mundo, y nosotros estamos al margen de lo que sucede, o en pleno retroceso.

Como podremos apreciar, la política hacendaria cardenista movilizó los recursos que permitieran realizar la gran transformación social y fortalecer la soberanía nacional. Pudo ejecutar, por primera vez, políticas contracíclicas de inspiración keynesiana, para contrarrestar eficazmente cualquier tendencia recesiva y sostener la recuperación económica del país, especialmente en 1937-1938. Pero, más allá de ello, quiero subrayar que Suárez integró las bases de una estrategia desarrollista de largo plazo, que significó privilegiar, como objetivo, el crecimiento acelerado sostenido, para crear riqueza apoyada en la inversión pública. Impulsando, por primera vez, la industrialización, a través de la sustitución de importaciones y un tipo de cambio favorable, y con el apoyo al campo a través de la reforma agraria. Todo sustentado en una

política de financiamiento con el Banco de México como eje, una banca nacional, apoyando sectores prioritarios. Una política fiscal y monetaria expansionistas, incurriendo en déficits moderados, cuando fue necesario. Siempre ampliando el margen de acción del Estado, creando nuevas instituciones; fue conformando un Estado, no sólo intervencionista, sino desarrollador. Esta estrategia, que se fue perfeccionando, sería el modelo económico que sustentó y fortaleció al “Estado desarrollador”, que funcionó de 1934 a 1970, y nos dio 40 años de crecimiento a 6%, el más exitoso de nuestra historia.

Esta estrategia desarrollista la aplicaron exitosamente muchos países para lograr, primero, su recuperación y, luego, el despegue económico. Getulio Vargas en Brasil, al mismo tiempo que Cárdenas. Japón, después de la Guerra, de manera muy prominente, imitado después por Corea, Francia y muchos otros países. China y Vietnam en la actualidad. ¡Es vigente!

II. Los antecedentes. El preludio de la política cardenista: la gran depresión de 1929-1933

El gran antecedente de la política económica cardenista fue la Gran Depresión de 1929-1933, que se inició en Estados Unidos con el “crack bursátil” y una severa crisis bancaria, que se extendió a la banca europea y de allí a la economía mundial. El comercio mundial cayó en 33%, la producción y el empleo en Estados Unidos se derrumbó del orden de la cuarta parte, aún más que ahora. Las políticas seguidas por el presidente Hoover, imbuido de las ideas y políticas liberales, según las cuales los ciclos se autocorrijen eventualmente, imponían que había que preservar siempre las “finanzas públicas sanas” equilibradas: si se caen los ingresos, habría que recortar el gasto, con lo que se generaba un círculo vicioso. Inclusive, introdujo un gran arancel proteccionista, el Smoot-Hawley, que deprimió el comercio aún más. ¡La Gran Depresión fue muy profunda y duradera, casi ~~5~~ cinco años!

En México, bajo el Maximato callista, su secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, apoyado por los liberales más destacados de la época Gómez Morín (artífice del Banco de México y del PAN), Palacios Macedo (inspirador intelectual del ITAM) y Rafael Mancera, siguieron idénticas políticas contraccionistas, deflacionarias, para restablecer el “talón oro” y preservar el equilibrio fiscal; inclusive para ello impusieron en plena recesión un impuesto sobre ingresos brutos. Así, el PIB tuvo su mayor caída histórica en 1932, -15%, y el circulante monetario cayó en casi 50%. Calles sustituyó a Montes de Oca por el ingeniero Alberto J. Pani, que ya había sido secretario de Hacienda y se había refugiado en Europa, donde examinaba ya las nuevas experiencias para enfrentar la Depresión.

A su regreso a México en febrero de 1932, Pani introduce medidas monetarias expansionistas de inspiración keynesianas, vía masiva acuñación de monedas de plata y activando las líneas de redescuento del Banco de México a los bancos, aumentando el gasto público y devaluando el peso. Así, la economía se recupera 11.3% en 1933 y 6.7% en 1934.

III. Los inicios del gobierno del presidente Cárdenas y del cambio de estrategia económica

La Gran Depresión propicia cambios sistémicos en todos los países importantes, que modifican diametralmente las ideas y las estrategias existentes. Se extienden las ideas keynesianas. En Estados Unidos triunfa Roosevelt en marzo de 1933, e introduce el *New Deal* para reactivar la economía con políticas fiscales expansionistas, anticíclicas, acompañado de políticas sociales innovadoras, como el Seguro de Desempleo; en Inglaterra se sientan las bases del nuevo *Welfare State*. En la Unión Soviética los planes quinquenales impulsan exitosamente altos ritmos de crecimiento, a través de elevadas inversiones en la industria pesada. Este es el entorno mundial en que se inicia el gobierno de Cárdenas en diciembre de 1934.

Un elemento importante de la estrategia económica de México es que, desde 1930, habían comenzado los preparativos institucionales para configurar un Primer Plan Sexenal. Habíase creado un Consejo Nacional Económico buena idea por revivir y una Comisión Nacional de Planeación. El Plan se aprueba en diciembre de 1933. El primero, después del Primer Plan Quinquenal Soviético. Este Plan, frase de Calles: “Deberá ser un programa minucioso de acción que cubra los seis años.” Visión de largo plazo. El Plan establece que “el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país, no un mero custodio de la paz y el orden público”, como lo preconizaba Adam Smith.¹ ¡Un Estado intervencionista!

En su discurso de aceptación como presidente, Cárdenas asume el Plan como expresión de su programa de gobierno. Define que “la intervención del Estado será cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo”. Es decir, dejará de ser Estado mínimo para convertirse en un Estado desarrollador intervencionista. Es quizá el único plan que sí se cumple como programa de gobierno. Establece los objetivos del gobierno en materia de reforma agraria, laboral, salud, educación, obra pública; dice que la hacienda deberá tener un “carácter técnico y una orientación social”.

Su gobierno, en materia de evolución económica tendría dos fases: una de recuperación económica (1934-1936), y otra en que debe enfrentar una

¹ Suárez Dávila, Francisco, en Ma. Eugenia Romero (coord.), *Fundamentos de la política económica en México 1910-2010*, pp. 198-201.

recesión de Estados Unidos y la crisis petrolera, 1937-1938, y superarla. Fue punto de quiebre.

IV. Recuperación de la economía, sentando las bases de la nueva política hacendaria, para apoyar el crecimiento de largo plazo (1934-1936)

En junio de 1935, el presidente designa secretario de Hacienda a Eduardo Suárez, que seguiría tres objetivos: *a)* proporcionar los recursos para que el presidente avanzara en sus transformaciones sociales, particularmente la reforma agraria; *b)* realizar políticas monetarias y fiscales expansivas para consolidar la recuperación económica y compensar, mediante políticas contracíclicas de corte keynesianas, cualquier tendencia recesiva, como sucedió en 1937, y, *c)* ir conformando, sobre todo, una estrategia desarrollista, que privilegiara acelerar el crecimiento de largo plazo, vinculado con propiciar el inicio de la industrialización, y sustentado con un programa intenso de obra pública.

El gobierno de Cárdenas se inicia con un periodo de recuperación económica, que se inicia en 1934 y se extiende hasta 1936. En 1935 el crecimiento es de 7.6%; en 1936, 8.2%. ¡Cifras récord! Éste se debe a la recuperación económica de Estados Unidos, que comienza un programa de compras de plata mexicana y favorece el aumento de las exportaciones. Pero en México, el secretario de Hacienda apoya un sostenido programa fiscal expansionista de obra pública, irrigación, caminos, crédito al campo. Los ingresos fiscales aumentan por la importancia del comercio, en la recaudación, y ya había un impuesto sobre la renta desde 1926. Hubo, pues, equilibrio fiscal en estos años. Se fue cambiando la estructura del gasto público. Por primera vez el gasto administrativo y militar fue inferior a 50%. ¡Creció mucho la inversión pública, principalmente en infraestructura, hasta lograr 4% del PIB, superior a la actual!

Con la recuperación económica se van perfeccionando las bases de la estrategia del desarrollismo, que privilegia el crecimiento sobre la estabilidad a ultranza. Para lograrlo, se tuvieron que ir ampliando los márgenes de política económica, que al principio eran muy limitados, y crear nuevas instituciones con gran creatividad, fortaleciéndolas o ajustándolas. Durante este periodo, un elemento fundamental, en 1936, es el fortalecimiento del Banco de México creado, en 1925 como eje del sistema financiero, a través de una muy moderna Ley Orgánica. En la Comisión para elaborar la Ley participaron el propio secretario Suárez, Montes de Oca, director general del Banco, y como autor principal Palacios Macedo. Fue una Ley muy avanzada para su tiempo, quizá demasiado. Ésta crea una Institución a imagen del Banco de Inglaterra, dotándola de todos los instrumentos necesarios: reservas obligatorias de los

bancos, operaciones de mercado abierto, cierta autonomía de gestión y limitaciones al financiamiento del gobierno en 10% de los ingresos fiscales. El objetivo era impulsar el crédito, con la aceptación del nuevo billete como base del circulante monetario. Se fue dando un crecimiento de este elemento, superior al crecimiento del PIB. Se monetizó la economía. Había ya un buen número de bancos. Pero como instrumento fundamental se amplió el número de bancos de desarrollo nacionales. Al Banco de Crédito Agrícola se agregó el de Crédito Ejidal, bases del crédito al campo y sustento de la reforma agraria; a Nacional Financiera se le dio el carácter de Banco de Desarrollo Industrial; se creó el Banco de Comercio Exterior para financiar exportaciones agrícolas, ya existía el Banco de Obras. Todos desempeñaron un papel muy importante.

Con un tipo de cambio favorable, con políticas monetarias y fiscales expansionistas, con el ingreso positivo de talento empresarial refugiado de áreas de guerra proveniente de España, Líbano, de la comunidad judía, se impulsó el proceso de industrialización, basado en la sustitución de importaciones y con exportaciones, bastante más diversificadas que el resto de América Latina. Por primera vez la industria creció más que la agricultura, las manufacturas llegaron a 15% del PIB. Suárez afirma en sus Memorias: “... con el General Cárdenas se inició la industrialización del país en la época revolucionaria”.²

En materia de infraestructura se creó la Comisión Federal de Electricidad, ya que la Compañía de Luz y Fuerza era propiedad de extranjeros; se concluyó el proceso de nacionalización de los ferrocarriles y se invirtió para modernizarlos; se creó en Morelos el gran Ingenio Azucarero de Zacatepec. ¡Durante este trienio se creció a 5% anual!

V. Un punto de inflexión (1937-1938). Inicio de la aplicación de la política contracíclica, a través del financiamiento deficitario, para preservar el crecimiento sostenido y consolidar la estrategia desarrollista

A partir de 1937 se comenzaron a cambiar las tendencias. La economía estadounidense comenzó un periodo de recesión, que sería casi tan profundo como el de 1929, aunque más breve. ¡En 1938 su PIB cayó en 5.1%, y nuestras exportaciones -56%! Además, se había empezado ya el conflicto con las compañías petroleras, y éstas retiraron depósitos e indujeron salidas de capital para presionar al gobierno.

Tomó entonces la Secretaría de Hacienda la decisión de compensar las tendencias recesivas, por primera vez, a través de una política fiscal y monetaria llamada “contracíclica”. No como la de Montes de Oca en 1929, que fue ¡contra-accionista! Una parte de los recursos fue a apoyar la fase más intensa

de la reforma agraria en La Laguna y Yucatán, mediante los Bancos Nacionales Agrícolas. Ello implicó obtener créditos directos del Banco de México, que excedían el “candado” o límite legal. Se dio lo que se llamó históricamente el “sobregiro”. En relación con ingresos de \$400 millones de pesos, el límite eran \$40 millones; el Banco financió inicialmente \$100 millones. Se inició lo que se llamó el financiamiento deficitario (de inspiración keynesiana), algo superior a 1% del PIB, hasta ese momento el mayor de la historia.³ El Consejo del Banco de México, también por primera vez, haciendo gala de su autonomía, públicamente se manifestó contra la política del gobierno, a través de un memorándum, elaborado en septiembre de 1937, denominado: “Origen, Consecuencias y Remedios del Alza de Precios Interiores”, elaborado principalmente por Palacios Macedo, que después se convirtió en la Biblia del ITAM.⁴ No sorprenderá que el Manifiesto sostiene que[,] la principal causa de la inflación que se estaba produciendo[,] fue el aumento de la masa monetaria, por alza de salarios y, sobre todo, por las fuertes inversiones que el gobierno realizaba en su Programa de Obras Públicas y la reforma agraria. Entre las recomendaciones planteaba obviamente “suprimir los fenómenos de economía deficitaria”. Fue un debate de gran altura conceptual entre el “realismo político” y económico de Hacienda y la “ortodoxia” doctrinal del Banco de México. Sí había un cierto grado de inflación (nunca más de 9%, promedio en 1936-1939 = 5.5%). El presidente apoyó a Suárez y éste sostuvo las políticas. Eventualmente se llegó a un Acuerdo con el Consejo del Banco, se introdujeron cambios en la Ley, para dar más flexibilidad, y el gobierno asumió el compromiso de documentar la deuda, mediante bonos, y luego, reducir el sobregiro. ¡Se sentó el precedente histórico de que la política monetaria debía subordinarse al interés nacional y a las políticas de Hacienda, y que su prioridad era sostener el crecimiento! De 1936 a 1940 se incurriría en déficits, pero moderados.⁵

3 Suárez, mismo justificó el “financiamiento deficitario”: “Tratándose de un país poco desarrollado, el ahorro nacional no existe y el capital extranjero no acude; el Estado, mediante el procedimiento de financiamiento deficitario (emisión de papel moneda o anticipos del Banco Central al gobierno), interviene para poner en movimiento recursos activos del país y crear el capital, que no existe.” También, Cárdenas, Enrique: “La política económica de Cárdenas”, p. 136. Este artículo es fundamental para analizar la política económica de Cárdenas.

4 Carrillo Flores, Antonio, p. 30. “Hasta donde yo sé, fue la última vez que el Consejo de Administración y el Director del Banco de México presentaron solidaria y formalmente una petición al gobierno de que modificase sus políticas de inversiones y salarios, a fin de mantener la estabilidad monetaria”. Y, Suárez Dávila, Francisco: “*Creecer o no Creecer. Del Estancamiento Estabilizador al Nuevo Desarrollo*”, p. 75.

5 Suárez, Eduardo, *op. cit.*, prólogo de Carrillo Flores, p. XXXIII-XXXVI; Suárez Dávila, Francisco en *México, 75 años de Revolución*, p. 376-379 y, Carrillo Flores, Antonio, en *50 Años de Banca Central*.

Fue un punto de inflexión. Según el economista Daniel Díaz Fuentes, en un valioso estudio, “La política económica anterior a 1936, podría caracterizarse de ortodoxa y procíclica, ya que ajustaba el gasto a las tendencias del ingreso fiscal. A partir de 1936 los desequilibrios fiscales fueron aceptados para fomentar el crecimiento y la distribución de la renta, el gobierno fue más heterodoxo y expansivo”.⁶

En marzo de 1938 se nacionalizó el petróleo. Entre las represalias, el gobierno estadounidense canceló las compras de plata. Nuevamente se tomó una decisión trascendental. Como lo atestigua Carrillo Flores, entonces director de Crédito: ante la disyuntiva de adoptar medidas deflacionarias para sostener la paridad, se tomó la decisión de flotar el peso, lo cual significó una devaluación de \$3.60 a \$4.95 pesos.

El resultado de estas políticas contracíclicas del financiamiento deficitario, fue que, mientras que entre 1929 y 1932 se cayó la economía en casi 25%: 5.7% anual promedio; en 1937 y 1938 creció 3.3 y 1.6%. Después, con los preparativos de guerra, se recuperó la economía estadounidense, y con ello nuestras exportaciones estimuladas por la devaluación. En 1939 crecimos a 5.4%.

Otro tema relacionado, en que participó la Secretaría de Hacienda, fue contribuir *a)* a la organización de la industria petrolera, a través de Pemex, con el Profesor Jesús Silva Herzog a la cabeza; *b)* a resolver el problema del boicot generalizado a nuestras ventas de petróleo. Para ello, el secretario Suárez se valió de un agente independiente, el señor Davis, que realizó las ventas en el mercado libre, inclusive a países del Eje, y, *c)* finalmente, iniciar negociaciones sobre la indemnización a las compañías petroleras, para lo cual ayudaron las relaciones previas del secretario Suárez, y que ni Roosevelt, ni el Embajador Daniels, tenían especial simpatía hacia las compañías. El punto de partida que logró Suárez con el secretario de Estado Cordell Hull, en la Conferencia de la Habana, era que cada país nombraría a un experto valuador prestigiado. Suárez, como secretario del presidente Ávila Camacho, continuaría apoyando las negociaciones con las compañías petroleras estadounidenses, hasta concluir las, y finalizar el convenio sobre la deuda externa, suspendida desde la Revolución, que nos regresaría a una normalidad en las relaciones internacionales.

Antonio Manero, testigo presencial e historiador financiero escribió: “La lucha sostenida en el campo financiero de industrial por el gobierno del Presidente Cárdenas y su Secretario de Hacienda, fue una de las más difíciles y más valientemente disputadas de cuantos se hayan presentado en la historia de México.”⁷

⁶ Suárez Dávila, Francisco: *Crecer o no crecer*, p. 84, y Díaz Fuentes, pp. 201-2020.

⁷ Suárez Dávila, Francisco, en *México 75 años de Revolución*, p. 3,279, y Suárez, Eduardo, *op. cit.*, prólogo de Carrillo Flores, p. xxxii.

Detrás del éxito en los resultados de crecimiento, inversión y transformación social, se dio la transición sistémica de la estrategia económica, en favor de un Estado desarrollista, en que tuvo un papel fundamental la política hacendaria, comprometida a apoyar estos objetivos. Un tema fundamental como lo han identificado los mejores historiadores económicos: Enrique Cárdenas,⁸ Jaime Ros y Moreno Brid fue que se actuó para ampliar los márgenes del instrumental de la política, que en 1935 eran muy limitados. Sólo monedas de plata y oro, un Banco Central pasivo, poco crecimiento del PIB y de las exportaciones: ergo, poca recaudación fiscal y ningún acceso al crédito externo. Sobre todo, un enfoque liberal conservador, con un Estado abstencionista y una política que privilegiaba la estabilidad financiera. Todo esto cambió con el Estado desarrollador de Cárdenas y de Suárez: una Secretaria de Hacienda cuyo principal objetivo era el crecimiento, no la estabilidad; apoyar el gasto y el crédito público hacia la inversión en infraestructura y las reformas sociales. La creación de empresas públicas fuertes en áreas estratégicas, Pemex, CFE, Ferrocarriles. Fortaleció el Banco de México y con ello una política monetaria expansionista, basada en la aceptación del billete fiduciario y la expansión del circulante monetario, el papel de los bancos de desarrollo: Nafinsa en la industrialización, y los Bancos de Crédito Rural y Agrícola, en apoyo a la reforma agraria, el uso del financiamiento directo del Banco al gobierno y, cuando fue necesario, recurrir al financiamiento deficitario, siempre en límites prudentes. También creó, para estimular la recaudación tributaria, dando confianza al causante, la Ley de Justicia Fiscal, el Tribunal Fiscal de la Federación y el primer Código Fiscal de 1938. Ya para 1940, el Estado mexicano contaba con un amplio instrumental de política económica para impulsar el crecimiento. El crecimiento promedio en 1935-1940 fue de 4.5%, con todo y presión recesiva en 1937-1938. Por la orientación de las políticas del presidente Cárdenas hacia objetivos marcadamente sociales, hay quienes lo catalogaron de “populismo económico”. Enrique Cárdenas afirma que “El gobierno del Presidente Cárdenas está muy lejos de lo que recientemente se ha dado en llamar populismo económico”.⁹ Más bien, el presidente Cárdenas, con el secretario Suárez, fueron los primeros en utilizar los instrumentos de política económica con moderación para minimizar las fluctuaciones macroeconómicas exitosamente.

Suárez expresa la esencia de su pensamiento: “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.”¹⁰

8 Cárdenas, Enrique, *op. cit.*, p. 141. Así como el libro de Jaime Ros y Moreno Brid, su capítulo “La consolidación de un Estado desarrollista, bajo Cárdenas”, pp. 123-131.

9 Cárdenas, Enrique, *Ibid*, pp. 123-131.

10 Suárez, Eduardo, *op. cit.*, p. 411.

VI. Conclusiones. La política cardenista, un laboratorio económico, frente a las políticas liberales de 1929 y 2019

El análisis de la estrategia económica y la política hacendaria del cardenismo proporciona un laboratorio comparativo, de ideas diametralmente opuestas a las liberales y neoliberales: por un lado, las políticas liberales de Montes de Oca de 1929, que para México profundizaron la Gran Depresión y, lamentablemente, por el otro, las políticas neoliberales de López Obrador (2019-2021), que han profundizado o no compensado la Depresión de 2020 que, combinada con la pandemia, han provocado la mayor caída del PIB en un siglo, sin ningún verdadero programa de aliento. Se abre un periodo de recuperación que tomará hasta 2024 –casi los cinco años de la Gran Depresión–. Por otra parte, el modelo de la estrategia cardenista y la política hacendaria de Suárez sí adoptaron cambios paradigmáticos de estrategias, como los de Estados Unidos o Inglaterra, que adoptaron las nuevas ideas keynesianas de inversión, financiamiento deficitario, incremento de deuda, con buenos resultados de crecimiento y empleo. Sentaron las bases del desarrollismo, que nos dio 40 años de crecimiento de 6% anual, y mantuvieron, en un periodo muy difícil, altos niveles de crecimiento.

Bajo el modelo liberal de 1929-1933, Montes de Oca y sus seguidores liberales se oponen al intervencionismo de Estado y la planeación, postulan que el mercado automáticamente es el corrector de las bajas del ciclo económico, son partidarios del equilibrio fiscal, de un Banco Central autónomo, que debe preservar la estabilidad de precios y cambiaria. Los resultados fueron desastrosos, la depresión duro cuatro años, el PIB cayó 25%, 14% en un año. Se seguían las tesis de los economistas liberales, Hayek y Von Mises.

Lamentablemente, si uno compara estas políticas con las del actual gobierno, sorprende la similitud en cada una de ellas: ¡un Estado mínimo, austerocracia en el gasto, con un presupuesto bajo para 2021, igual al de 2020, y aun el de 2019, ante cambios dramáticos en el entorno! “Políticas de normalidad”, ante la “anormalidad”. Con inversión pública inferior a la de Cárdenas, defensa del equilibrio fiscal, no aumento de impuestos, no acceso al crédito externo, respeto a la autonomía del Banco de México en la preservación de la estabilidad. También cancela el uso de instrumentos. Una política de beneficencia social con pocos recursos, nada comparable a la gran reforma agraria (ahora siembra de “arbolitos”); mantiene una banca del “subdesarrollo”, dedicada a apoyar a la banca privada; una apertura comercial que, sin política industrial, no genera crecimiento, y subordinación a Estados Unidos. Resultados lamentables: un trimestre de caída histórica de 18%, y un año de entre 9 y 10%, el más bajo desde 1932, con aumento de desempleo, pobreza

y desigualdad. Ambas en abierto contraste con la política cardenista. Debo agregar que, dentro del desorden imperante, la política de Hacienda y Banco de México, financieramente conservadoras, es lo que nos permite todavía evitar una crisis. Pero, ¿sí tenemos un crecimiento mediocre, como durante todo el milenio... el estancamiento estabilizador!

Las políticas económicas del presidente Cárdenas y la hacendaria del secretario Suárez aprovechan la Gran Depresión para realizar una verdadera transformación, un cambio de paradigma, como ocurrió en la mayor parte de los países del mundo, y como está ocurriendo ahora. Sienta las bases de un Estado desarrollador, intervencionista, con visión y planeación de largo plazo. Favorece grandes cambios en el campo con la reforma agraria, y apoyos al movimiento obrero. Persigue una política nacionalista, con la nacionalización del petróleo, los ferrocarriles, defiende la soberanía frente a Estados Unidos. La política hacendaria de Suárez apoya y sustenta estos esfuerzos: amplía los márgenes de acción de instituciones, políticas y recursos. Una política fiscal expansionista de obra pública, que cambia la estructura del gasto; el fortalecimiento del Banco de México, con una importante expansión monetaria, cuando es necesario lo subordina al interés nacional e incurre en financiamiento deficitario de influencia keynesiana, como lo practican los grandes países; uso de los recién creados bancos de desarrollo, para promover el crédito público, para la industrialización y la reforma agraria, que aumenta el mercado interno y la capacidad de compra; subordina el tipo de cambio a promover la exportación y la sustitución de importaciones, no la estabilidad. Sus resultados significan un crecimiento anual de 4.5%, a pesar de la desaceleración de 1937, compensando una seria recesión en Estados Unidos.

Lo interesante es que estos modelos diametralmente opuestos generarían un fascinante debate económico entre liberales y desarrollistas keynesianos, que duraría con los mismos personajes, durante la siguiente administración de Ávila Camacho, que mantuvo a Eduardo Suárez en Hacienda, y hasta los años 50, rematando en un debate entre secretarios de Hacienda de ambas corrientes: Montes de Oca y Pani, ¿converso al liberalismo!, y Suárez y Ramón Beteta, desarrollistas. Este debate renace actualmente entre neoliberales y progresistas neodesarrollistas. Para muchos destacados economistas, como los premios Nobel Stiglitz y Krugman, Rodrik, el neoliberalismo fue sepultado con la Gran Recesión de 2008 y es responsable también de las grandes crisis de 1929 y, para México, también la bancaria de 1994. Para los liberales, rescatar las políticas desarrollistas es nostálgico, ya no están dadas las circunstancias de entonces. Pero las tesis y políticas básicas de este modelo, adaptadas al presente, las practican los países más exitosos actuales, como China y Vietnam y, en general, los asiáticos.

Todo esto demuestra la importancia de reexaminar la política hacendaria cardenista, una verdadera 3T. Se aprecia cómo la política hacendaria contribuyó al fortalecimiento del Estado mexicano, con una economía que tendría 40 años de auge, aportando un exitoso modelo de desarrollo económico y socialmente incluyente. Ojalá sirviera de inspiración para introducir grandes cambios en la fallida estrategia actual, para rescatar la 4T. Si no se hacen las transformaciones necesarias, si las políticas no se ajustan radicalmente, para hacer frente a la depresión económica y la pandemia social, vamos enfilados a una crisis que puede ser de salud, social, fiscal y económica en el 2021.

Bibliografía

- Cárdenas, E. (1994), *La Hacienda Pública y la Política Económica: 1929-1958*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, E. (1987), *La industrialización mexicana, después de la Gran Depresión*, México, El Colegio de México.
- Cárdenas, E. (1994), "La política económica en la época de Cárdenas", en *Historia económica de México* (vol. 5), México, Fondo de Cultura Económica.
- Carrillo Flores, A. (1976), "Acontecimientos sobresalientes en la gestión y evolución del Banco de México", en *Cincuenta años de Banca Central, México*, Banco de México y Fondo de Cultura Económica.
- Moreno-Brid, J.C., J. Ros Busch (2019), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Suárez Dávila, F. (2013), *Crece o no crece. Del estancamiento estabilizador al nuevo desarrollo*, México, Taurus.
- (1986), "Política hacendaria y economía política en el México posrevolucionario", en *México, 75 años de Revolución*, Fondo de Cultura Económica.
- (2012), "Retórica, Política Económica y Resultados del Desarrollismo Mexicano: 1932-1958", en Ma. Eugenia Romero (coord.), *Fundamentos de la política económica en México: 1910-2010*, México: UNAM.
- Suárez, E. (1977), *Comentarios y recuerdos*, México, Editorial Porrúa.