

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

Todos los países hoy desarrollados —comenzando por Inglaterra, y posteriormente Estados Unidos, Alemania, Japón, etc.— basaron sus estrategias de industrialización en la protección de sus mercados internos y en robustas políticas industriales y de innovación. Pero después de que cada uno de ellos alcanzó la cumbre de la industrialización, predicó el fundamentalismo de mercado (la fe ciega en el libre comercio y en la mano invisible del mercado para asignar eficientemente los recursos), intentando así “arrojar la escalera por la cual había trepado para impedir a otros la posibilidad de alcanzarlo” (Friedrich List, *Sistema nacional de economía política* [1841], México, FCE, 1979; y Ha-Joon Chang, *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Catarata, 2004). No obstante, los países que se han industrializado después (Corea del Sur, Taiwán, etcétera) no hicieron caso a las prédicas del fundamentalismo de mercado y subieron por la misma escalera del comercio administrado y de las políticas industriales y de innovación. Recientemente, las exitosas economías emergentes (China, India, etc.) tampoco han asumido la ideología de la infalible mano invisible del mercado, sino que han aplicado políticas comerciales, industriales y de innovación orientadas a la generación de capacidades competitivas, utilizando la misma escalera que conduce al desarrollo.

Hace diez años, al concluir una acuciosa investigación sobre las economías que después de 1950 lograron crecer a una tasa del 7% anual o mayor durante 25 años o más, de modo que poco más que quintuplicaron su PIB cada 25 años, la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo, patrocinada por la Fundación Hewlett, por varios gobiernos europeos y el Banco Mundial, e integrada por 22 expertos, entre ellos dos premios Nobel de Economía (Michael Spence y Robert Solow) afirmó: “Los gobiernos de las economías

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

de alto crecimiento no fueron puristas del libre mercado. Ellos intentaron una variedad de políticas que ayudaron a diversificar las exportaciones y sostener la competitividad. Estas incluyeron políticas industriales para promover la inversión en nuevos sectores y el manejo del tipo de cambio apoyado en controles selectivos de capital y acumulación de reservas”. Además, “ningún país ha logrado un rápido crecimiento sin mantener impresionantes tasas de inversión pública en infraestructura, educación y salud” (Commission on Growth and Development, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington, D.C., The World Bank, 2008).

El análisis comparativo de un país típicamente adherido a los dogmas del fundamentalismo de mercado *versus* un país que optó por trepar la escalera hacia el desarrollo mediante políticas comerciales, industriales y de innovación, ilustrará lo anterior. De manera casi simultánea, México y China comenzaron la orientación de sus economías hacia los mercados externos, pero lo hicieron con estrategias radicalmente distintas: China lo hizo mediante una *estrategia de desarrollo liderado por el Estado* (denominada por los chinos “economía de mercado socialista”, analizada en la primera sección de este volumen), que fue instrumentada a partir de 1979 como plasmación de las reformas promovidas por Deng Xiaoping; México, en cambio, lo hizo mediante una *estrategia neoliberal*, basada en los dogmas del fundamentalismo de mercado (denominada “estrategia del cambio estructural” o de “modernización económica”), que fue instrumentada a partir de 1983 por el gobierno de Miguel de la Madrid y mantenida férreamente hasta el gobierno de Peña Nieto.

Los resultados de ambas estrategias han sido diametralmente opuestos. En 1982, el producto interno bruto de la República Popular China ascendía a 527 370.8 millones de dólares estadounidenses a precios constantes de 1990 corregidos a paridad de poder adquisitivo (PPP), mientras que el PIB de México ascendía a 655 585.9 millones de dólares PPP de 1990. Treinta y cinco años después, el PIB de China alcanzó los 13 634 186.4 mdd PPP de 1990, mientras que el PIB de México apenas ascendió a 1 447 279.4 mdd PPP de 1990 (con base en el FMI, *World Economic Outlook Databases*, abril, 2018). Después de haber sido en 1982 la décima economía del planeta, como por arte de magia la República Popular China se convirtió en la primera potencia económica del mundo (si el PIB se mide en dólares corregidos a paridad de poder adquisitivo), superando a Estados Unidos, cuyo PIB en 2017 fue de 11 415 597.9 mdd PPP de 1990. En contraste, México cayó del noveno lugar que en 1982 ocupaba entre las economías del planeta, al onceavo lugar en 2017.

¿Qué hizo la diferencia? La clave radica en las distintas estrategias nacionales de desarrollo e inserción en la globalización. México fue globalizado bajo la ortodoxia del fundamentalismo de mercado, mediante el decálogo de políticas económicas neoliberales del Consenso de Washington, que comprenden: la apertura comercial unilateral, abrupta y prácticamente indiscriminada; la supresión o reducción de las políticas de fomento económico general y sectorial; la liberalización acelerada e imprudencial de los mercados financieros; la privatización de las empresas públicas como fin en sí mismo (es decir sin adoptar, en las áreas de interés público, las medidas precautorias y el marco regulatorio para asegurar su mejor funcionamiento y el de los respectivos mercados); la liberalización a ultranza de la inversión extranjera directa y de otros rubros de la cuenta de capital (mercado de dinero, mercado accionario, etc.); la rígida ortodoxia de la disciplina fiscal y monetaria a ultranza, que cancela la función activa de las políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) sobre el crecimiento económico sostenido del producto nacional y del empleo; y, en suma, mediante una estrategia de reducción del papel del Estado como agente activo del desarrollo económico y social.

China, en cambio, partiendo de sus propias realidades, diseñó por sí misma su estrategia de desarrollo e inserción en la globalización, manteniendo el control de sus procesos de transformación: no realizó una liberalización comercial unilateral y abrupta, sino que fue abriendo gradual y selectivamente (por regiones e industrias) su comercio exterior; no suprimió sus políticas de fomento económico general y sectorial, sino que las reformó y diversificó; no privatizó a toda costa sus empresas públicas, sino que elevó la eficiencia de sus grandes empresas estratégicas otorgándoles autonomía financiera y de gestión (convirtiéndolas en grandes motores de desarrollo, en torno a los cuales se desarrollaron las empresas privadas); no liberalizó abruptamente su sistema bancario, sino que lo reestructuró, rompiendo su estructura monopólica (sistema de un sólo banco) para crear un sistema de múltiples bancos y empresas financieras independientes, que inicialmente fueron en su totalidad de propiedad pública o social; no liberalizó la inversión extranjera directa, sino que promovió su ingreso hacia ramas económicas seleccionadas, principalmente mediante asociaciones con empresas nacionales, como parte de su política industrial de diversificación productiva, desarrollo tecnológico, elevación acelerada de la productividad y fomento de las exportaciones.

Además, las políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) de China —a diferencia de México— han estado consistentemente orientadas al crecimiento económico sostenido y no a la estabilidad de precios como objetivo prioritario a ultranza (ergo, cuando ha sido conveniente para soste-

ner el crecimiento, China ha tolerado inflaciones moderadas, como ocurrió en el periodo 1990-1997, cuando su PIB real creció a una tasa media de 10.5% anual con una inflación media de 10% anual). Destaca especialmente la sistemática subvaluación de su tipo de cambio como palanca de la competitividad-precio de sus productos en los mercados internacionales. Para decirlo con Dani Rodrik: un tipo de cambio competitivo “es de facto la forma de política industrial más eficaz que se pueda imaginar” (D. Rodrik, “The IMF Needs Fresh Thinking on Capital Controls”, *Project Syndicate*, 11/ XI/2009); y China ha sido uno de los países que con mayor audacia, consistencia y éxito han utilizado esta “eficaz forma de política industrial”. Baste recordar que en el periodo 1989-2017, China acumuló un *superávit comercial* de 4 341 688.9 millones de dólares, lo que constituye el indicador estructural más fehaciente de la enorme subvaluación de su moneda. Por el contrario, la sistemática utilización del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria en México (desde el Pacto de Solidaridad Económica firmado en 1987 hasta el presente, con excepción del bienio 1995-1996, posterior a la macrodevaluación decembrina de 1994) ha traído consigo la casi crónica sobrevaluación del peso mexicano, de manera que el *déficit comercial* acumulado durante el periodo 1989-2017 ascendió a 235 421.4 millones de dólares, incluyendo los enormes ingresos petroleros (si se excluyen estos ingresos, como aconsejarían los conocedores de la enfermedad holandesa, el déficit comercial acumulado ascendería a 712 379.7 millones de dólares), evidenciando así la sobrevaluación crónica de nuestra moneda, con los consiguientes efectos adversos sobre la competitividad y el crecimiento económico.

Como resultado de su estrategia de mercado dirigido, hereje al Consenso de Washington, China elevó su ingreso espectacularmente: su PIB per cápita en dólares PPP de 1990 creció 1 787.6% durante el periodo 1983-2017, a una tasa media del 8.8% anual. En contraste, como resultado de su estrategia económica neoliberal, apegada a los dogmas del Consenso de Washington, México sólo consiguió un crecimiento acumulado de 32.9% en su PIB per cápita durante el periodo 1983-2017 (en dólares PPP constantes de 1990), a una tasa media del 0.8% anual (sin considerar a los 13.5 millones de mexicanos que durante este lapso emigraron al extranjero en busca de empleos que no encontraron en nuestro país: si se incluyen en la población, el crecimiento acumulado per cápita fue de apenas 18.4% durante el periodo 1983-2017, a una tasa media del 0.5% anual). Para México, el castigo por la sumisión acrítica al fundamentalismo de mercado; para China, el premio a la heterodoxia económica, al pragmatismo y a la iniciativa histórica.

Durante el mismo periodo de análisis, Corea del Sur tenía en 1982 un PIB per cápita de 3 696.6 dólares estadounidenses de 1990 corregidos a paridad

de poder adquisitivo (PPP), inferior al PIB per cápita mexicano, que era de 8 632.8 dólares PPP de 1990. Treinta y cinco años después, México obtuvo un producto interno bruto por habitante de 11 474.5 dólares PPP de 1990, menos de la mitad del PIB per cápita de Corea del Sur, que alcanzó los 23 201.2 dólares PPP de 1990.

¿Qué hicieron bien los coreanos? En lugar de aplicar los dogmas del Consenso de Washington, Corea del Sur diseñó soberanamente su propia estrategia de desarrollo, basada en políticas sustitutivas de importaciones combinadas con una agresiva promoción de sus exportaciones, apoyadas en un fuerte intervencionismo del Estado como planificador, conductor y promotor del desarrollo; en un fuerte impulso al desarrollo tecnológico endógeno y adoptado (su gasto en ciencia y tecnología representó en 2015 el 4.3% del PIB, contra 0.5% del PIB de México); en la formación de recursos humanos a través de su sistema educativo y de la capacitación laboral integrada a la política industrial; en un creciente ahorro interno que saltó desde el 15.2% del PIB en 1970 hasta el 36.5% del PIB en 2017, apoyado en un robusto sistema financiero funcional a su estrategia de industrialización; y en un dinámico mercado interno como motor nodal del desarrollo, impulsado por una política de incremento sostenido de los salarios reales, cuyo poder adquisitivo durante el periodo 1970-2008 aumentó a una tasa media de 5.1% anual en el conjunto de la economía y a una tasa real de 6.5% anual en la industria manufacturera, mientras que durante el periodo 2009-2017 los salarios medios reales se incrementaron a una tasa media de 4.7% anual.

La multifacética política industrial de Corea del Sur arrancó de un plan estratégico y desplegó pragmáticamente un conjunto coherente de instrumentos de fomento: política comercial selectiva y crédito preferencial para sectores seleccionados; participación del gobierno con capital de riesgo en la creación de industrias estratégicas, incluso en asociación con empresarios privados; subvenciones especiales a sectores exportadores y a industrias estratégicas y prioritarias, exigiendo a cambio claros compromisos de desempeño periódicamente verificables; además de una notable eficiencia administrativa de los funcionarios al servicio de la industrialización (véase especialmente Robert Wade, *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*, México, FCE, 1999). Sus resultados han sido tan exitosos, que hasta el Banco Mundial ha reconocido la importancia de los instrumentos sectoriales en la política industrial coreana: “la República de Corea y otros países de Asia oriental, además de asegurar la existencia de los factores económicos, sociales e institucionales fundamentales, han utilizado toda una gama de instrumentos para la promoción del mercado. En algunos casos, las intervenciones han

sido bastante complejas, por ejemplo, el uso de subvenciones en forma muy estratégica” (Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997, El Estado en un mundo en transformación*).

Además, las políticas macroeconómicas de Corea del Sur han estado consistentemente orientadas al crecimiento económico elevado y no a la estabilidad de precios como objetivo prioritario a ultranza. Para empezar, desde las primeras etapas de su industrialización Corea del Sur aplicó una política de tipo de cambio subvaluado. Así, mientras en México los *procesos de sobrevaluación cambiaria* de los años setenta desembocaban en la crisis de balanza de pagos de 1976 y en la dramática *crisis de la deuda* de 1982, Corea del Sur realizaba —sin perder su dinamismo económico— sucesivas minidevaluaciones de su moneda que, arrancando de una fuerte subvaluación en los años sesenta, pasó gradualmente de 310.6 won/dólarUS en 1970 a 731.1 won/dólarUS en 1982. Si el gobierno de Corea hubiera *defendido su moneda* a ultranza (como lo hizo en México el presidente López Portillo: “defenderé mi peso como perro”, lo que condujo a la crisis de la deuda de 1982); o hubiera perseguido una baja inflación a toda costa utilizando la paridad won/dólar como ancla antiinflacionaria (como hizo en México el gobierno de Carlos Salinas, hasta desembocar en la tremenda crisis financiera de 1994-1995), Corea del Sur no sería el país industrializado que actualmente es.

De hecho, la crisis financiera que arrastró a Corea del Sur en 1997-1998 fue la excepción que confirma la regla: frente a las presiones del FMI y del Departamento del Tesoro estadounidense, Corea flexibilizó sus regulaciones sobre flujos financieros internacionales, incluso de corto plazo (golondrinos), abriendo cauce a un descontrolado ingreso de divisas con la consiguiente apreciación de su moneda nacional, lo cual trajo consigo el desequilibrio de sus balanzas comercial y de cuenta corriente, generando una bomba de tiempo que explotó en 1997, cuando la caída del *bath* tailandés desencadenó la salida en manada de inversiones extranjeras de cartera desde los países asiáticos. En un primer momento, después de recibir asistencia financiera del FMI, Corea del Sur aplicó la ortodoxia de la austeridad fiscal y la restricción monetaria prescritas por el FMI, que hundieron a su economía real en una profunda crisis (el PIB de Corea del Sur cayó 6.9% en 1998). Pero pronto aprendió la lección: desechó las recetas macroeconómicas ortodoxas del FMI y aplicó de manera soberana medidas heterodoxas de reactivación económica, que incluyeron políticas fiscales y crediticias expansivas (véase Paul R. Krugman, *De vuelta a la economía de la Gran Depresión*, Norma, Bogotá, 2004 y Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002). El FMI había pronosticado que si Corea del Sur se portaba bien, aplicando la ortodoxia, conseguiría un crecimiento del 2% en 1999; pero aplicando su propia heterodoxia, que incluyó un déficit fiscal

de 3% del PIB en 1999, Corea del Sur logró un crecimiento del 9.5% durante ese año y del 8.5% en 2000; además de haber obtenido un superávit en cuenta corriente de 5.5% del PIB en 1999 y de 2.4% del PIB en el 2000; manteniendo, desde luego, su crecimiento en los años subsecuentes. Durante la Gran recesión de la economía internacional de 2008-2009, Corea del Sur volvió a aplicar políticas macroeconómicas contracíclicas, y nuevamente la *heterodoxia keynesiana* trajo consigo la recompensa de prosperidad para los coreanos.

En México, por el contrario, en lugar de enfrentar las recesiones de nuestra economía con enérgicas acciones de política monetaria y fiscal contracíclicas, la tecnocracia neoliberal se ha mantenido fiel a la ortodoxia de la “disciplina fiscal” y la restricción monetaria, dejando indefensa a nuestra economía frente a las recesiones (por ello, durante la Gran recesión de 2009, el PIB de México sufrió una caída de 5.9%). Además, al utilizar el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria, con la consiguiente sobrevaluación de nuestra moneda, la tecnocracia neoliberal mexicana ha debilitado de manera casi crónica la competitividad de nuestra planta productiva.

Resultados: el PIB per cápita de Corea del Sur creció a una tasa media del 5.4% anual durante el periodo 1983-2017, mientras que el PIB per cápita de México —medido también en dólares PPP de 1990— solo creció a una tasa media de 0.8% anual. Nuevamente el contraste de resultados entre la sumisión a la ortodoxia del fundamentalismo de mercado y la aplicación soberana de una estrategia heterodoxia de desarrollo liderado por el Estado. Ya lo había observado el profesor Joseph Stiglitz poco después de haber sido galardonado con el Premio Nobel de Economía 2001 (“Globalism’s Discontents”, en *The American Prospect*, vol. 13, núm. 1, enero de 2002): “Entre las naciones del mundo, las del este de Asia han crecido más rápido y han hecho más por reducir la pobreza. Y lo han logrado, enfaticémoslo, vía ‘globalización’. Su crecimiento se ha basado en las exportaciones, aprovechando el mercado global y cerrando la brecha tecnológica”. Sin embargo, hay “una distinción clave: cada uno de los países que han tenido mayor éxito en la globalización determinó su propio ritmo de cambio; cada uno se aseguró al crecer de que los beneficios se distribuyeran con equidad y rechazó los dogmas básicos del ‘Consenso de Washington’, que postulaban un mínimo papel del gobierno y una rápida privatización y liberalización”.

Japón fue el país pionero de las estrategias de desarrollo liderado por el Estado en Asia, siendo la primera nación asiática en ingresar al selecto club de los países desarrollados. La historia cuenta que en 1853, cuando los barcos de la Armada de Estados Unidos entraron a la Bahía de Edo (hoy Tokio), Japón quedó deslumbrado por la enorme superioridad tecnológica de los

invasores. El contralmirante Matthew Perry, que comandaba la expedición, llevaba la encomienda de abrir a Japón al comercio exterior. Los japoneses se vieron obligados a abrir tres de sus puertos al comercio y a otorgar otras concesiones a los estadounidenses. Pero simultáneamente Japón tomó la firme determinación de industrializarse a marchas forzadas para no convertirse en colonia de una potencia extranjera. Las primeras grandes industrias (astilleros, siderúrgicas, fábricas de cemento, de textiles, etcétera) fueron fundadas por el gobierno y posteriormente transferidas a una emergente clase empresarial comprometida con el desarrollo. Desde entonces, el Estado japonés asumió el papel de rector y facilitador del desarrollo, a través de: 1) la promoción de conglomerados de empresas, cuyos enlaces horizontales les permitieron desarrollar una sinergia industrial inédita; 2) un sistema de educación, investigación y capacitación directamente vinculado a los requerimientos de la industrialización, y 3) su legendaria oficina de planeación estratégica y promoción industrial: el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI por sus siglas en inglés, fundado en 1881 con el nombre de Ministerio de Agricultura y Comercio), cuya tarea dual consistió en identificar las áreas industriales de avanzado desarrollo tecnológico que debían impulsarse y en movilizar el capital y los recursos humanos calificados hacia las prioridades estratégicas. Sobre estas bases, Japón emprendió una estrategia de industrialización ambiciosa y compleja, que incluyó el imperativo de realizar de manera soberana su salto del subdesarrollo al desarrollo. Como señaló el viceministro de Industria, Ojimi Yoshihisa, al principiar los setenta: “El MITI decidió establecer en el Japón industrias que requerían la utilización intensiva de capital y tecnología, y que, considerando los costos comparativos de producción, resultarían en extremo inapropiadas para el Japón. Se trataba de industrias como la del acero, refinamiento de petróleo, petroquímica, automotriz, aérea, maquinaria industrial de todo tipo y electrónica, incluyendo computadoras electrónicas. Desde un punto de vista estático y a corto plazo, alentar tales industrias parecería entrar en conflicto con la racionalidad económica. Pero, considerando una visión a más largo plazo, éstas son precisamente las industrias donde la elasticidad de demanda del ingreso es mayor, el progreso tecnológico más rápido y la productividad de la mano de obra se eleva más rápidamente. Estaba claro que sin estas industrias sería difícil emplear una población de 100 millones y elevar su nivel de vida para igualar el de Europa y Norteamérica únicamente con industrias ligeras; para bien o para mal, Japón tenía que tener industria química e industria pesada. Según Napoleón y Clausewitz, el secreto de una estrategia exitosa está en concentrar el poder de lucha en los frentes clave de batalla; afortunadamente, la buena suerte y sabiduría que el Japón adquirió por necesidad, le han hecho posible concentrar sus limitados recursos de

capital en industrias estratégicas” (citado por F Fajnzylber, *La industrialización trunca en América Latina*, Nueva Imagen, México, 1983). Todavía en 1950, el PIB per cápita de Japón apenas representaba el 20.1% del PIB per cápita de Estados Unidos; pero en 1987 Japón alcanzó a Estados Unidos: su PIB per cápita ascendió a 20 066 dólares estadounidenses, contra 19 511.2 dólares en Estados Unidos. Fue el premio a su heterodoxia económica, a su fervor soberano y a su audacia.

Después de Japón, otros países asiáticos han desplegado estrategias de industrialización que, no obstante sus particularidades nacionales, son del mismo género que la previamente instrumentada por su exitoso vecino. Como ha concluido un brillante investigador de algunos de estos “milagros económicos”, en referencia específica a los casos de Japón, Taiwán y Corea del Sur: “los tres países tienen en común un compromiso intenso y casi inequívoco del gobierno por lograr la competitividad internacional de la industria interna y con ello, a la larga, elevar sus niveles de vida. Este compromiso llevó a los tres gobiernos a crear políticas y organizaciones bastante similares para dominar el mercado. Su notable éxito económico nos permite sugerir que han creado una forma más competitiva de capitalismo, del que bien podrían aprender otros países” (R. Wade, *El mercado dirigido*, *op. cit.*).

Entre las 13 economías que después de 1950 han crecido a una tasa media del 7% anual (o mayor) durante 25 años (o más), de manera que casi han duplicado (o más) su tamaño cada diez años, la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo incluyó, desde luego, a Japón, Corea del Sur y China. “El presente informe —escribe la Comisión— versa sobre este tipo de crecimiento elevado y sostenido: sus causas, consecuencias y su dinámica interna. Se podría decir que es un informe sobre “milagros económicos”, si no fuera porque creemos que el término puede dar lugar a confusión. A diferencia de los milagros, el crecimiento elevado y sostenido puede ser explicado y, confiamos, repetido” (*The Growth Report*, *op. cit.*).

En México, durante el periodo de aplicación de la estrategia de desarrollo liderado por el Estado —previa a la estrategia neoliberal—, estuvimos muy cerca de alcanzar el 7% anual de crecimiento sostenido del PIB durante casi medio siglo. Con una tasa media del 6.1% anual, la economía mexicana consiguió un crecimiento acumulado de 1 592.7% durante el periodo 1935-1982 (es decir, aumentó su tamaño en 15.9 veces); y el PIB por habitante (no obstante el elevado crecimiento demográfico de entonces) creció a una tasa media de 3.2% anual durante dicho lapso, con un crecimiento acumulado per cápita de 348% en 48 años.

El “milagro económico mexicano” —como se le conoció en la literatura económica— se sustentó en una estrategia de desarrollo dirigido por el

Estado a través de múltiples instrumentos de política económica: en primer lugar, políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) activas y prudentemente manejadas (con excepción de los años setenta y primeros ochenta, cuando se perdió la medida en las políticas macroeconómicas, como veremos adelante), las cuales permitieron el crecimiento sostenido del PIB y del empleo. En segundo lugar, políticas de fomento económico general que incluyeron: formación de recursos humanos, construcción de infraestructura, integración de un sistema financiero funcional mediante la creación de la banca nacional de desarrollo y la regulación y supervisión del sistema de banca comercial; desarrollo de un robusto sector energético público vinculado a la prioridades de la industrialización; y, desde luego, la creación del marco legislativo e institucional indispensable para regular el sano funcionamiento de los mercados. En tercer lugar, políticas de fomento sectorial para impulsar el desarrollo de sectores y ramas productivas (industriales y agrícolas) consideradas prioritarias, mediante paquetes de instrumentos promocionales que incluyeron: regulación sectorizada del comercio exterior, otorgamiento de créditos preferenciales a las actividades prioritarias (a través de la banca nacional de desarrollo, o de la banca comercial mediante cajones de asignación selectiva de créditos con tasas de interés preferenciales fijadas por el banco central); subsidios y estímulos a industrias nuevas y necesarias, exenciones fiscales a industrias exportadoras y a inversiones elegibles; sistema de precios de garantía o soporte para las cosechas básicas; sistema de compras de gobierno favorable a la industria mexicana; y asociación gobierno-empresarios, con capital de riesgo, en proyectos agropecuarios e industriales específicos.

Bajo esta estrategia económica —habitualmente denominada estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones— el PIB manufacturero creció a una tasa media del 6.7% anual, de modo que la industria manufacturera aumentó su producción 21.1 veces entre 1934 y 1982. De hecho, durante este periodo de prodigioso desarrollo industrial, se conformó una base industrial relativamente diversificada que comprendía las tradicionales industrias de bienes de consumo e intermedios (alimentos, bebidas, telas y prendas de vestir, calzado, vidrio, cemento, etc.), que se originaron durante la colonia o el siglo XIX, pero se habían renovado tecnológicamente en muchos de sus segmentos y multiplicado desde los años treinta, además de incluir nuevas industrias de bienes de consumo duradero, bienes intermedios y de capital, que se expandieron explosivamente durante las grandes oleadas de sustitución de importaciones de la posguerra (maquinaria y aparatos eléctricos y no eléctricos, siderurgia, industria química y petroquímica, productos minerales no metálicos y equipo de transporte). De hecho, la base industrial forjada desde los años cuarenta, y sobre todo durante las

grandes oleadas de industrialización de los años cincuenta, sesenta y setenta, continuó constituyendo el corazón y la mayor parte del tejido industrial existente en México (exceptuando las maquiladoras). Por eso, después de constatar que, tras el marasmo industrial del periodo 1982-1987, el relativo dinamismo industrial de los años noventa en México tuvo como líderes a las ramas industriales que ya en los años setenta eran las más dinámicas (automotriz, petroquímica básica, maquinaria y equipo eléctrico, industrias metálicas básicas, vidrio y las tradicionales de bebidas alcohólicas y conservas alimenticias), Enrique Dussel puntualizó que tal fenómeno “sugiere que el periodo de industrialización por sustitución de importaciones [...] ha proveído la mayoría de las condiciones tecnológicas, productivas y laborales disponibles durante el reciente periodo de crecimiento” (E. Dussel, *Economía de la polarización*, México, Jus, 1997).

Sin embargo, la exitosa industrialización sustitutiva de importaciones se descarriló no sólo por insuficiencias o debilidades de la estrategia industrializadora, sino también —y principalmente— por severas fallas de manejo macroeconómico.

Por una parte, al carácter relativamente unilateral de la estrategia sustitutiva de importaciones —que no fomentaba con suficiente vigor a los sectores manufactureros con potencial exportador, como sí hicieron los países de nueva industrialización del este de Asia, a fin de *propiciar un financiamiento endógeno de la industrialización*, a través de una balanza comercial equilibrada en manufacturas— se sumaba la débil promoción de la producción interna de bienes de capital y de importantes bienes intermedios a través de un más agresivo fomento del aprendizaje tecnológico y de los encadenamientos productivos (a diferencia de Japón y de los NICs, que *tempranamente* fomentaron las industrias de bienes de capital, incluyendo industrias de alta tecnología, así como sus clústeres o conglomerados industriales), de manera que ambas debilidades estratégicas generaban una *brecha de divisas crónica* en nuestro comercio exterior manufacturero.

Mientras las políticas macroeconómicas —principalmente la cambiaria y la fiscal— se manejaron con medida, asegurando la sostenibilidad del crecimiento económico, estos desequilibrios en la balanza comercial manufacturera se mantuvieron bajo control. Pero en los años setenta y primeros ochenta, el manejo imprudencial de las políticas *macroeconómicas* agravó la *brecha de divisas manufactureras*.

En efecto, la fuerte sobrevaluación del peso observada durante el periodo 1971-1975 (la paridad se mantuvo constante en \$12.50 por dólar, no obstante que la inflación mexicana alcanzó el 12.1% anual contra 6.8% anual en Estados Unidos durante dicho periodo), trajo consigo un crecimiento vertiginoso de las importaciones, a un ritmo mayor que las exportaciones.

En consecuencia, el déficit de cuenta corriente alcanzó el 4.9% del PIB en 1975, obligando a la macrodevaluación de 1976, que permitió reducir el déficit corriente al 1.9% del PIB en 1977. Sin embargo, durante el gobierno de José López Portillo, bajo la divisa de “un presidente que devalúa, se devalúa”, volvió a provocarse una fuerte sobrevaluación (la paridad peso/dólar pasó de \$22.58 en 1977 a sólo \$24.51 en 1981, aún cuando la inflación acumulada durante ese lapso fue de 198.6% en México contra 59.6% en Estados Unidos), provocándose nuevamente —no obstante los enormes ingresos petroleros— un creciente déficit de cuenta corriente (hasta el 6.5% del PIB en 1981), que incrementó la adicción al ahorro externo y desembocó en la crisis de la deuda de 1982.

Para colmo, una segunda falla de manejo macroeconómico apareció en los años setenta en forma de *creciente brecha ingreso-gasto público*. Aunque la expansión del gasto público comprendió un significativo incremento de la inversión —incluyendo las enormes inversiones para construir la plataforma petrolera y expandir las industrias eléctrica, petroquímica y siderúrgica—, así como un fuerte incremento del gasto social, dicha expansión acabó conduciendo a un *déficit fiscal* que se ensanchaba aceleradamente y era, por tanto, insostenible en el largo plazo. Lo peor es que los enormes *déficits operacionales* (o *déficits reales*, que descuentan el componente inflacionario del servicio de la deuda pública), que ascendieron al 3.8% del PIB, en promedio anual durante el sexenio 1971-1976, y al 4.8% del PIB en el sexenio 1977-1982, fueron financiados principalmente con deuda externa, de modo que este *manejo imprudencial de las finanzas públicas* se combinó con la sobrevaluación cambiaria conduciendo a nuestro país hacia el colapso financiero de 1982, que terminó sepultando la estrategia de desarrollo liderado por el Estado, al propiciar el ascenso al poder de un grupo tecnocrático neoliberal (véase el volumen 19 de esta colección de volúmenes), con una visión radicalmente distinta de la economía y el desarrollo.

En vez de corregir ordenadamente las *fallas de manejo macroeconómico* y de redefinir la estrategia de industrialización (de la tradicional sustitución de importaciones hacia objetivos más amplios, que incluyeran un mayor fomento de las exportaciones para lograr una balanza comercial manufacturera equilibrada, así como la promoción más resuelta de las industrias de bienes de capital y de sus encadenamientos productivos internos), el nuevo grupo gobernante de tecnócratas neoliberales —que arribó al poder del Estado con el gobierno de Miguel de la Madrid— optó por realizar un viraje de ciento ochenta grados en la estrategia económica.

Desde la visión fundamentalista de mercado, según la cual el intervencionismo gubernamental en la economía provoca distorsiones en el sistema de precios que derivan en asignaciones ineficientes de recursos, la tecnocracia neoliberal procedió a realizar un acelerado proceso de liberalización del

comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera, bajo la creencia de que la reducción general de la intervención del Estado en la economía permitiría aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización, favoreciendo la asignación eficiente de los recursos y el logro de mayores tasas de crecimiento de la economía y del bienestar social.

Sin embargo, la tierra prometida de la prosperidad ofrecida por los reformadores neoliberales resultó ser una fantasía. Bajo la estrategia económica de desarrollo liderado por el Estado —o estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones— el PIB mexicano creció a una tasa media de 6.1% anual durante el periodo 1934-1982; y el PIB per cápita creció a una tasa media del 3.2% anual, lo que significó un crecimiento per cápita acumulado de 348% en el lapso de dos generaciones. En contraste, durante las tres décadas y media de experimentación neoliberal, el PIB mexicano apenas creció a una tasa media del 2.3% anual durante el periodo 1983-2017; y el PIB per cápita —medido a precios constantes en moneda nacional— creció a una tasa media de 0.7% anual, lo que representó un crecimiento acumulado de apenas 15% en el lapso de más de una generación.

Durante muchos años, la narrativa oficial argumentó que el paupérrimo crecimiento de la economía mexicana observado desde la administración de Miguel de la Madrid se debió a que los “gobiernos populistas” de Echeverría y López Portillo dejaron a México hundido en la crisis de la deuda; y que los programas neoliberales —de “reformas estructurales” y “disciplinas macroeconómicas”— aplicados desde tiempos de MMH eran (y son) la mejor opción (o que “no había —y no hay— de otra”). Sin embargo, las evidencias empíricas internacionales muestran que sí había (y sí hay) de otra.

La estrategia de reconstrucción y desarrollo económico aplicada por Argentina después de su tremenda crisis de deuda externa que estalló en diciembre de 2001, ilustra fehacientemente que nuestros países de América Latina sí tenían una mejor opción para enfrentar la crisis de la deuda que estalló en 1982, como en su momento argumentaron destacados economistas latinoamericanos.

Contaré brevemente esta historia. La crisis argentina de 2001 fue más grave que la crisis de la deuda mexicana que estalló en agosto de 1982. Después del colapso, la deuda externa de Argentina representaba el 152.7% del PIB en 2002; mientras que la deuda externa de México representaba el 49.2% del PIB en 1983. Además, México contaba entonces con un enorme patrimonio público: una industria petrolera recién construida para extracción de crudo, refinación y producción petroquímica; un fuerte sector paraestatal que incluía una sólida banca nacional de desarrollo; una robusta industria eléctrica, los servicios telefónicos, los ferrocarriles, grandes empresas siderúrgicas, de fertilizantes, de carros de ferrocarril, etc.; mientras que

al estallar la crisis argentina los gobiernos neoliberales de Raúl Alfonsín y de Carlos Menem lo habían privatizado casi todo.

Al igual que la crisis mexicana de 1982, la crisis argentina estuvo precedida por un fuerte proceso de sobrevaluación del tipo de cambio, que trajo consigo un creciente déficit de cuenta corriente financiado con deuda externa, hasta que los flujos de endeudamiento se interrumpieron y sobrevino el colapso. Pero los orígenes de la sobrevaluación fueron distintos: en México, la sobrevaluación del peso había ocurrido porque —no obstante que la inflación acumulada de México fue de 124.4% durante el periodo 1977-1981, contra 50.1% en Estados Unidos, mientras que el tipo de cambio sólo pasó de 22.69 a 24.51 pesos por dólar durante dicho periodo— el gobierno mexicano se aferró a una postura de peso fuerte a ultranza, que puede resumirse en la conocida expresión del entonces presidente José López Portillo: “defenderé mi peso como perro”. Desde una perspectiva distinta, la sobrevaluación del peso argentino había ocurrido como resultado de una estrategia macroeconómica centrada en el control de la inflación, que utilizó el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria a través de una rígida caja de convertibilidad: un peso argentino por un dólar estadounidense.

Además, la crisis argentina fue precedida por la aplicación de una estrategia neoliberal apegada a los dogmas del Consenso de Washington, que incluyó la liberalización del comercio exterior, de la inversión extranjera y del sistema financiero, la privatización de las empresas públicas (incluyendo su industria petrolera y su industria eléctrica), y el clásico paquete de políticas macroeconómicas ortodoxas. Por ello, durante la reunión conjunta del FMI y el Banco Mundial de 1998 en Washington, Argentina fue presentada como “leading case”; y Carlos Menem fue llamado “el mejor presidente de los últimos 50 años” por el entonces director gerente del FMI, Michael Camdessus.

Pero en realidad la economía de Argentina estaba al borde del precipicio: la sobrevaluación de su moneda había traído consigo un incremento del déficit de cuenta corriente desde 647 millones de dólares en 1991 hasta 10 981.5 mdd en 1994 y 14 464.6 mdd en 1998, con el consiguiente salto de la deuda externa de 61 937 millones de dólares en 1991, a 152 5632 mdd en 1999 y hasta 166 272 mdd en 2001 (INDEC y MECON, *Sector externo*). En diciembre de este último año sobrevino la crisis de la deuda, la caja de convertibilidad colapsó y la economía real se hundió: el PIB argentino en 2002 fue 16.5% menor que en 2000, los salarios reales perdieron el 23% de su poder de compra, la tasa de desempleo alcanzó el 21.5% de la PEA, las clases medias con ahorros bancarios despertaron del sueño neoliberal con sus depósitos congelados en el llamado “corralito”, la pobreza se incrementó del

23.7% de los argentinos en 1999 al 45.4% en 2002, y la indigencia pasó del 6.6% al 20.9% de la población.

Sin embargo, a partir de 2003 la economía argentina se levantó como por arte de magia, para crecer al 6.3% anual durante el periodo 2003-2011.

¿Qué hizo Argentina para salir del abismo y lograr elevadas las tasas de crecimiento económico? La clave radica en su estrategia de reconstrucción y desarrollo, que arrancó de dos decisiones soberanas: 1) salvar al país primero y después servir la deuda externa, previa renegociación; 2) poner punto final al modelo económico neoliberal y pasar a una estrategia posneoliberal de desarrollo.

Desde su discurso de toma de posesión como presidente de Argentina, Néstor Kirchner definió los instrumentos fundamentales y los objetivos de la nueva estrategia económica (véase el texto completo en <www.presidencia.gov.ar/prensaoficial>, mayo de 2003). Respecto a la deuda externa adelantó: “Este gobierno seguirá principios firmes de negociación con los tenedores de deuda soberana en la actual situación de default, de manera inmediata y apuntando a tres objetivos: la reducción de los montos de la deuda, la reducción de las tasas de interés y la ampliación de los plazos de madurez y vencimiento de los bonos”. “No se puede volver a pagar deuda a costa del hambre y la exclusión de los argentinos, generando más pobreza y aumentando la conflictividad social”. Y así se hizo: Argentina sólo reanudó los pagos de su deuda externa hasta enero de 2005, cuando los acreedores aceptaron grandes quitas de la deuda y la ampliación de los calendarios de pagos (véase el capítulo de Dabat en este volumen).

En contraste, la postura del gobierno mexicano después del efímero default de 1982 fue pagar a los acreedores aun a costa del hundimiento de la economía real y del hambre de millones de mexicanos. No sólo desde el ámbito académico denunciamos los brutales costos económicos y sociales de esta errónea postura (para un recuento de daños véase por ejemplo mi libro *Crisis agrícola y alimentaria en México 1983-1988. Contribución al análisis de la crisis general de la economía mexicana*, México, Fontamara, 1988). Ciertamente, el entonces presidente Miguel de la Madrid nos descalificó llamándonos “críticos de cubículo”. Pero Norman Bailey, quien en 1982 era encargado de asuntos económicos del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos —ergo, insospechable de ser “crítico de cubículo”—, declaró con motivo del décimo aniversario de la crisis mexicana: “Por razones que realmente no logro comprender, México compró la idea de la iliquidez, que era lo que convenía a los bancos y a la Reserva Federal, pero no a los deudores”. “En un problema de liquidez el mecanismo de solución es otorgar nuevos préstamos y reestructurar vencimientos; en el estructural se procede a la negociación para reducir las deudas que se consideran impa-

gables al 100%, a través de mecanismos de quitas al principal y reducción en las tasas de interés” (Rossana Fuentes Beraín, “México mordió el anzuelo de los acreedores en 1982: Bailey”, *El Financiero*, 20 de agosto de 1992). Es decir, lo mismo que habían propuesto destacados economistas mexicanos, que en su momento también sugirieron —contra el club de bancos que ya se había formado; y bajo el principio y la evidencia factual de la corresponsabilidad de los acreedores en la crisis de la deuda— formar un club de deudores con los demás países latinoamericanos que habían caído en insolvencia. Pero la tecnocracia neoliberal descalificó esta postura pragmática.

Para colmo, el grupo de economistas neoliberales que arribó al poder con el presidente Miguel de la Madrid en 1982, en parte por sumisión al gobierno de Washington y en parte por convicción filosófico-económica, aplicó con singular fidelidad los programas neoliberales de estabilización y ajuste estructural prescritos entonces por el FMI y el Banco Mundial, más tarde resumidos por John Williamson en el Consenso de Washington. Resultado: tres décadas y media pérdidas para el desarrollo.

Por el contrario, Argentina no sólo se negó a asumir el 100% de la responsabilidad de la deuda externa e hizo valer la corresponsabilidad de los acreedores, sino que adoptó una firme estrategia económica posneoliberal. Al asumir la presidencia, Kirchner anunció el fin de la estrategia centrada en “el control de la inflación”, cuya “medida del éxito la daban las ganancias de los grupos más concentrados de la economía, la ausencia de corridas bursátiles y la magnitud de las inversiones especulativas” (*op. cit.*). Además, puntualizó que en la nueva estrategia de desarrollo: “El objetivo básico de la política económica será el de asegurar un crecimiento estable, que permita una expansión constante de la actividad y del empleo”. “Al contrario del modelo de ajuste permanente, el consumo interno estará en el centro de nuestra estrategia”. “La capacidad de compra de nuestra población deberá crecer progresivamente por efecto de salarios, número de personas trabajando y horas trabajadas”.

Como instrumentos primordiales de política macroeconómica, Kirchner anunció: “El Estado se incorporará urgentemente como sujeto económico activo, acelerando la terminación de las obras públicas inconclusas, la generación de trabajo genuino y la fuerte inversión en nuevas obras”. “La ausencia de rigidez cambiaria, el mantenimiento de un sistema de flotación con política macroeconómica de largo plazo en función del ciclo de crecimiento, el mantenimiento del superávit primario y la continuidad del superávit externo nos harán crecer en función directa de la recuperación del consumo, de la inversión y de las exportaciones”. “El equilibrio de las cuentas públicas [...] es fundamental”, y “deberá asentarse sobre dos pilares: gasto controlado y eficiente e impuestos [...] que recaigan allí donde hay real capacidad contributiva”.

Para asegurar la “continuidad del superávit externo”, Argentina aplicó no solo una política de tipo de cambio real competitivo, sino también una política de administración del comercio exterior mediante licencias de importación y derechos antidumping, así como programas sectorizados de subsidios y rebajas fiscales (véase el capítulo de Bonfanti en este volumen), cuyo objetivo fue —además de apoyar el superávit externo— promover la fabricación nacional de los productos industriales importados y, correlativamente, impulsar el crecimiento del PIB y del empleo.

Esta estrategia posneoliberal de desarrollo fue aplicada puntualmente, por lo menos hasta 2009: el tipo de cambio se fue deslizado para mantenerlo subvaluado, lo que se refleja en el constante superávit comercial (de 12 683.6 millones de dólares en promedio anual en el periodo 2003-2011), así como en el superávit de cuenta corriente (3 876.2 millones de dólares en promedio anual durante el periodo 2003-2011, y de 5 978.4 mdd promedio en el periodo 2003-2009). La reducción de la evasión fiscal y el aumento de la recaudación “allí donde hay real capacidad contributiva”, incrementaron los ingresos tributarios del gobierno central del 12.1% del PIB en 2002 a 18.7% del PIB en 2011; y la recaudación tributaria del gobierno general, incluidas las provincias, saltó del 23.6% del PIB en 2002 hasta el 29.3% del PIB en 2011. Esto permitió un considerable incremento de las obras públicas y del gasto social y promocional del desarrollo: las erogaciones agregadas del gobierno central pasaron del 14.8% del PIB en 2002 al 20.7% del PIB en 2011, manteniendo constante el ofrecido superávit fiscal primario, con un promedio del 1.9% del PIB anual en el periodo 2003-2011. Ciertamente, la tasa de inflación ascendió al 9.1% anual en el periodo 2003-2011, aceptándose una inflación moderada para acomodar las demás variables macroeconómicas (véase el volumen 4 de esta colección) y hacer factible el crecimiento sostenido del PIB y del empleo.

En el frente externo, las exportaciones crecientes a una tasa media de crecimiento de 12.1% anual durante el periodo 2003-2011, incluyeron no sólo exportaciones agrícolas y agroindustriales, sino también exportaciones de industrias manufactureras no vinculadas con el sector agropecuario, que pasaron de 7 601.3 millones de dólares en 2002 a 28 790.3 mdd e 2011, creciendo a una tasa media de 13.2% anual, apoyadas en un tipo de cambio real que se mantuvo fuertemente competitivo por lo menos hasta 2009; el cual propició también un menor crecimiento de las importaciones (cuya tasa media de crecimiento fue de 10.3% anual en el periodo 2001-2011, para no tomar 2002 como partida por el desplome de las importaciones en 2002 a causa de la mega crisis de la deuda), consiguiéndose así cumplir el anunciado superávit comercial permanente.

En el frente interno, el mercado se expandió de manera sostenida como producto del incremento real de los salarios (las remuneraciones medias rea-

les aumentaron 125.9% durante el periodo 2003-2011, y el poder adquisitivo de los salarios mínimos creció 348.2% durante el mismo lapso, lo que significó un crecimiento de 264.4% respecto a 2000: CEPALSTAT, *Salario medio real anual y Salario mínimo real*), así como del mayor número de empleos (la tasa de desempleo bajó del 19.7% en 2002 a 7.2% en 2011: OIT, *Panorama laboral 2012. América Latina y el Caribe*), y, desde luego, mediante la robusta expansión de la inversión y el gasto públicos. Como resultado, la pobreza disminuyó del 45.4% de la población en 2002 al 5.7% en 2011, en tanto que la indigencia se redujo del 20.9% en 2002 al 1.9% en 2011 (CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, 2012). Fue el premio a la heterodoxia económica y a la participación directa de la ciudadanía, que —después de hacer caer cuatro presidentes en diez días— llevó a la presidencia de Argentina a un líder comprometido con los intereses nacionales y de la gran mayoría de los argentinos.

La historia antes resumida es analizada de una manera más amplia y multilateral en los capítulos de Bonfanti y Dabat en este volumen, así como en el capítulo de Fidel y Roffman en el volumen 16 de esta colección. Lo que ocurrió en Argentina después de 2011 es también analizado por estos autores desde diferentes perspectivas. Baste anotar en este preámbulo —sabiendo que la madeja es más compleja— algunos puntos relevantes para la memoria histórica de nuestra América Latina.

La competitividad del tipo de cambio anunciada como instrumento de la política de “continuidad del superávit externo”, que se había mantenido con firmeza desde 2003 hasta 2009, comenzó a debilitarse en 2010, junto con la salud del expresidente Néstor Kirchner, quien falleció en octubre de ese año. Todavía en 2009 se observó un superávit en la cuenta corriente de 2.17% del PIB; pero en 2010 apareció un déficit corriente de 0.38% del PIB, que creció hasta 2.15% del PIB en 2013. En la base, el superávit en la balanza comercial que había representado el 5.2% del PIB en promedio anual durante el periodo 2003-2011, y que todavía representó el 2.11% del PIB en 2012, continuó decreciendo hasta ubicarse en 0.25% del PIB en 2013, a causa de un creciente rezago cambiario combinado con el abandono de la política comercial heterodoxa aplicada desde el gobierno de Néstor Kirchner (licencias de importación y derechos antidumping), que fue sustituida a fines de 2011 por el control de cambios (véase el capítulo de Bonfanti). Ya lo había advertido George Santayana: “los pueblos que no aprenden su historia están obligados a repetirla”. Ciertamente, la historia de nuestra América Latina ha mostrado una y otra vez que los rezagos cambiarios combinados con la liberalización del comercio exterior son veneno fatal para cualquier economía. Aunque durante el bienio 2013-2014 los superávits comerciales promediaron 0.36% del PIB; Argentina volvió de tener déficit

comercial en 2015: 0.53% del PIB (con la particularidad de que las exportaciones manufactureras no agroalimentarias disminuyeron de 28 790.3 mdd en 2011 a 17 989.3 mdd en 2015). Como resultado, la balanza de cuenta corriente, que había sido superavitaria durante el periodo 2003-2009: 2.2% del PIB en promedio anual, pasó a ser ligeramente deficitaria en 2010, con 0.4% del PIB y en 2011 con 1% del PIB, creciendo el déficit corriente hasta 2.15% del PIB en 2013 y hasta 2.4% del PIB en 2015.

Finalmente, el objetivo estratégico del superávit fiscal primario, trazado por Néstor Kirchner, se mantuvo desde 2003 hasta 2010 (de 2.1% del PIB en promedio anual, con superávit fiscal agregado de 0.5% del PIB durante este periodo), pero desapareció a partir de 2011, que cerró con un déficit primario de 0.09% del PIB, y de 0.04% en 2012, para crecer hasta 1.3% del PIB en 2013 y hasta 1.9% del PIB en 2015. Como resultado, el balance fiscal global que durante el periodo 2003-2010 promedió un saldo positivo de 0.46% del PIB, se volvió deficitario a partir de 2011 (1.98% del PIB), creciendo hasta 3.9% del PIB en el bienio 2014-2015.

En estas condiciones Mauricio Macri asumió la presidencia de Argentina a fines de 2015. En apego a la ortodoxia neoliberal, Macri aplicó un paquete de políticas que agravaron la situación, entre ellas la eliminación de los controles cambiarios y de capitales, y la reducción de impuestos a las exportaciones agrícolas, al tiempo que el banco central argentino aplicaba una política monetarista extrema, que elevó las tasas de interés de las letras del banco central hasta 40%, la mayor tasa del mundo (Martin Guzmán y Joseph E. Stiglitz, “Las raíces de la crisis sorpresa en Argentina”, Project Syndicate, 5/VI/2018).

Resultados: el déficit fiscal primario saltó al 4.1% del PIB en el bienio 2016-2017; el déficit comercial alcanzó su máximo histórico de 8 515 millones de dólares en 2017; el déficit de cuenta corriente saltó hasta 4.8% del PIB en 2017, nivel superior al que precedió a la crisis de la deuda argentina de 2001 (4.46% del PIB en 1998; 3.87% en 1994 y 2.9% en 2000); y la deuda externa brincó de 149,152 millones de dólares en 2015, a 231 980 millones de dólares en 2017. Santayana tenía razón: Argentina está volviendo a repetir su historia. Ahora necesita un nuevo Néstor Kirchner.

Nuestra América Latina necesita también aprender su historia —asimilando las experiencias de Argentina, México, Brasil, etc.— para trascenderla, y en el futuro realizar un manejo más atinado de las variables macroeconómicas (véase el volumen *Macroeconomía del desarrollo con equidad* de esta colección, especialmente el capítulo de Luis Carlos Bresser Pereira), además de desplegar sabias y audaces políticas comerciales, industriales y de innovación propias del siglo XXI. Como señaló la pléyade de economistas que en septiembre de 2004 formularon la *Agenda del Desarrollo de Barcelo-*

na (Alice Amsden, Joseph Stiglitz, Paul Krugman, Dani Rodrik, José Antonio Ocampo, entre otros): “Las naciones que han conseguido llevar a cabo la importante tarea del crecimiento sostenido han hecho frente a distintos tipos de obstáculos y han adoptado diferentes políticas sobre regulación, exportaciones, promoción industrial, innovación tecnológica y adquisición de conocimientos”. Son enseñanzas de las estrategias exitosas de desarrollo económico desde las ciudades-estado del mediterráneo a partir del siglo XII y la Inglaterra de Enrique VII —con su versión pionera de una emplumada política industrial— hasta el presente (véase List, *op. cit.*; Ha-Joon Chang, *op. cit.*; y E. Reiner, *La globalización de la pobreza. Como se enriquecieron los países ricos... y por qué los países pobres siguen siendo pobres*, Crítica, Barcelona, 2007); estrategias que fueron analizadas por los grandes economistas del desarrollo, desde Antonio Serra en el siglo XVII, List en el XIX, Hirschman en el XX, y otros destacados economistas desde entonces hasta el presente. Además de estas lecciones, otras enseñanzas de la macroeconomía del desarrollo, que estaban presentes en los escritos de los economistas mercantilistas, y resurgieron de manera relevante después de la desaparición del patrón oro —y en América Latina volvieron a aflorar con especial fuerza después de la crisis de la deuda de 1982—, deben también ser aprendidas. Destacaré tres puntos centrales de esta macroeconomía del desarrollo: una política de tipo de cambio real competitivo definido como aquel bajo el cual la balanza comercial *manufacturera* se encuentra en equilibrio (o es superavitaria), lo que implica para países de desarrollo industrial medio que son exportadores de productos primarios, una balanza comercial permanentemente superavitaria para evitar la enfermedad holandesa (véase el capítulo de Bresser Pereira); un financiamiento del desarrollo sustentado en el ahorro interno y nunca con endeudamiento externo (las entradas de inversión extranjera directa son bienvenidas, pero no para financiar déficits de cuenta corriente, sino por razones de política industrial y desarrollo tecnológico, subordinando la IED a los objetivos de la estrategia nacional de industrialización); los déficits fiscales primarios son inadmisibles porque debilitan al Estado, lo vuelven vulnerable; mientras que, por la misma razón, los déficits fiscales globales deben ser moderados y sostenibles en el largo plazo, aumentándolos o reduciéndolos temporalmente por razones de política anticíclica. Estos son los principios de política macroeconómica de Néstor Kirchner y de Lázaro Cárdenas. Los tres son también los principios macroeconómicos nodales de las estrategias de desarrollo de las más exitosas economías emergentes y de los países de nueva industrialización del Este de Asia; y son, además, principios que brotan de nuestras —buenas y malas— experiencias en América Latina.