

México y Chile en el tránsito de las políticas de desarrollo al neoliberalismo¹

Guillermo GUAJARDO SOTO

Introducción: desarrollo y neoliberalismo como prácticas internacionales

Desarrollar países es una práctica internacional de movilización y de localización de recursos, diseño de instituciones y dirección de estrategias, conducta que caracterizó hasta la década de 1980 a diversos países que trataron de copiar prácticas exitosas, muchas de las cuales fueron elaboradas por agencias internacionales.² En América Latina dicha tarea fue asumida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que desde su creación en 1948 generó diagnósticos, enfoques e instrumentos para políticas públicas de desarrollo de los gobiernos de la región. En estas prácticas también participaron organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el gobierno de Estados Unidos mediante la Agencia para el Desarrollo Internacional, y el Export-Import Bank, además de las fundaciones privadas Ford y Rockefeller, en asesoría y gestión, entre otros apoyos.³ Sin embargo, debido a sus erráticos resultados existe una fuerte crítica a la importación de modelos y estrategias económicas que, en general, han obedecido a un patrón histórico de adopción pasiva de influencias occidentales por parte de las elites gobernantes.⁴ En todo caso, dichas críticas no destacan el hecho de que esos modelos que alteraron los derechos de propiedad, la creación de instituciones y la movilización de recursos para el desarrollo se dieron en el marco de restricciones impuestas por la Guerra Fría, que con su polarización ideológica entre capitalismo y socialismo limitó el margen de maniobra de los gobiernos latinoamericanos, a la vez que los obligó a tomar posición frente a las ideas y políticas de Estados Unidos.

¹ Este trabajo fue parte del proyecto "Tecnología, innovación y política en América Latina" que el autor dirigió en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) del año 2003 al 2006.

² Charles Gore, "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries", en *World Development*, vol. 28, p. 789.

³ William Becker y William M. McClenahan, *The Market, the State, and the Export-Import Bank of the United States, 1934-2000*. Nueva York, Universidad de Cambridge, 2002, pp. 41-76; Rosemary Thorp, *Progress, Poverty, and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Washington, Inter-American Development Bank, 1988, cap. 5.

⁴ C. Abel y C. M. Lewis, "General Introduction", en C. M. Lewis y Abel C., eds., *Latin America, Economic Imperialism and the State: The Political Economy of the External Connection from Independence to the Present*. Londres, Athlone / Universidad de Londres, 1985, p. 21; P. W. Drake, "La economía política de los asesores y prestamistas extranjeros en América Latina", en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de economía política*, vol. 30. Madrid, 1997, p. 68.

A este respecto, en el presente ensayo me propongo analizar cómo México y Chile transitaron desde las políticas de desarrollo hacia las reformas de corte neoliberal en el marco de restricciones y oportunidades de la Guerra Fría. En particular interesa destacar tres fenómenos que se relacionan directamente con las decisiones y márgenes de maniobra para importar y asentar ideas, instituciones y recursos económicos desde Estados Unidos. El primero es que tanto Santiago de Chile como la ciudad de México, desde la década de 1940, fueron polos de debate y generadores de instrumentos para el desarrollismo. Santiago de Chile, desde 1948, como sede de la CEPAL, y México, desde 1952, como creador del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). El segundo fenómeno se refiere a cómo décadas más tarde ambos polos convergieron en políticas de reforma económica neoliberal, apertura externa, libre comercio e integración abierta, sin perder su liderazgo regional, tal como lo habían hecho durante el desarrollismo. Un tercer fenómeno es que a esto último arribaron mediante dos rutas político-institucionales divergentes, porque en el caso chileno las reformas se asumieron después del golpe militar en 1973, y en México desde mediados de la década de 1970, mediante una lenta mutación del sistema político, del Estado, de los economistas y del desplazamiento de posiciones en el gabinete económico.

Al respecto una posible hipótesis explicativa que se ofrece es que en el caso chileno la creciente polarización de los proyectos económicos y políticos, desde la década de 1940, entraron en sintonía con la polarización ideológica de la Guerra Fría, generando un efecto centrífugo del sistema político que culminó en el enfrentamiento de 1973 entre la vía chilena al socialismo y la contrarrevolución monetarista y liberal. Distinto ocurrió en México, en donde desde la década de 1920 se creó un aparato de economistas y funcionarios orientados hacia una gestión pública que buscaba moderar y balancear proyectos y posiciones mediante un sistema político cohesivo, una diversidad de instituciones y de actores cuya disciplina nacionalista impidió que los debates y proyectos adquirieran rasgos definitivos y radicales que derivaran en un enfrentamiento y entraran en plena sintonía con la Guerra Fría.

Las rutas de tránsito fueron producto de un sucesivo proceso de creación de instituciones que marcaron distintas trayectorias durante las cuatro décadas de desarrollo y Guerra Fría, perfilando las peculiaridades nacionales frente al desarrollo y el tránsito hacia las reformas económicas de corte neoliberal. En este trabajo analizo dos periodos, el primero es un antecedente necesario de explicar que va desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la década de 1940 y luego entre 1948, año de creación de la CEPAL en Santiago, y 1986, año de entrada de México al GATT, periodo de fenómenos fascinantes y complejos de los cuales sólo analizaremos algunas tendencias estilizadas.

Construcción del mercado y de las capacidades del Estado

Desde la década de 1940 en el proceso de reacomodo de la posguerra, conformación de iniciativas hemisféricas y políticas de desarrollo, México y Chile se ubicaron como destacados polos de pensamiento, gestión e iniciativas para el desarrollo. Santiago fue la sede de CEPAL y la ciudad de México, en 1951, sede subregional de la Comisión, a la vez que dos mexicanos presidieron este organismo: el economista Gustavo Martínez Cabañas, primer secretario (1948-1950) y, más tarde, el ingeniero Carlos Quintana (1967-1972), quien asumió el mismo cargo. Fueron polos solidarios

pero también con visiones y acciones distintas frente a la oposición de Estados Unidos a ese tipo de iniciativas, dando resultados intelectuales divergentes. Uno de esos resultados fue señalado por John Coatsworth a principios de la década de 1990, sobre la diferencia que presentaban los científicos sociales latinoamericanos, quienes se interesaban en modelos de cambio comparativos de largo plazo, distinto a los de investigadores mexicanos que “no han mostrado mucho interés por los modelos propuestos por las escuelas de la dependencia y del ‘sistema mundial’, o por la labor de teóricos estadounidenses y británicos”.⁵ A su vez, Rosemary Thorp indicó que los gobiernos mexicanos a fin de cuentas no siguieron las políticas económicas apegadas a las recomendaciones de la CEPAL,⁶ a diferencia de Chile en donde influyó fuertemente el pensamiento estructuralista de la Comisión, e incluso parte de su agenda fue adoptada por el gobierno de la Democracia Cristiana a partir de 1964.⁷

Si bien no es sorpresa que la mayoría de los países latinoamericanos reciban y apliquen escuelas económicas, los casos de México y Chile presentan ciertas peculiaridades que se reflejaron en los contenidos y en las trayectorias de sus políticas y tecnocracias.

Chile tempranamente presentó una fuerte tendencia a internacionalizar sus opciones de pensamiento y de política económica. Un hito importante al respecto se dio en 1855, cuando el gobierno contrató al reconocido economista liberal francés Jean Gustave Courcelle-Seneuil como asesor del ministerio de Hacienda y como profesor de la Universidad de Chile, quien impulsó leyes liberales de comercio. Su presencia y gestión abrió un debate local sobre el *laissez-faire* enfrentado a las posturas neomercantilistas que enfatizaban en la protección el apoyo de la industria doméstica y la intervención del Estado en la economía.⁸

Pero a fines del siglo XIX comenzó a experimentarse un desplazamiento, en parte, de la escuela liberal, debido al predominio de la escuela histórica alemana, fenómeno al que contribuyeron, en no menor medida, los efectos de la Guerra del Pacífico (1879-1883), que hizo crecer casi en un tercio el país por la anexión de territorios peruanos y bolivianos, abriéndose así un ciclo económico por la exportación del nitrato o *salitre*, que dio un amplio flujo de recursos, alteró el orden productivo, social y político, y posicionó al país como uno de los pocos casos exitosos de crecimiento expor-

⁵ John H. Coatsworth, *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*. México, Alianza, 1990, p. 18.

⁶ Se refiere al énfasis que dio México —al igual que Brasil— desde los años sesentas del siglo pasado, de tener una industria para el mercado interno y promover exportaciones de manufacturas y materias primas. R. Thorp, “A Reappraisal of the Origins of Import-Substituting Industrialisation, 1930-1950”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, 1992, p. 187. Dicha estrategia les permitió registrar, en ambos países, altas tasas de crecimiento hasta la década siguiente. Para esto último cf. Eliana Cardoso y Albert Fishlow, “Latin America Economic Development: 1950-1980”, en *Journal of American Studies*, vol. 24, *op. cit.*

⁷ El ambiente de los problemas económicos y de las explicaciones sociológicas existentes en Chile en la década de 1950 fueron el caldo de cultivo para la conformación tanto del pensamiento estructuralista de la CEPAL como también del movimiento de la dependencia. Sobre las influencias chilenas cf. Carolin Craven, “A Transformaion Problem: Monetarism to Structuralism in the Economic Commision for the Latin America”, en *History of Political Economy*, vol. 26, 1994, p. 1.

⁸ Sergio Villalobos, *Los comienzos de la historiografía económica de Chile, 1862-1940*. Santiago, Editorial Universitaria, 1981, pp. 28-29; Robert M. Will, “The Introduction of Classical Economics into Chile”, en *Hispanic American Historical Review*, vol. XLIV, 1964, pp. 1, 20, 21.

tador en la región para 1914.⁹ La llegada de misiones pedagógicas y de técnicos alemanes contratados por el gobierno chileno a partir de la década de 1880 hizo que adquirieran una enorme influencia las ideas de Friedrich List, quien en su *Sistema nacional de economía política*, escrito en 1841, planteó que la adquisición de una capacidad de desarrollo de las fuerzas productivas debía darse mediante políticas de protección del Estado para acelerar o hacer posible la industrialización y el crecimiento económico, requisito básico de la unidad del país y del mercado nacional.¹⁰ Representante de esas ideas fue Daniel Martner, economista, ministro, profesor y rector de la Universidad de Chile, quien en obras como *Nuestros problemas económicos* (1918) planteó que el país, para salir de su condición atrasada, debía movilizar las fuerzas productivas, siguiendo las ideas de List.¹¹

El giro relevante en ese sentido se inició en 1920 con la elección del presidente Arturo Alessandri, quien impulsó una agenda social postergada, la cual se radicalizó desde 1924 y puso fin al Estado oligárquico mediante la Constitución de 1925, la separación de la Iglesia del Estado, el incremento del poder presidencial, y el avance de la participación del sector público en la economía.¹² De ello surgió una nueva generación de agencias públicas en 1925, con el Banco Central de Chile como única entidad emisora de moneda; el Servicio de Minas del Estado (1925), la Caja de Crédito Agrícola (1926), la Caja de Crédito Minero (1927), la Caja de Crédito Carbonero y el Instituto de Crédito Industrial, ambos en 1928.

En el decenio de 1940 marco de ascenso del papel del Estado, del nacionalismo económico y de las políticas de inspiración keynesiana, Chile fue la sede de la CEPAL en un ambiente que maduró rápidamente en los *años de Santiago*, durante los decenios de 1950 y 1960. En ese tiempo Santiago de Chile fue punto de reunión de una generación de sociólogos, politólogos, demógrafos y economistas latinoamericanos que trabajaron libremente con variables de todo tipo y diversidad de enfoques mediante cursos ofrecidos por la CEPAL, el Centro Latinoamericano de Demografía, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la Escolatina (Escuela Latinoamericana de Economía) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Como señala Soares, la herencia común era interdisciplinaria, teórica y metodológicamente ecléctica, con ciertos énfasis en factores explicativos *infraestructurales*, económicos, pero de índole social, que buscaban una perspectiva histórica en un marco latinoamericano.¹³

México, si bien no tuvo la influencia destacada de la escuela histórica alemana ni contó con el catalizador de debates de la CEPAL, mostró en cambio tempranos perfiles nacionalistas y estatales

⁹ Patricio Meller, "Una perspectiva de largo plazo del desarrollo económico chileno, 1880-1990", en Magnus Blomström y Patricio Meller, coords., *Trayectorias divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*. Santiago, CIEPLAN / Hachette, 1990, p. 54; Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge / Nueva York, Cambridge University Press, 1994, pp. 48-154; Luis Valenzuela, "The Cooper Smelting Company "Urmenta y Errázuriz of Chile: An Economic Profile, 1960-1880", en *The Americas*, vol. 53, p. 235.

¹⁰ F. List, *Sistema nacional de economía política*. México, FCE, 1997, pp. 240-241.

¹¹ Daniel Martner, *Nuestros problemas económicos*. Santiago, Sociedad Imprenta y Litografía Barcelona, 1918.

¹² José Pablo Arellano, *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*. Santiago, CIEPLAN, 1988.

¹³ Glaucio Soares, "Subdesarrollo económico y social y homicidios en el distrito federal, Brasil, 1995-1998", en Rolando Franco, coord., *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en homenaje a Aldo E. Solari*. México, Siglo XXI Editores / Comisión Económica para América Latina, 2001, pp. 129-130.

con una mejor aceptación de los enfoques liberales y monetaristas. Los antecedentes se remontan al siglo XIX, cuando el neomercantilismo y el proteccionismo de los conservadores fue resistido y derrotado por los liberales a mediados de la década de 1850. Ello guió la política económica de los gobiernos posteriores y de la dictadura de Porfirio Díaz entre 1876 y 1911 de apertura a la inversión externa y exportaciones, constituyéndose México en un importante punto de inversiones estadounidenses, destacando para 1913 como exportador de minerales y de metales preciosos, al controlar 30 % de la producción mundial de plata.¹⁴

Entre 1910 y 1920 la Revolución mexicana no generó posturas industrialistas ni proteccionistas radicales, sino un conjunto de ideas dirigidas hacia la intervención estatal, sin desconocer la propiedad privada.¹⁵ Pero la larga guerra civil entre 1910 y 1920 tuvo consecuencias distintas a la Guerra del Pacífico de Chile porque, como señala Collier, las guerras civiles afectan mucho más que los conflictos internacionales, porque suelen extenderse por todo el territorio, afectan los derechos de propiedad y debilitan el aparato estatal.¹⁶ Su Revolución, sin embargo, no dio origen a un anticapitalismo abierto, ni a prácticas ni ideas radicales y totalitarias extremas; por el contrario, desde la década de 1920 los gobiernos fueron creando un consenso de ideas bastante moderadas en lo político y económico para levantar un nuevo Estado y una nueva intelectualidad, capaz de reproducir consensos oficiales con una plasticidad notable.¹⁷ La redefinición del Estado mexicano se trazó con la Constitución de 1917, y durante los gobiernos de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles se sentaron las bases del moderno Estado mexicano que se consolidaría bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940).

Pero para entonces el país carecía de cuadros profesionales calificados y de información económica básica para la acción pública, además de que el aparato estatal tenía escasas capacidades de control en lo administrativo, fiscal y hasta militar, que lo ubicaban, en la década de 1930, en una situación parecida a la de Brasil, y en inferioridad frente a Chile, Argentina o Uruguay.¹⁸ Hubo figuras

¹⁴ J. H. Coatsworth, *op. cit.*, p. 81; V. Bulmer-Thomas, *op. cit.*, pp. 58, 69.

¹⁵ Sobre esas ideas de bajo perfil industrialista cf. Guillermo Guajardo, "Hecho en México": el eslabonamiento industrial 'hacia adentro' de los ferrocarriles, 1850-1950", en Sandra Kuntz y P. Riguzzi, eds., *Ferrocarriles y vida económica en México, 1850-1950*. Zinacatepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense / UAM Xochimilco / Ferrocarriles Nacionales de México, 1996. La sección dedicada a estudiar los proyectos frustrados en la década de 1920 para establecer industrias en torno a los ferrocarriles controlados por el gobierno mexicano.

¹⁶ P. Collier, "On the Economic Consequences of Civil War", en *Oxford Economic Papers*, vol. 51. 1999, pp. 168-169.

¹⁷ G. Guajardo, "Los problemas de la estabilización económica: Estado y actores privados, 1920-1940", en Jorge Javier Romero, coord., *La política interior y la estabilidad de la nación*, vol. III de la colección *Historia de la Secretaría de Gobernación*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2000, pp. 199-214.

¹⁸ Brasil, desde la presidencia de Getulio Vargas (1930-1945), creó el Departamento Administrativo del Servicio Público en 1937 y, más tarde, en la década de 1950, el Banco Nacional de Desarrollo Económico. Sobre los otros casos cf. L. Whitehead, "State organization in Latin America since 1930", en Leslie Bethell, edit., *The Cambridge History in Latin America*, vol. VI. *Latin America since 1930. Economy, Society and Politics*, parte 2, *Politics and Society*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994; E. Willis, "Explaining Bureaucratic Independence in Brazil: The Experience of the national Economic Development Bank", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, p. 23 y Verónica Montecinos, "Introducción: ambigüedades y paradojas del poder tecnocrático en América Latina", en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de economía política*. Madrid, vol. 30. 1997.

claves para solucionar esos problemas. Destaca la tarea que desempeñó Jesús Silva Herzog, quien se consagró a crear organismos para recopilar información económica y reclutar personal. En 1926 Silva Herzog participó en la reorganización del Departamento de Estadística Nacional que dependía de la Presidencia de la República. Además, con motivo de la reorganización de los Ferrocarriles Nacionales de México (FNM), creó una oficina de estudios económicos para apoyar las decisiones sobre esa entidad. En 1928 formó el Departamento de Bibliotecas y Archivos Económicos de la Secretaría de Hacienda, y en ese mismo año ayudó a dar nacimiento al Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. De 1929 a 1930, aprovechando su cargo diplomático en Europa, estudió las técnicas estadísticas del gobierno alemán, que implantó en la Oficina de Estudios Económicos de FNM, la primera oficina importante de estudios económicos en México, y en la que trabajaron junto a él dos destacados profesionales: Daniel Cosío Villegas y Gonzalo Robles.¹⁹ En la década de 1930, Cosío Villegas se incorporó como secretario general de la Universidad Nacional, donde impulsó la creación de la sección de Economía dentro de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, que fue el inicio de los estudios formales de economía en México.²⁰

En 1933 México formuló su primer *Plan Sexenal* que conjugó una política económica con amplia participación del Estado para reducir la dependencia externa, sin negar la propiedad privada, y facultó al Estado para orientar ciertas actividades hacia fines sociales. El capital extranjero disminuyó bastante en el campo y en el petróleo, pero continuó en los servicios públicos, manufacturas, finanzas y otras actividades. Al igual que en Chile, en 1925 se creó un banco central emisor, el Banco de México, y más tarde otras instituciones para apoyar el fomento industrial, como la Nacional Financiera. En educación se hizo un esfuerzo notable para salir del rezago con la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública. En 1923 se creó la Dirección de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial, que en 1935 se convirtió en Departamento para, en 1937, unificar el sistema con la creación del Instituto Politécnico Nacional. Finalmente, en 1937 y 1938 este proceso tuvo su corolario con las expropiaciones de los ferrocarriles y de la industria petrolera.²¹ Con todo ese esfuerzo, para los decenios de 1940 y 1950, México pudo inscribirse en el contexto regional por la formación de equipos de expertos surgidos al calor de la expansión del Estado, gracias a una burocracia que le entregaba capacidad de llevar a cabo las políticas de desarrollo.

Competencia y colaboración intelectual entre el Banco de México y la CEPAL

La creación en 1925 del Banco de México dio origen a una de las instituciones más consistentes y estables del aparato gubernativo mexicano, que logró una gran influencia sobre el comando de las políticas económicas. Los planes de industrialización fueron estrechamente monitoreados por el Banco de México, distinto a Chile, en donde el Banco Central no tuvo una tarea tan destacada en

¹⁹ James W. Wilkie y Edna Monzón, *Frente a la Revolución mexicana. 17 protagonistas de la etapa constructiva. Entrevistas de historia oral de...*, vol. 1. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995, pp. 328-329, 332, 353, 354.

²⁰ Graciela Márquez, "Daniel Cosío Villegas, sus años como economista", en *El Trimestre Económico*, vol. LXXXI, p. 284.

²¹ Sergio Ortiz Hernán, *Los ferrocarriles en México. Una visión social y económica*, 2 tt. México, Ferrocarriles Nacionales de México, 1987-1988; Octavio Ianni, *El estado capitalista en la época de Cárdenas*. México, Era, 1987.

ese campo.²² Además, para la década de 1940, el Banco de México adquirió una importancia notable como polo intelectual, por sus iniciativas de alcance regional en el ámbito monetario. A diferencia de Chile, donde el economista argentino Raúl Prebisch, como secretario general de la CEPAL, empezó a difundir el enfoque sobre la existencia de un centro industrial y hegemónico que sostenía transacciones desiguales con una periferia agrícola y subordinada, cuyos antecedentes se encontraban en Werner Sombart y en el rumano Mihail Manoilescu, aunque había sido el chileno-alemán Ernst Wagemann quien durante las décadas de 1920 a 1930 acuñó los términos *ciclo céntrico* y *ciclo periférico* para describir los movimientos de capitales nacionales e internacionales.²³

Wagemann ha sido mencionado en forma discreta porque fue funcionario del régimen nazi y se refugió por unos años en Santiago de Chile, donde tuvo una modesta aunque influyente posición. Durante el régimen hitleriano estuvo a cargo del Instituto de Investigación del Ciclo Económico, destacado centro académico de planificación no socialista que colaboró con las agencias gubernamentales. Durante la guerra, Wagemann colaboró en la elaboración de sistemas de diagnóstico y de dirección de la economía alemana. Después de 1945 se refugió en Chile para trabajar en la Escuela de Economía de la Universidad de Chile, cuando en Santiago empezaban a trabajar los economistas de la CEPAL, por lo que no es extraño que en el informe de la Comisión de 1949 se indique que el estudio del ciclo económico debía ocupar un lugar *especialísimo* para el desarrollo de la periferia.²⁴

En 1944, Raúl Prebisch asistió a una reunión en México del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, y en el Banco de México ofreció un curso a funcionarios, economistas y personal de la banca y de las finanzas públicas. Además, en 1946, Prebisch fue invitado a la Primera Reunión de Técnicos de Banca Central del Continente Americano (incluidos Canadá y Estados Unidos) que organizó el Banco de México. Pero fue en la Segunda Reunión, celebrada en Santiago de Chile, en 1949, una vez creada la CEPAL, cuando empezó a marcarse una discrepancia por la iniciativa de la delegación del Banco de México que, con el apoyo de otros bancos centrales, planteó la idea de crear, en 1952, el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), basado en una propuesta de Javier Márquez que, a juicio del economista mexicano y alto funcionario de CEPAL en México, Víctor Urquidí, era una idea con la cual “nunca estubo de acuerdo Raúl Prebisch, y que motivó, según me consta, un distanciamiento entre ellos”.²⁵

El CEMLA marcó distancia con la CEPAL porque orientó su apoyo hacia los bancos centrales latinoamericanos, tarea en la que colaboraron el FMI, la Agencia para el Desarrollo Internacional de

²² Enrique Cárdenas, *La Hacienda pública y la política económica, 1929-1958*. México, El Colegio de México, 1994; Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador. Reflexiones sobre una época*. México, FCE / El Colegio de México, 2000; Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México*. México, El Colegio de México / FCE, 1994.

²³ Joseph Hodara, “Reseña de libros”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 11. Israel, Universidad de Tel Aviv, 2000. [Versión electrónica.]

²⁴ J. Adam Tooze, *Statistics and the German State, 1900-1945. The Making of Modern Economic Knowledge*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 178-181, 234-235, 264; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina, 1949*. Nueva York, ONU, Departamento de Asuntos Económicos, 1951, p. 60. Incluso publicó en 1949 unos apuntes de clase: Ernesto Wagemann, “Teoría económica, la circulación, parte II redactada por Manfredo Tegtmeier B.”. Doc. inéd., 1949.

²⁵ Víctor L. Urquidí, “Incidentes de integración en Centroamérica y Panamá, 1952-1958”, en *Revista de la CEPAL*, núm. extraordinario *CEPAL Cincuenta años, reflexiones sobre América Latina y el Caribe*, 1998.

Estados Unidos, el BID y fundaciones estadounidenses.²⁶ Su área de influencia estuvo en los bancos centrales de América Central y el Caribe, área más propensa a las políticas ortodoxas desde la depresión de 1929, y en donde la acción estatal se volcaba hacia la modernización de los bancos centrales.²⁷ Fue de gran importancia el hecho de que el FMI y el gobierno de Estados Unidos fueran contrarios a la acción y pensamiento de la CEPAL,²⁸ en particular el Departamento de Estado de Estados Unidos era abiertamente contrario a la creación de un mercado común centroamericano con ayuda de CEPAL. Testimonio de ello dejó Urquidi, quien en febrero de 1959, como funcionario de CEPAL, se entrevistó en México con dos funcionarios del Departamento de Estado, Henry Turkel e Isaiah Frank, quienes por instrucciones del secretario adjunto de Estado para América Latina, Thomas Mann, promovían la idea de olvidarse de la CEPAL y de sus mecanismos de integración y proponer un tratado de comercio entre El Salvador y Honduras que, a juicio de Urquidi, “no les interesaba nada de lo que se había logrado con la CEPAL en materia institucional, de infraestructura y de negociaciones”.²⁹

No obstante, México cumplía en su agenda una tarea mediadora entre ideas y acciones regionales, gracias a una generación que estableció fuertes canales de colaboración. Así ocurrió cuando la ebullición intelectual rebasó los muros de la CEPAL y encontró sus límites en Santiago de Chile, fenómeno que analizaron Gabriel Palma y Mario Marcel con el caso del economista de Cambridge y reconocido postkeynesiano, Nicholas Kaldor, quien fue invitado en 1956 a CEPAL por Raúl Prebisch.

En su paso por Santiago, Kaldor elaboró un ensayo en el que cuestionó la distribución del ingreso en Chile y planteó la necesidad de aplicar a las rentas más altas impuestos al consumo para incrementar la tasa de ahorro del país y detener la propensión consumista. Su estudio, a pesar de la aparente liberalidad intelectual santiaguina, no pudo ser publicado por CEPAL por sus implicaciones políticas y por la posibilidad de ser atacado por la derecha que llevó a la presidencia a Jorge Alessandri (1958-1964). La solución planteada fue que dicho estudio se publicara en México, en *El Trimestre Económico*, revista que lo sacó a la luz en 1959.³⁰ Kaldor, cuando visitó México, fue acogido con entusiasmo en el CEMLA, en donde impartió un ciclo de conferencias en 1960 que versaron preferentemente sobre aspectos monetarios del desarrollo.³¹

²⁶ Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), *Cuarenta años del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1952-1995*. México, CEMLA, 1992, pp. 7-8.

²⁷ Edelberto Torres Rivas, “América Central desde 1930: perspectiva general”, en L. Bethell, ed., *Historia de América Latina*, vol. 14, *América Central desde 1930*. Barcelona, Crítica, 2001, pp. 18-19.

²⁸ David Pollock, Daniel Kerner y Joseph L. Love, “Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 75. 2001.

²⁹ V. L. Urquidi, *op. cit.*

³⁰ Gabriel Palma y Mario Marcel, “Kaldor y el ‘discreto encanto’ de la burguesía chilena”, en *Colección de Estudios CEPLAN*, núm., 28. Santiago, 1990, pp. 87-90.

³¹ Nicholas Kaldor, *Ensayos sobre desarrollo económico*. México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1961.

Los caminos a Chicago: desde fuera y desde dentro del Estado

Durante la década de 1950 el debate sobre los instrumentos de intervención estatal, el papel de Estados Unidos, la industrialización, la reforma fiscal y la integración regional empezaban a levantar en ciertos círculos académicos y en organismos internacionales una fuerte oposición a toda forma de intervención estatal que, con la Guerra Fría, adquirió tonalidades francamente militantes. La crítica más difundida había sido planteada en 1944 por Friedrich von Hayek en su libro *Camino de servidumbre*, que se legitimaría en 1974 cuando se le otorgó el premio Nobel de economía.

Hayek identificó la tiranía con las políticas socialistas y de planificación económica ya fueran occidentales o soviéticas, críticas que se unificaron con las de Adam Smith de un orden social espontáneo. Ofreció los fundamentos de lo que Deane llamó la *contrarrevolución monetaria*, que reflejó el “perenne conflicto entre las visiones intervencionista y del *laissez faire* del papel del Estado en los asuntos económicos”. Ésta arrancaría desde la Universidad de Chicago, institución en la que una vigorosa tradición de individualismo liberal creó un ambiente fértil para el desarrollo de teorías económicas que justificasen las soluciones del mercado a los problemas de política económica.³²

En Chile la alternativa comenzó a levantarse en la misma época en la que la derecha criticaba a Kaldor. En 1956 empezó a operar el programa de cooperación entre la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chicago,³³ que permitió formar una generación de economistas con un perfil distinto a los de la Universidad de Chile, generación en la cual influiría el economista estadounidense Tom Davis, quien desde 1960 prestó especial atención a las condiciones internas de acumulación de capital, como los salarios reales, las tasas tributarias y de interés y el impacto de las leyes de previsión social en la formación de capital, concluyendo, de manera distinta a Kaldor, en el sentido de que la seguridad social en Chile era un factor determinante para la deficiente acumulación del capital y generación de empleos, debido a la arraigada cultura de presión social y de clientela política que hacía inviable desaparecerla pacíficamente del escenario.³⁴ En esa perspectiva la solución se daría a partir del golpe militar de 1973, cuando los *Chicago Boys* empezaron a tomar el control de la economía.³⁵

Distinto ocurrió con la Universidad de Chile, que pasó a ser heredera de corrientes como las de la escuela histórica alemana, la revolución keynesiana, el estructuralismo, la planificación y, más

³² Phyllis Deane, *El Estado y el sistema económico*. Barcelona, Editorial Crítica, 1993, pp. 194, 197, 200; Friedrich Hayek, *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 33.

³³ Juan Gabriel Valdés, *Pinochet's Economist: The Chicago School in Chile*. Nueva York / Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

³⁴ Gabriel Salazar, Arturo Mancilla y Carlos Durán, “Estado, legitimidad, ciudadanía”, en Gabriel Salazar y Julio Pinto, eds., *Historia contemporánea de Chile*, vol. 1. Santiago, LOM, 1999, p. 63.

³⁵ Carlos Huneeus, “Technocrats and Policymakers in an Authoritarian Regime. The ‘ODEPLAN Boys’ and the ‘Gremialist’? In Pinochet’s Chile”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 2. 2000, p. 2; Marcus J. Kurtz, “Chile’s Neo-Liberal Revolution: Incremental Decisions and Structural Transformation, 1973-1989”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 31, p. 2; Jhon Markoff y Verónica Montecinos, “El irresistible ascenso de los economistas”, en *Desarrollo Económico*, vol. 34, 1994, p. 133; Eduardo Silva, *The State and Capital in Chile. Business, Elites, Technocrats, and Market Economists*. Boulder Co, Westview Press, 1996.

tarde, de la teoría de la dependencia. A este respecto es interesante señalar que en 1956 el Instituto de Economía de la Universidad de Chile creó un programa de historia económica destinado a cuestionar la solidez científica de las políticas económicas para el desarrollo,³⁶ cuyos frutos se dieron en la docencia y en la investigación sobre los orígenes de la escasa tasa de crecimiento de la producción industrial. En ese instituto Ricardo Lagos Escobar, presidente de Chile del año 2000 al 2006, llevó a cabo su estudio sobre las bases industriales previas a la Depresión de 1929, que hicieron posible la sustitución de importaciones.³⁷ A su vez, en la Universidad de Chile se creó el Centro de Estudios Económico-Sociales (CESO), que bajo la dirección de Theotonio Dos Santos trabajó en el desarrollo de una *teoría marxista de la dependencia*. Después del golpe militar de 1973 el CESO fue eliminado y el Instituto de Economía sufrió una depuración de sus investigadores y se detuvo el trabajo de perspectiva histórica que venía desarrollando.

En México, durante la década de 1950, también se dio un giro en la misma dirección, pero con un más claro apoyo público, debido a que la formación de economistas y su empleo en la tecnocracia formaban parte de un proyecto político de mayor alcance. Esto se destacó a partir de la creación en 1946 del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y con la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952), primer presidente civil después de la Revolución, quien integró un gabinete con profesionales egresados de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).³⁸ Con el gobierno de Ruiz Cortines (1952-1958) se consolidó la hegemonía del PRI y se configuraron los rasgos del sistema político mexicano, predominante hasta el año 2000, que se caracterizó por un presidente de la República como jefe de Estado, de gobierno, de partido y árbitro de última instancia en todos los conflictos.³⁹ Además, con el alineamiento de México con Estados Unidos durante la Segunda Guerra, se hicieron inaceptables las posturas cercanas a un socialismo de cuño local, lo que obligó a sectores sociales e intelectuales a optar y alinearse con la estrategia del PRI, ya fuera consolidando un sindicalismo corporativo leal o bien participando en un programa minimalista de transformaciones mediante la empresa pública.⁴⁰

Este giro también necesitó de nuevas capacidades, para lo cual se debió formar una nueva generación de economistas, cuyo proyecto fue apoyado por el Banco de México y liderado por Daniel Cosío Villegas. Iniciativa importante al respecto fue la reforma de la Licenciatura en Economía de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), que si bien se había creado en 1957 en su Facultad de Contaduría y Administración, carecía de profesores especializados, y el plan de estudios replicaba el de la UNAM, con sus aciertos y sus errores. Para reformarlo se nombró como directora a Consuelo Meyer (1958-1964), funcionaria del Banco de México, quien estuvo apoyada por Rodrigo Gómez, director del Banco, quien buscó el apoyo de otros destacados economistas para

³⁶ Claudio Véliz, "Las investigaciones del Instituto de Economía sobre la historia económica de Chile", en *Boletín de la Universidad de Chile*. Santiago, 1960, p. 37.

³⁷ Ricardo Lagos Escobar, *La industria en Chile: antecedentes estructurales*. Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Economía, 1966.

³⁸ Elsa Gracida Romo, *El programa industrial de la Revolución*. México, UNAM, Facultad de Economía, 1994, pp. 53-75; Miguel González Compeán, "El conflicto y las instituciones: la Revolución con objetivos", en M. González Compeán y Leonardo Lomelí, coords., *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. México, FCE, 2000, pp. 206-207.

³⁹ L. Lomelí, *op. cit.*, p. 239

⁴⁰ Víctor Manuel Villaseñor, *Memorias de un hombre de izquierda*, 2 tt. México, Grijalbo, 1976.

asesorar el proyecto, entre ellos Cosío Villegas y Víctor L. Urquidi, quienes diseñaron el plan de estudios e integraron a estudiantes y profesores. Cosío Villegas fue nombrado director honorario.⁴¹ Durante los siguientes años, egresados y profesores de la UANL también empezaron a formarse en la Universidad de Chicago, mucho antes de que lo hicieran en las universidades privadas mexicanas, y casi al mismo tiempo que lo hicieron los economistas de la Universidad Católica de Chile.

Radicalización chilena y matización mexicana

Desde 1959 las presiones internacionales para ambos países se incrementaron debido a que la polarización de la Guerra Fría acentuó las discrepancias con Estados Unidos. En México ello se hizo explícito desde los primeros años de la década de 1960, con la nacionalización y estatización de la industria eléctrica poco después del triunfo de la Revolución cubana, lo que condujo a que se perfilara la necesidad de acelerar la tasa de crecimiento y crear un clima de confianza para la inversión nacional y extranjera, fortaleciendo la soberanía económica y la seguridad del país para reducir su vulnerabilidad externa. Dichos propósitos se hicieron explícitos en el programa de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) para promover un equilibrio entre el sector público y privado a fin de alcanzar un crecimiento no menor de 6 % anual. En tal perspectiva se impulsó aún más la industrialización, se mejoró la eficiencia productiva para que la industria y los servicios absorbieran los excedentes de la población rural y el incremento de la fuerza de trabajo urbana, incrementando la exportación de manufacturas. Políticamente se buscó la colaboración de sectores cercanos a las ideas del nacionalismo económico establecidos durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) para moderar el conflicto social y su posible radicalización, minimizar los efectos de la Revolución cubana y maniobrar frente a las tensiones internacionales.⁴²

Pero ese esquema se quebró en las postrimerías del gobierno de Díaz Ordaz y durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Los grandes descubrimientos petroleros en el suroeste en 1973 quebraron los consensos económicos al interior del gobierno. En particular las ideas antiexportadoras para el petróleo tenían un respaldo político fuerte encabezado por el ex director de Petróleos Mexicanos (PEMEX), Jesús Reyes Heróles, quien en 1972 asumió la presidencia del PRI y apoyó la planificación económica del Estado para que “redujera la dependencia del país de recursos externos y que canalizara las inversiones extranjeras a los sectores en que éstas pudieran contribuir al desarrollo económico independiente, por medio de la transferencia de tecnología de punta”. Dichos principios quería que fueran la doctrina del PRI mediante el “Plan Básico de Gobierno, 1976-1986”, en el cual la planeación sería “imperativa para el Estado y las empresas del Estado, e indicativa para el sector privado y social”.⁴³ Pero esos principios fueron cuestionados a partir de

⁴¹ G. Márquez, *op. cit.*

⁴² Lorenzo Meyer, “El auge petrolero y las experiencias mexicanas disponibles. Los problemas del pasado y la visión del futuro”, en *Las perspectivas del petróleo mexicano*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1979; S. Ortiz Mena, *op. cit.*, pp. 74, 78, 99-100, 194-195; Rebeca de Gortari Rabiela, “El IMP, Pemex y las reservas en la definición de la política petrolera, 1976-1981”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 52, 1995, p. 59.

⁴³ Leonardo Lomelí, “La consolidación del sistema político mexicano: el periodo de Adolfo Ruiz Cortines”, en M. González Compeán y L. Lomelí, coords., *op. cit.*, pp. 430, 431, 438.

1976 por el aumento de la producción y las reservas petroleras en un momento crítico del panorama económico internacional, con lo cual el gobierno mexicano adquirió una herramienta poderosa en momentos en que Estados Unidos buscaba fuentes seguras de abastecimiento, lejos del turbulento Medio Oriente. A su vez Echeverría necesitaba asegurar una plataforma significativa de reservas de exportación o devaluar, última opción que tomó en agosto de 1976, que desplazó la posición antiexportadora frente a la importancia del petróleo como proveedor de divisas.⁴⁴

Para ese entonces la divergencia con Chile era notable.

En 1970 fue elegido con un poco más del tercio de los votos el gobierno socialista de Salvador Allende (1970-1973), cuyo programa planteó el objetivo de transformar la estructura económico social chilena orientándola hacia una economía socialista, mediante una masiva reasignación de factores económicos. La radicalidad y premura del programa, la falta de acuerdos y de consensos políticos con otras fuerzas, la división de los sectores populares, la deserción de la clase media y la activa oposición de Estados Unidos condujeron al derrocamiento de Allende en 1973. Tras el golpe militar de Pinochet se implantó una de las más tempranas experiencias de reforma neoliberal, que si bien compartía con los socialistas el diagnóstico de un cambio radical, se orientó a poner fin a las políticas que favorecían la industrialización, el proteccionismo y la movilidad social.⁴⁵ Los cambios fueron continuos, profundos e irreversibles, tal como lo reconoció en 2004 el sociólogo Tomás Moulián, en el sentido de que modificar esa situación sólo puede darse mediante una “lenta y conflictiva transformación de la sociedad chilena”.⁴⁶

Para 1970 la polarización ideológica chilena había llegado a una plena sintonía con las corrientes internacionales de competencia entre sistemas que consideraban a la política pública como ingeniería social, presentándose cada posición como *superior* y *científica* por el uso racional de la política pública. Para el economista José Cademártori la asignación ministerial de bienes y servicios del gobierno de Allende seguía “leyes objetivas comunes a todas las revoluciones contemporáneas”, lo que consideraba inevitable ya que de no hacerlo “equivale a renunciar a la dirección de la sociedad, significa reemplazar la ciencia por el voluntarismo”.⁴⁷ Después, con el régimen militar, las políticas económicas según el economista Carlos Cáceres, ministro de la dictadura, se fundaron “en el conocimiento de la teoría económica y en el diagnóstico realista de las condiciones del país y sus habitantes”.⁴⁸

⁴⁴ I. Morales, C. Escalante y R. Vargas, *La formación de la política petrolera en México, 1970-1986*. México, El Colegio de México, 1988, pp. 57, 69, 71.

⁴⁵ Alain Rouquié, “The Military in Latin American Politics since 1930”, en L. Bethell, ed., *op. cit.*, pp. 256, 259; Paul E. Sigmund, “The Military in Chile”, en Robert Wesson, ed., *New Military Politics in Latin America*. Nueva York, Praeger, 1982; Mary Helen Spooner, *Soldiers in Narrow Land: The Pinochet Regime in Chile*. Berkeley, University of California Press, 1994; P. Meller, *op. cit.*; Robert Barros, “Personalization and Institutional Constraints: Pinochet, the Military Junta and the 1980 Constitution”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 43, 2001, p. 1.

⁴⁶ “TLC consagra de un modo bastante definitivo la economía neoliberal”, entrevista a Tomás Moulián, en *La Nación*. Santiago, viernes 2 de enero, 2004.

⁴⁷ José Cademártori, “Perspectivas y tareas revolucionarias en el frente económico”, en *Revista de la Universidad Técnica del Estado*. Santiago, 1972-1973, p. 106.

⁴⁸ Carlos Francisco Cáceres, “La vía chilena a la economía de mercado”, en *Ercilla Económico*, vol. 25, Santiago, 1982, p. 2.

México, en esa misma época, si bien tenía posiciones encontradas, éstas se daban dentro de una fuerte institucionalidad, hegemonía política e intelectual, y con una diferencia clave: el haber experimentado la violencia de una Revolución, así como mantener una permanente y directa negociación con Estados Unidos que le daba a su clase dirigente una perspectiva distinta de los riesgos y de los márgenes de maniobra para proyectos encontrados, algo poco considerado por Chile, lejos de cualquier potencia y carente de memoria sobre una guerra civil. De ahí que, a diferencia de la abierta polarización chilena, en México la arena relevante para colocar los proyectos en el poder estaba en el gabinete económico y en el juego de la sucesión presidencial, caracterizada por negociaciones, mediaciones y cambios de bando de quienes estarían a cargo del país en el siguiente sexenio. Por ello el tránsito en México hacia la reforma económica, a diferencia de lo que sucedía en Chile, se dio desde dentro del aparato del Estado, a partir de 1976. Y fue durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) cuando se dio el giro hacia un programa abierto de reforma que después ejecutaría Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). De la Madrid, en particular, como secretario de Programación y Presupuesto del presidente López Portillo (1976-1982), trazó políticas destinadas a lograr una mayor disciplina monetaria; a liberalizar la economía y a romper los amarres proteccionistas que culminaría durante su gobierno con la adhesión de México al GATT, para lo cual debió consolidar su posición dentro del gabinete. Al respecto, en sus palabras:

En materia económica siempre he sido ortodoxo y conservador, en el sentido tradicional del término. Pero sentía que para ser efectivo no tenía que irme al extremo, sino que tenía que ir logrando que mis ideas matizaran la política expansionista adoptada por el Presidente de la República. Tan fue así que logré que la meta de 10 % [...] la bajáramos en el Plan Global de Desarrollo a 8 % [...]. Además, creo que ningún miembro de ningún gabinete gubernamental puede tener una tesis totalmente contraria a la del jefe de gobierno, porque en esa medida o renuncia o lo renuncian.⁴⁹

Conclusiones

Desde una perspectiva comparada y de largo plazo es claro que el giro en las ideas y en la acción hacia las reformas económicas liberales en la década de 1970 fue muy violento en Chile, país que de acuerdo a una tradición de internacionalizar sus opciones de pensamiento y de política económica entró, durante la Guerra Fría, en un proceso de polarización, debilitamiento de sus capacidades de maniobra internacional y de enfrentamiento violento de proyectos que culminaría en el golpe militar de 1973. México, por su más tardía conformación estatal; por la integración de posiciones encontradas al interior del sistema político; por la memoria de la violencia vivida durante el periodo revolucionario y por la exclusiva situación del día a día de la relación con Estados Unidos, creó una gestión orientada a balancear posiciones mediante un amplio bloque de poder político, instituciones y actores que impidieron que los proyectos entraran en alta sintonía con la Guerra Fría, y que pudieran derivar en un enfrentamiento entre extremos. Para esto hubo una suce-

⁴⁹ Jorge G. Castañeda, *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. México, Punto de Lectura, 2001, p. 224.

siva formación de profesionales, en particular de economistas, que fueron avanzando desde la información hacia la decisión sobre recursos y estrategias mediante un proceso centrípeto. En Chile las cosas fueron distintas, dado que sus escuelas y generaciones se dieron en forma fragmentada, tanto en lo institucional como en lo teórico, con una creciente tendencia centrífuga de sus proyectos político-económicos que los llevaría, por la peculiar vía chilena, tanto al socialismo como a la contrarrevolución monetarista.