

# EL PACTO FISCAL Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MÉXICO

*Leonardo Lomelí Vanegas\**

\* Facultad de Economía, UNAM

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo mostrar que el desarrollo alcanzado por México a lo largo del siglo xx se explica en gran parte por las reformas llevadas a cabo a través de la Constitución de 1917. Se señala que hubo defectos de origen en el texto constitucional, particularmente la fragilidad fiscal, que han generado restricciones para la política económica. Este factor es reflejo del tipo de arreglos políticos informales que establecieron los gobiernos posrevolucionarios para promover el crecimiento en un régimen de economía mixta. La ruptura de estos arreglos marca un profundo viraje hacia una estrategia de desarrollo centrada en el mercado, que ha sido incapaz de garantizar un crecimiento sostenido y estable. El deterioro de la seguridad pública y la crisis de legitimidad de las instituciones surgidas de la exitosa transición democrática plantean la necesidad de reflexionar sobre la vigencia de la Constitución y la pertinencia de las reformas emprendidas en las últimas tres décadas.

**E**n el año 2010, con motivo del bicentenario del inicio de la Guerra de Independencia y del Centenario de la primera etapa de la Revolución Mexicana, hubo una serie de reflexiones sobre la evolución del país, algunas enmarcadas en las celebraciones oficiales y otras más aprovechando la efeméride. Destacaron algunas que quisieron ver en la Revolución una abrupta interrupción en un proceso de desarrollo iniciado durante el régimen de Porfirio Díaz, al emplear una interpretación que combina una exaltación del Porfiriato y una descalificación del proceso revolucionario y sus secuelas. Detrás de esas visiones hay algo

más que nostalgia porfiriana: se esconde una reivindicación del liberalismo económico que, supuestamente, habría traicionado la Revolución Mexicana, así como una crítica al papel que jugó el Estado mexicano en la promoción del desarrollo a lo largo del siglo xx.<sup>1</sup>

El argumento que se desarrolla en las siguientes páginas es que el desarrollo alcanzado por México a lo largo del siglo xx, con todas sus limitaciones y contradicciones, se explica en gran medida gracias a la agenda de reformas que estableció la Constitución de 1917 y a los instrumentos que confirió al Estado para llevarlas a cabo. También se señala que hubo defectos de origen en el texto constitucional –en particular, en materia tributaria–, que contribuyeron significativamente a que la fragilidad fiscal del Estado mexicano siguiera siendo la principal restricción para la política económica y que este factor –en gran medida–, es reflejo del tipo de arreglos políticos informales que establecieron los gobiernos posrevolucionarios con la iniciativa privada para promover el crecimiento en un régimen de economía mixta, que fue particularmente exitoso entre la Segunda Guerra Mundial y el fin de la década de 1970. La ruptura de estos arreglos durante esos años y la extensión al límite del intervencionismo estatal, junto con el deterioro del entorno económico internacional después de los choques petroleros de la década de 1970, darían lugar a la crisis de la deuda, que marca un profundo viraje hacia una estrategia de desarrollo centrada en el mercado, que ha sido incapaz de garantizar un crecimiento sostenido y estable como el del período de expansión anterior. Más aún, el deterioro de la seguridad pública y la crisis de legitimidad de las instituciones surgidas de la exitosa transición democrática operada a fines del siglo xx plantean –hoy más que nunca–, la necesidad de reflexionar sobre la vigencia de la Constitución y la pertinencia de las reformas emprendidas en las últimas tres décadas, al considerar el hecho de que otros países que han emprendido reformas más pragmáticas y

1 Tal vez el ejemplo más notable sea el libro de Macario Schettino (2007), que ofrece una visión muy descontextualizada del Porfiriato y cierra los ojos a las consecuencias positivas de la Revolución.

adaptadas a sus necesidades, han logrado mejores resultados en el mismo período, no sólo en Asia, sino en América Latina.

### *La crisis del Porfiriato*

La tesis que sostiene que la Revolución Mexicana fue una desviación de un camino hacia el desarrollo, que hubiera sido más terso y promisorio para el país, es cuestionable desde varios ámbitos. Aquí solamente se abordarán dos: la naturaleza misma del régimen de Porfirio Díaz y la experiencia internacional. Detrás de la palabra “Porfiriato” se esconde un régimen complejo, que tuvo varias etapas y que no podía haberse mantenido en forma indefinida porque el arquitecto y el garante del sistema de pesos y contrapesos que lo sostenía era un hombre que en 1910 cumplió ochenta años. El propio general Díaz canceló la posibilidad, tantas veces defendida por Justo Sierra y por otros conspicuos miembros del grupo de los *científicos*, de institucionalizar la política para que su sucesora *fuera la ley*, como lo llegó a sostener Francisco Bulnes. No aceptó la posibilidad de dar estructura orgánica al Partido Liberal, que era más una figura retórica que una realidad política y cuando accedió a regañadientes a restablecer la vicepresidencia para ofrecer una garantía de sucesión pacífica en caso de una muerte repentina, generó tales fracturas en los grupos políticos que participaban en su gobierno y deslegitimó de tal manera al vicepresidente (Ramón Corral), que en los hechos lo anuló como sucesor y como factor real de poder.

En cuanto a las etapas, destacan claramente cinco: la primera presidencia de Díaz (1876-1880), la presidencia de Manuel González (1880-1884), el período inicial de rápida expansión (1884-1892), la consolidación (1893-1902) y el agotamiento (1903-1911). El primer gobierno de Díaz se inició con el estigma de la Revolución de Tuxtepec, que desconoció la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada y los derechos del presidente de la Suprema Corte, José María Iglesias, para asumir la presidencia en sus-

titución de Lerdo. Después del breve interinato de Juan N. Méndez y de convocar a elecciones para legitimarse, Díaz presidió un gobierno inestable, con múltiples cambios de gabinete, pero hacia el final del período logró dinamizar la inversión en los ferrocarriles y le entregó la presidencia al general Manuel González, para cumplir con la principal bandera del Plan de Tuxtepec: la no reelección.

Los cuatro años que gobernó el país el general González representaron una continuidad con el primer período de Díaz y sentaron las bases del crecimiento posterior. Además de continuar la política de concesiones ferroviarias, el presidente González reconoció la deuda inglesa, medida impopular en su momento pero que representó para México el regreso de los capitales europeos, necesarios para equilibrar a las inversiones estadounidenses en los ferrocarriles y, en menor cuantía, en otras actividades. También propició la fundación del primer gran banco mexicano, el Banco Nacional de México, pensado en sus inicios como banco único de emisión privado, pero que finalmente operaría en un régimen de pluralidad de emisión, aunque ejerciendo las funciones de banca de gobierno. González aceptó el costo político de ésta y otras medidas y terminó su gobierno sumido en una impopularidad que hacía completamente inviable su regreso a la presidencia, por lo que Porfirio Díaz no tuvo enemigo al frente para reelegirse en 1884.

Porfirio Díaz regresó a la presidencia cargado de promesas y con un conocimiento más amplio no sólo de México, sino del mundo. Había conocido Europa y Estados Unidos de la mano de su segunda esposa, Carmen Romero Rubio y había adquirido una visión más cosmopolita. Durante su segundo gobierno continuó la política de dar certidumbre a la inversión extranjera, legislando en materia de comercio y minería, otorgando nuevas concesiones para la construcción de ferrocarriles y preparando las reformas que le permitieran reelegirse, primero en forma consecutiva y después de manera indefinida. Dos figuras fueron claves en la conducción de la economía durante este período: el secretario de

Hacienda Manuel Dublán y el secretario de Fomento, Carlos Pacheco. Dublán avanzó en las negociaciones para el reanudar el servicio de la deuda, pudo restablecer el crédito del país en condiciones más ventajosas de las que apenas unos años antes parecían posibles y logró culminar la redacción y promulgación del Código de Comercio, aún vigente. Quedó fuera del mismo la regulación de los bancos, al advertir la necesidad de una legislación especializada en la materia. El general Pacheco –por su parte– fue decisivo para el rápido crecimiento de la red ferroviaria del país y el desarrollo de la agricultura comercial y la industria, aunque a costa de varias críticas sobre su presunta participación en diversos negocios al amparo de su cargo.

Al considerar en su conjunto al primer gobierno de Díaz, la presidencia de González y el período que abarca la mayor parte de los dos primeros gobiernos consecutivos de don Porfirio, encontramos las bases del crecimiento económico del Porfiriato. Entre 1877 y 1892 el Producto Interno Bruto creció a una tasa media anual de 3.9%, en tanto que la inversión se incrementó en 13.3% por año. Este notable incremento en las tasas de acumulación de capital fue seguramente un factor decisivo para que el PIB creciera durante el siguiente período, que va de 1893 a 1902, a una tasa media anual de 5.1%. La inversión comenzó a perder dinamismo, pero siguió creciendo por encima del producto, a 11.3% en promedio. Sin embargo, esta primera etapa se cierra con la crisis económica internacional de 1891-1892, que dejó sentir sus efectos en México y con el relevo generacional en el gabinete del presidente Díaz. Acosado por sus críticos, entre los que se contaban los miembros del llamado grupo de los *científicos*, Carlos Pacheco renunció a la secretaría de Fomento en marzo de 1891 y falleció el 15 de septiembre. En mayo de ese mismo año había fallecido el secretario de Hacienda, Manuel Dublán.

Meses después de la muerte de Dublán, Matías Romero, embajador en Washington, fue llamado por el presidente Díaz para hacerse cargo temporalmente de la Secretaría de Hacienda, a la que ya había dirigido

antes en varias ocasiones. En tan solo unos meses llevó a cabo importantes reformas que permitieron elevar la recaudación de diversos impuestos, en particular el del timbre y preparó el ascenso del candidato del presidente para hacerse cargo de la Secretaría. Se trataba de José Yves Limantour, quien finalmente fue designado como secretario en mayo de 1893. Durante su gestión se alcanzaron muchos logros que sus críticos atribuyen más a los frutos de las reformas de Matías Romero que a sus propios aciertos, como el superávit presupuestal del año fiscal 1895-1896 (Salmerón, 2002). En 1897 logró la reunificación de la acuñación de moneda en el país y la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito, que trató de regular un sistema financiero demasiado complejo y disperso, que había crecido en medio de la ausencia de regulación estatal y que no pudo ser fácilmente gobernado.

El cambio de siglo abrió un compás de espera en torno a la sucesión del presidente Díaz, que cumplió 70 años en septiembre de 1900. Esta circunstancia, aunada a otras como la difícil transición hacia el patrón oro, culminada con la reforma monetaria de 1905, así como las oscilaciones de la economía mundial, influyeron para que los últimos años del Porfiriato mostraran claras tendencias hacia la desaceleración económica (Cárdenas, 2003). De acuerdo con la evolución macroeconómica, hay tres subperíodos a lo largo del régimen de Porfirio Díaz. El primero es sin duda el de la creación de las condiciones iniciales para el despegue económico del Porfiriato, de 1877 a 1892. En este lapso jugaron un papel importante las inversiones que se canalizaron a la construcción de los ferrocarriles. Durante estos años se construyó poco más de la mitad de la red ferroviaria que entregó el presidente Porfirio Díaz al dejar el poder en 1911. El gasto público federal creció 3.8% en promedio durante estos años, a pesar de que los ingresos federales solamente crecieron 1% anualmente, por lo que el déficit público fue en aumento. El período siguiente, de 1893 a 1902 se caracterizó en cambio por un lento crecimiento del gasto público y por un vigoroso aumento de los ingresos gubernamenta-

les. Corresponde a la primera etapa de la gestión hacendaria de Limantour, en la cual el objetivo principal fue la nivelación de los presupuestos. En cambio, el tercer período muestra una desaceleración, tanto desde el punto de vista del crecimiento global de la economía como en lo que respecta al crecimiento de la inversión. Mientras que el crecimiento anual del PIB fue de 3.2% en promedio, el gasto público creció 1% en promedio, con un importante pico en 1907, como respuesta a la crisis económica de ese año (Cárdenas, 2003).

### Figura 1

*Gasto federal durante el porfiriato, 1886-1910*

*Miles de pesos constantes de 1900*



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI-Estadísticas históricas de México y el índice de precios construido por Gómez-Galvarriato y Musacchio (2000).

Como puede apreciarse, había ya claros signos de agotamiento de la estrategia económica del Porfiriato en los últimos años del régimen. Al dejar de lado los factores externos, resulta claro que la resistencia del presidente a avanzar en la institucionalización del país y, en particular, a dar una clara y creíble salida legal a su propia sucesión, se convirtió en un factor crecientemente desestabilizador. De no haberse iniciado en

1910 la revolución maderista, seguramente habría surgido la revuelta en cuanto hubiera fallecido Díaz. Además, se deja de lado un hecho poco estudiado: la evolución de la política económica del régimen que propiciaba una mayor intervención del Estado en la economía. Uno de los primeros síntomas claramente perceptibles de este cambio tiene que ver con las medidas adoptadas por el gobierno mexicano para evitar la posibilidad de que la paulatina retirada del capital inglés de los ferrocarriles transfiriera la participación mayoritaria en los mismos al capital norteamericano.

Aunque inicialmente el capital estadounidense había sido decisivo para ampliar la red ferroviaria, las facilidades otorgadas por el gobierno mexicano al capital inglés habían sido decisivas para que rápidamente alcanzara el control de las principales líneas. En 1896 las inversiones inglesas en el sistema ferroviario mexicano alcanzaron su nivel más alto, pero con el cambio de siglo la política inglesa favoreció que sus capitales se concentraran principalmente en sus colonias, por lo que comenzó la retirada paulatina del capital inglés de los ferrocarriles mexicanos. El capital norteamericano reaccionó rápidamente y, entre 1901 y 1903, recuperó el control accionario de la mayor parte de las compañías ferroviarias en México y la Mexican National Railway fue adquirida por la casa Speyer and Company. Ante esta situación, el gobierno mexicano decidió impedir que se constituyera un monopolio estadounidense sobre los ferrocarriles nacionales y se propuso actuar directamente. Entre 1903 y 1908 el gobierno mexicano compró suficientes acciones para tener el control de las principales líneas ferroviarias del país (Riguzzi, 2010, p. 396), además de avanzar en la compra de las líneas menores. En 1907 la importancia de las líneas que controlaba el gobierno llevó al secretario de Hacienda a organizar una nueva compañía para administrarlas. Fue así como se creó la empresa de los Ferrocarriles Nacionales de México, cuya gestación llevó tres años ya que se debían transferir todas las propiedades de las compañías que entraron en la fusión y que se regían por leyes de diferentes países, a

una nueva compañía nacional, con domicilio legal en la Ciudad de México y con control accionario del gobierno mexicano.

La vulnerabilidad del sistema financiero mexicano organizado a partir de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 se puso en evidencia durante la crisis de 1907, que estuvo a punto de provocar la quiebra de los bancos establecidos en la península de Yucatán, que se vieron drásticamente afectados por la caída en el precio del henequén. Las medidas correctivas adoptadas por el gobierno, aunque insuficientes, reconocieron la necesidad de una fuente de financiamiento público para los proyectos de largo plazo, por lo que se creó la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. Ese mismo año, el secretario de Fomento, Olegario Molina, logró la aprobación de una nueva Ley de Aguas de Jurisdicción Federal, a pesar de la oposición del secretario de Hacienda, Limantour, quien consideraba que la nueva ley comprometía la capacidad del gobierno para poder aplicarla adecuadamente. Según Francisco Bulnes, el secretario Molina “comprendió la importancia del regadío, y para emprenderlo científicamente, hizo que el general Díaz iniciara la reforma de la Constitución, para colocar todas las aguas del país bajo la jurisdicción federal” (Bulnes, 1957).

La imagen tradicional del Porfiriato como un período de crecimiento económico volcado principalmente hacia el desarrollo del sector externo de la economía no resiste un análisis más detallado del comportamiento tanto de las estadísticas del sector externo como del origen y destino de la inversión. Aunque el sector externo fue el que más creció durante este período, en 1910 equivalía a 6.9% de la economía, muy por debajo del peso que tenía en otras economías latinoamericanas como Brasil y Argentina, en donde este porcentaje era superior a la quinta parte de sus respectivos productos. Además, el período de mayor crecimiento económico coincidió con el de mayor deterioro en los términos de intercambio, que cayeron en promedio a una tasa de -4% anual entre 1893 y 1902. No obstante, su importancia no puede soslayarse, como lo prueba el he-

cho de que la mayor vinculación de la economía mexicana a la mundial la hizo más vulnerable a sus oscilaciones, como se puso de manifiesto en las crisis económicas internacionales de 1891-1892 y 1907.

El éxito inicial del régimen porfiriano para garantizar el orden y promover el progreso generó una serie de cambios en la estructura productiva y en las relaciones con el exterior que deberían haber implicado cambios profundos en el régimen político que no se dieron. El presidente fue perdiendo su capacidad de ser el fiel de la balanza y el árbitro de última instancia en los conflictos entre los distintos grupos que lo apoyaban. Por si fuera poco, la diversificación de las relaciones con el exterior involucró cada vez más a México en el juego político de las potencias emergentes de la época, Estados Unidos y Alemania; situación que se volvió más difícil de administrar a medida que el Reino Unido comenzaba a reducir su presencia, como lo prueba la retirada del capital inglés de los ferrocarriles (Katz, 1998). Para el gobierno mexicano, el objetivo de equilibrar la participación del capital estadounidense con capitales europeos seguía siendo prioritario, pero los intereses norteamericanos en México no vieron con buenos ojos esta actitud.

Por si fuera poco, algunas de las reformas más importantes que requería la economía mexicana para garantizar su estabilidad y desarrollo futuro no se emprendieron, en gran medida por el conflicto de interés que existía entre los gestores de la política económica. Es el caso de la creación de un banco único de emisión, que pudo haber evolucionado hasta convertirse en un banco central. Las relaciones de los *científicos* con los principales bancos privados de la época influyeron en gran medida para que la cuestión ni siquiera fuera discutida en los debates de la Ley de 1897. Ante la falta de instrumentos adecuados para gestionar la política monetaria, el caos financiero y monetario que se produjo durante la Revolución Mexicana obligaría a revisar esta que, a todas luces, era la principal asignatura pendiente del Porfiriato en materia de política económica.

### *La Constitución de 1917 y el nuevo Estado*

Las causas políticas y sociales de la Revolución Mexicana han sido ampliamente analizadas. Pero durante mucho tiempo se subestimaron las causas económicas, en particular las secuelas de la crisis de 1907, el nerviosismo de los inversionistas ante el envejecimiento del presidente y los prolegómenos de la sucesión presidencial de 1910 y la creciente desconfianza del gobierno de Estados Unidos ante el régimen de Díaz. Una combinación explosiva cuyo catalizador fue ciertamente el llamado de Madero a las armas, pero que provocó una amplia movilización social que pudo encauzarse, después del fallido gobierno de Madero, que no entendió su magnitud y la expectativas que había generado, hacia un cambio de régimen que permitiera construir un Estado con capacidad de cumplir las demandas más sentidas de los grupos que participaron en la Revolución e iniciar una nueva etapa en el desarrollo de la nación. En palabras de Arnaldo Córdova (1989, p. 207):

La Revolución Mexicana de 1910 a 1917 fue un movimiento social cuya finalidad consistió, en términos generales, en abolir el régimen de privilegio que la dictadura porfirista implantó y sostuvo a lo largo de treinta y cinco años (1875-1910). No fue una revolución anticapitalista, como se suele sostener, sino una revolución que se planteaba la reforma de las instituciones políticas y del régimen de propiedad, para hacer viable el desarrollo de un capitalismo libre de privilegios e independiente en lo político y en lo económico.

No fue fácil arribar a una solución constructiva. Después de la lucha contra la dictadura de Porfirio Díaz y la usurpación de Huerta, los propios revolucionarios tuvieron que librar una cruenta guerra civil de la que emergió victoriosa la facción que tenía un proyecto de nación y claridad en los medios para poder llevarlo a cabo. Villa y Zapata defendían proyectos agrarios que tenían referentes locales muy precisos y carecían de una visión de conjunto de la problemática política e institucional del

país. Ninguno estaba en contra de la propiedad privada, pero todos reconocían la necesidad de erradicar los privilegios que habían caracterizado al régimen de Porfirio Díaz. Pero sólo Carranza tuvo la visión de convocar a un Congreso Constituyente que aprobara una reforma a fondo de la Constitución de 1857, que al final iría más allá de sus propias expectativas. Carranza tenía una visión reformista del Estado, que recuperaba una parte de la tradición liberal del siglo XIX pero incorporaba la crítica de Emilio Rabasa a la Constitución de 1857, que había producido un gobierno disfuncional. Al incluir algunas de las propuestas que villistas y zapatistas habían generado en la Soberana Convención Revolucionaria, así como otras de destacados intelectuales críticos de la dictadura porfirista, como Andrés Molina Enríquez, los constituyentes fueron más allá de la reforma al texto constitucional de 1857 que había presentado Carranza y en los hechos generaron un nuevo pacto social con la Constitución de 1917. En palabras de Arnaldo Córdova:

El principio de la soberanía popular, según el cual el pueblo quiere y funda un Estado y de su voluntad soberana dimanar las instituciones que rigen el país, y que a veces no es más que una abstracción constitucional, en México, en cambio encuentra sustento y resguardo en una realidad histórica indiscutible.

No se puede caracterizar seriamente el Estado mexicano si se prescinde de la Revolución. El orden constitucional en el que se funda su estructura jurídica fue obra de los revolucionarios y su base social, que acabó condensándose en una vasta y compleja alianza de clases, es un legado indiscutible de la Revolución. La historia nos documenta, de igual manera, que fue justamente en la medida en que se fueron cumpliendo algunas de las más importantes tareas de la Revolución que el Estado mismo se fue edificando e institucionalizando.

La Constitución de 1917 superó las limitaciones de la de 1857, más preocupada por limitar el poder, en consonancia con su raigambre liberal, que en fundar instituciones que pudieran encauzar el desarrollo del país y el

conflicto social. Fundó una nueva relación entre el Estado y los factores de la producción, al asumir el arbitraje en los conflictos entre el trabajo y el capital. Mandató a los gobiernos posrevolucionarios para establecer el banco único de emisión que el desquiciamiento del sistema de pagos durante la Revolución había revelado como una de las principales limitaciones de la política económica del Porfiriato y como condición necesaria para la modernización de la economía mexicana. Pero sobre todo, facultó al Estado para intervenir ampliamente en la vida económica, al establecer un nuevo régimen de propiedad según el cual, la propiedad originaria reside en la nación y el Estado, como su representante, puede reconocer la propiedad privada, pero imponiéndole las modalidades que dicte el interés público (Córdova, 1989, p. 209):

En su artículo 27, la Constitución de 1917 concede expresamente al Estado revolucionario el poder de fundar y regular las relaciones de propiedad para que lleve a cabo las reformas sociales y, en primer término, la reforma agraria; pero al mismo tiempo ese poder aparece como la facultad ilimitada de organizar y dirigir el desarrollo económico del país.

El marco jurídico que dotaba al Estado de las capacidades y atribuciones para llevar a cabo las reformas sociales que esperaban los grupos que se habían movilizado a favor de la Revolución estaba claramente definido en la nueva Constitución, en una redacción que fue más allá de la propuesta original de Carranza, pero que al final habría de acatar, primero como primer jefe del Ejército Constitucionalista y posteriormente como presidente de la República. Pero el Estado interventor no nació el 5 de febrero de 1917, fecha de la promulgación de la Constitución. Se fue construyendo lentamente, en un proceso que habría de llevar más de dos décadas y que no estuvo exento de contradicciones ni retrocesos. Fue hasta 1932 cuando la economía mexicana logró recuperar el crecimiento

sostenido y logró un período dilatado de crecimiento que se prolongó hasta 1981.

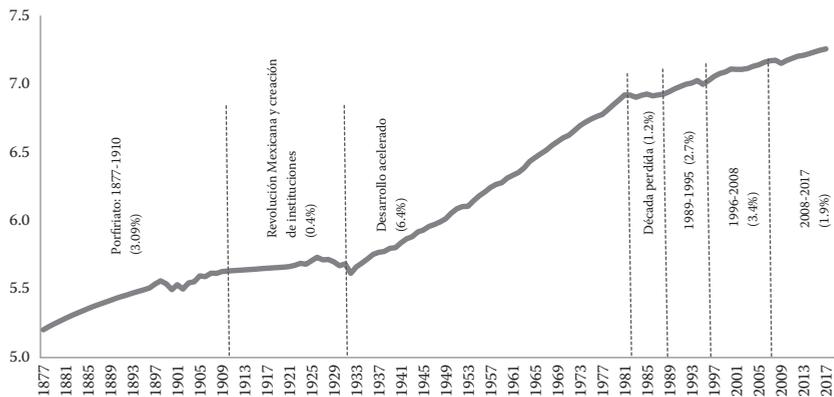
La crisis de la deuda que estalló a principios de 1982 fue enfrentada con un ajuste ortodoxo. Poco a poco fue ganando terreno la tesis de que el ajuste era insuficiente porque se requería un cambio estructural. Esta propuesta se apoyó también en la leyenda negra de la industrialización y del intervencionismo estatal de la economía, promovida por los grupos empresariales y por los sectores académicos e individuales más liberales. Coincidió también con el ascenso del neoliberalismo en el mundo, como parte del proceso al que Carlos Tello ha denominado “la revolución de los ricos” y que en México encuentra sus antecedentes en la reacción empresarial y de un sector de la burocracia hacendario-financiera a las políticas desarrollistas de Lázaro Cárdenas (véase, Tello e Ibarra, 2012).

### Figura 2

México: Producto Interno Bruto, 1877-2017

Logaritmo, a partir de millones de pesos constantes del 2013

(Tasa de crecimiento del periodo)



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, *Estadísticas históricas de México*, Banco de Información Económica, 2018.

La gráfica 2 muestra el cambio de tendencia a partir de 1982: el estancamiento de la década perdida, la recuperación de los años noventa (incluida la recaída de 1995), el estancamiento de inicios del siglo XXI y la crisis de 2007-2009, así como el crecimiento de la segunda década del siglo, a tasas por debajo de las que necesitaría la economía para generar los empleos que el momento demográfico demanda. La crisis de la deuda y el cambio estructural dieron paso a un período de crecimiento lento e inestable. A pesar de que los dos ejes del cambio estructural (reforma del Estado y apertura) fueron planteados como la base de un nuevo período de crecimiento, esta promesa no se ha concretado, a pesar de que se han agotado las reformas que han profundizado en un modelo con una clara orientación de mercado. Los arreglos institucionales entre el Estado y el mercado posteriores a la crisis de 1982 no han logrado la combinación adecuada entre ambos que permita transitar a un nuevo período de crecimiento económico sostenido, como el que se presentó después de la Revolución. De ahí el interés por destacar algunos de los aspectos más relevantes sobre la manera en la que se gestó este período de crecimiento y los factores que fueron determinantes en el agotamiento de la estrategia de desarrollo anterior.

### *La reconstrucción económica (1917-1925)*

El gobierno constitucional de Carranza tuvo que hacer frente a los jefes revolucionarios que no lo reconocían como presidente –Villa y Zapata entre otros– y a las fuerzas contrarrevolucionarias (Félix Díaz y Manuel Peláez, los más conspicuos) que aún operaban en el país. También tuvo que recuperar el control sobre la recaudación fiscal de manos de sus propios generales. Y finalmente, pero no menos importante, a este gobierno le correspondió enfrentar las primeras reacciones, internas y sobre todo externas, contra la nueva Constitución. Las compañías petroleras, mineras y, en general, los extranjeros con negocios en México estaban

preocupados por los daños ocasionados por la guerra, pero sobre todo, por la aplicación de los nuevos preceptos constitucionales en materia de propiedad, por lo que buscaron y obtuvieron el apoyo de sus respectivos gobiernos, que pusieron como principal tema de su agenda con el gobierno mexicano el respeto a los intereses económicos de sus empresas y ciudadanos.

Con Carranza comenzó también el acercamiento de los gobiernos posrevolucionarios al sector privado. El mismo año de la promulgación de la Constitución el gobierno convocó a los comerciantes y a los industriales a organizarse para participar en la reconstrucción del país. El secretario de Industria, Comercio y Trabajo, Alberto J. Pani, convocó en agosto a un congreso de comerciantes, en el que tuvo una buena acogida la propuesta de colaborar en la reconstrucción. No corrió con la misma suerte el congreso de industriales, en el que predominaron los reclamos y la exigencia de que el gobierno de Carranza derogara el artículo 27 constitucional, que consideraban contrario a la propiedad privada. Pani tuvo que asumir la defensa integral de la Constitución y, en particular, del régimen de propiedad emanado de ella, por lo que las relaciones entre el gobierno y los industriales se mantuvieron tensas. Sin embargo, se había dado el primer paso hacia la organización de los empresarios con miras a construir una interlocución con el gobierno para impulsar el desarrollo del país.

El breve interinato de Adolfo De la Huerta permitió la pacificación del país y el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924) pudo plantearse una agenda más amplia de reconstrucción material y cultural. Durante estos cuatro años se creó la Secretaría de Educación Pública, dio inicio el programa federal de construcción de escuelas, se logró la primera renegociación de la deuda externa posterior a la Revolución y se avanzó en la creación del Banco de México, que llevaría a buen término su sucesor, Plutarco Elías Calles. Para avanzar en estos objetivos, se normalizaron las relaciones con los banqueros, con el doble propósito de que apoyaran

las gestiones del gobierno en la renegociación de la deuda externa y se sentaran las bases para el funcionamiento del nuevo sistema financiero del que sería pieza fundamental el banco único de emisión.

El gobierno de Obregón también realizó una importante contribución al desarrollo futuro del país y a las finanzas públicas nacionales: la creación del impuesto sobre la renta. Por iniciativa del secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, en 1924 se creó dicho impuesto, que había tenido un primer ensayo en 1921, cuando Pani era secretario de Relaciones Exteriores y convenció al presidente de crear un impuesto temporal para financiar la celebración del primer centenario de la consumación de la Independencia de México. Al hacerlo, trato de subsanar el que era, en su opinión, el principal defecto de la Constitución de 1917 en materia económica: la indefinición de las fuentes de tributación de los tres ámbitos de gobierno. Pani comprendió que para reducir la desigualdad no bastaba con el reparto agrario, sino que se necesitaba una política fiscal redistributiva, que no podía estar basada en impuestos al consumo. En su ensayo *La política hacendaria y la Revolución* defendió la tesis de que la política fiscal debía ser uno de los instrumentos fundamentales del Estado en la promoción de la justicia social:

La Revolución que estalló en 1910 y que, a través de sus etapas sucesivas, ha mostrado ímpetus capaces de alcanzar todas las manifestaciones de la vida nacional, no había introducido, hasta 1923, modificación substancial alguna en el régimen fiscal porfiriano, no obstante que, en muchos de sus aspectos, era fácil descubrir todavía el sello inequívoco del sistema colonial. La misma Constitución de 1917, en efecto, consagra uno de los pecados capitales de dicho régimen, porque ni siquiera delimita con precisión las respectivas jurisdicciones de tributación del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios y, por tanto, en vez de corregir las invasiones recíprocas que estorban o impiden, en muy numerosos casos de superposición de gravámenes, el desenvolvimiento del comercio y de la industria y de las fuentes relativas de recaudación fiscal, las conserva y –lo que es peor aún– favorece su expansión indefinida. Otro de los defectos del régimen que

imperera en todo el país es el de su extraordinaria complicación, ya que las cuotas, las bases de la imposición, las reglamentaciones y las formas y épocas de pago de los impuestos, se multiplican hasta crear un estado de confusión y de incoherencia, casi anárquicas, en materia fiscal (Pani, 1926, pp. 35-36).

Además de introducir el impuesto sobre la renta, al ser ratificado por el presidente Calles en la Secretaría de Hacienda, Pani, logró concretar la fundación del Banco de México en 1925 y en paralelo trató de avanzar en la definición de las jurisdicciones fiscales de la federación, los estados y los municipios, por la vía de una convención que habría de consensuar una reforma constitucional que definiera claramente las competencias tributarias de cada ámbito de gobierno. En agosto de 1925 tuvo lugar la Convención Fiscal Nacional, con la participación de los representantes de los gobiernos locales y de la Secretaría de Hacienda como convocante y representante a la vez del gobierno federal. La Convención comenzó sus trabajos nombrando dos comisiones, encargadas de formular un plan de arbitrios y de examinar el problema de la concurrencia, respectivamente. El resultado fue una iniciativa de reforma a los artículos 74, 117, 118, 121 y 131 de la Constitución. El ambicioso propósito de esta iniciativa era “cesar, no sólo a favor de la economía nacional, sino también de los fiscos de la Federación, de los estados y de los municipios, la anarquía que, en materia de impuestos, ha reinado tradicionalmente en todo el país” (Pani, 1926, p. 44). Sin embargo, la iniciativa no fue aprobada por el Congreso y al poco tiempo Pani renunció a la Secretaría de Hacienda, siendo sucedido en el cargo por Luis Montes de Oca.

### *Un viraje a la ortodoxia (1927-1932)*

Con el secretario Montes de Oca se inició un cambio respecto a la política económica llevada a cabo anteriormente, a favor de priorizar el equilibrio fiscal y la estabilidad cambiaria y de precios. Al inicio de su gestión, Montes de Oca dio prioridad a la reorganización de la hacienda pública,

pero a partir del inicio de la crisis económica en Estados Unidos se enfocó principalmente en la reforma monetaria. El sello que imprimió a su paso por hacienda fue el de un restablecimiento de la ortodoxia económica liberal, similar a la que imperaba en Estados Unidos y que contribuyó a amplificar de manera significativa los efectos de la crisis económica.

La gestión de Montes de Oca como secretario de Hacienda abarca la segunda mitad de la presidencia de Plutarco Elías Calles y la mayor parte del período conocido como “Maximato”. La faceta positiva de Montes de Oca fue la reorganización y modernización administrativa que supo realizar en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Solórzano, 2002). La faceta negativa fue su liberalismo ortodoxo, que lo llevó a privilegiar la disciplina fiscal y el conservadurismo monetario en plena crisis económica, mediante una política procíclica que exacerbó los efectos recesivos de la gran depresión y llevó a la economía mexicana a una caída en el PIB de casi 10% en 1931. Los efectos recesivos y deflacionarios de sus políticas le dieron suficientes argumentos al presidente Ortiz Rubio para prescindir de sus servicios y volver a llamar a Pani para desempeñar el cargo. Pero tal vez los efectos más duraderos de su gestión fueron los grupos de funcionarios afines a su pensamiento, que formó primero en Hacienda y después en el Banco de México, del que fue director general años después. Estos grupos son los precursores políticos e intelectuales de los funcionarios que han tenido la conducción económica del país desde el inicio del cambio estructural de la década de los ochenta.

El Maximato corresponde –en palabras de Arnaldo Córdova–, a un período de crisis de la Revolución Mexicana, sin el cual no se explica la elección de Lázaro Cárdenas como presidente de México en 1934 (Córdova, 1992). La transición de una política de caudillos a otra de instituciones, como la definió en su cuarto y último informe de gobierno el presidente Calles, no fue fácil. Aunque la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) representó un avance en la normalización política del país, el nuevo organismo no era un partido en sentido estricto, sino

una coalición de los grupos sobrevivientes de la Revolución que reconocían como árbitro al general Calles, que en su carácter de Jefe Máximo tenía, en los hechos, mayor poder que el presidente de la República. Se trataba, pues, de una institucionalización imperfecta, en palabras de Álvaro Matute (1993). Esta crisis política se combinó con una crisis económica. La posposición de las reformas sociales y en particular de la reforma agraria, combinada con la crisis internacional y la política económica de Montes de Oca, provocaron cada vez mayores tensiones entre las masas. El nuevo régimen entendió la necesidad de imprimir un nuevo dinamismo a las reformas sociales y fue esta circunstancia la que hizo posible la elaboración del Primer Plan Sexenal, con una orientación claramente progresista y la designación del candidato más adecuado para llevarlo a la práctica: el general Lázaro Cárdenas.

### *La gestación del Estado interventor (1933-1940)*

El regreso de Alberto J. Pani a la Secretaría de Hacienda marcó el inicio de la recuperación económica. Mediante una política moderadamente expansiva, Pani pudo sacar a la economía mexicana de la crisis. Aunque el presidente Abelardo L. Rodríguez estaba de acuerdo con su política, tuvo que ceder a las presiones del general Plutarco Elías Calles, que discrepaba con Pani y era partidario de las políticas instrumentadas por Montes de Oca. Sin embargo, la orientación general de la política económica se mantuvo durante el resto del gobierno de Rodríguez y se reafirmó durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas, con la designación de Eduardo Suárez como secretario de Hacienda en 1935, cargo que ejercería durante las presidencias de Cárdenas y Manuel Ávila Camacho. La gestión macroeconómica y las reformas del presidente Cárdenas permitieron a México salir definitivamente de la Gran Depresión antes que Estados Unidos y el resto de las economías desarrolladas y evitar la recaída de 1937, que afectó a la mayor parte del mundo.

El gobierno de Abelardo L. Rodríguez representó un paso importante en la gestación del Estado interventor mexicano. Además de reorganizar la administración pública federal, Rodríguez le imprimió un renovado dinamismo y una participación más directa a la intervención del Estado en la economía. Durante su presidencia se fundaron el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, antecedente del actual Bano-bras (1933) y Nacional Financiera (1934). El 5 de enero de 1934 estableció el salario mínimo. Rodríguez propuso al Congreso la reforma de la Ley de Secretarías de Estado para transformar la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en Secretaría de la Economía Nacional, con el propósito de fijar las bases de la intervención estatal en la economía y conducirla. Con Rodríguez también se llevó a cabo la elaboración del primer Plan Sexenal, que el candidato del Partido Nacional Revolucionario presentaría como plataforma para la campaña presidencial para el período 1934-1940.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se recuperó el ímpetu de las reformas sociales que se habían venido postergando, en particular la agraria. Cárdenas repartió más tierras que todos los presidentes anteriores juntos y aunque en el futuro habría algunos que repartirían más superficie que él, en ningún caso se trató de tierras con la capacidad productiva y el significado político y social que las repartidas por el general michoacano. En opinión de Arnaldo Córdova, la importancia de la presidencia de Cárdenas se explica por la consolidación del Estado surgido de la Revolución:

Al comenzar la década de los treinta, el retardo en la realización de las reformas sociales y los efectos negativos que la crisis mundial producía en el desarrollo de las fuerzas productivas de México crearon una situación de peligro para el régimen de la Revolución. Las masas populares en ningún momento dejaron de estar bajo el control directo del gobierno; pero cada vez más fueron mostrando una marcada tendencia a la explosión violenta. Varios grupos gobernantes entendieron entonces con gran claridad el origen de este

descontento. La elección de Cárdenas en 1934 fue el resultado de la acción de estas dentro del gobierno. La actividad que el presidente Cárdenas desarrolló durante su período estuvo encaminada a disolver las rémoras que impedían la consolidación definitiva del nuevo régimen (Córdova, 1992, p. 212).

Lázaro Cárdenas logró también la consolidación del sistema político pos-revolucionario, dando fin al Maximato. Con la expulsión del general Calles del país, el presidente asumió el liderazgo del Partido Nacional Revolucionario, al que transformó en 1938 en el Partido de la Revolución Mexicana. No se trató solamente de un cambio de nombre: Cárdenas incorporó a los movimientos de masas al partido, a través de una estructura sectorial que incluyó al sector obrero, al sector campesino y al sector militar en un primer momento. Años después se incorporó el sector popular, que buscó incluir a la clase media y a los burócratas; el sector militar sería finalmente desincorporado, como culminación de la institucionalización del Ejército Mexicano. Ese mismo año el presidente Cárdenas llevó acabo la expropiación petrolera, acto de afirmación nacionalista y de aplicación de las facultades expropiatorias del Estado mexicano ante un desacato de las compañías petroleras a un fallo de la Suprema Corte de Justicia en materia laboral.

En resumen, el gobierno de Cárdenas sentó las bases del sistema político y de la economía mixta que garantizaron la estabilidad política y la acumulación de capital necesarios para poder mantener un crecimiento sostenido durante casi cinco décadas. Sobre este aspecto José Ayala (2001, p. 139) señaló lo siguiente:

El régimen cardenista realizó modificaciones substanciales y realmente profundas en la relación Estado-economía. Se consolida una estructura de poder, con la institución presidencial como centro rector y aglutinador. El fortalecimiento institucional proporciona una fuerza preponderante a las acciones políticas y económicas del Estado... La transición cardenista hace posible el desarrollo de las relaciones capitalistas a través de modificaciones en el patrón de acumulación. De estas transformaciones político-económicas se nutrirá ampliamente el desarrollo capitalista posterior.

Pero al concluir su gobierno, Cárdenas decide optar por una candidatura moderada y en una de las decisiones más polémicas de su mandato apoya al general Manuel Ávila Camacho, secretario de la Defensa Nacional, para que sea su sucesor, frente a la opción más progresista que representaba el también general y antiguo diputado constituyente Francisco J. Múgica. Este afán de unidad y conciliación no fue ajeno a las reacciones que habían provocado las reformas cardenistas: la creación del Partido Acción Nacional y la gestación de un grupo integrado por banqueros, empresarios y funcionarios públicos de orientación conservadora, como Luis Montes de Oca, que habrían de organizarse para construir un proyecto alternativo de país con orientación neoliberal que habría de cristalizar décadas después.<sup>2</sup>

### *Industrialización e inflación (1941-1954)*

La Segunda Guerra Mundial tuvo un efecto positivo en la economía mexicana, que contribuyó con mano de obra al esfuerzo bélico de Estados Unidos y tuvo que sustituir aceleradamente importaciones, que dejaron de fluir al país por los cambios en la producción de las grandes potencias que trajo consigo el conflicto armado. Esta industrialización espontánea aprovechó en un primer momento la capacidad ociosa que existía en la industria mexicana, pero rápidamente requirió de nuevas inversiones y generó incentivos para el establecimiento de nuevas industrias. Cuando terminó la guerra, el gobierno mexicano estuvo de acuerdo en continuar este impulso a la industrialización por la vía de una política proteccionista, que a la postre derivaría en prohibicionista mediante los permisos previos de importación. Completaron el repertorio de medidas de política económica los apoyos de la banca de desarrollo y los incentivos fiscales al establecimiento de industrias catalogadas como “nuevas

2 Esta historia está magistralmente narrada y analizada por María Eugenia Romero Sotelo en *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela austríaca*, México, Fondo de Cultura Económica, 2016.

y necesarias". El gobierno también incursionó a través de sus empresas paraestatales en la producción de insumos a precios subsidiados para apoyar el desarrollo de cadenas productivas.

El gobierno de Manuel Ávila Camacho fue un período de transición. Llevó a la práctica la última gran reforma que había intentado Cárdenas, pero que no tuvo tiempo de realizar: la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social. Promovió el primer pacto de unidad entre obreros y empresarios para enfrentar a la crisis y llevó a cabo la transformación del Partido de la Revolución Mexicana en Partido Revolucionario Institucional, organizado en tres sectores: obrero, campesino y popular. La supresión durante su gobierno del sector militar del partido formó parte de un proceso de institucionalización que culminó con la postulación de un civil a la presidencia de la república: Miguel Alemán Valdés. La Segunda Guerra Mundial permitió al gobierno mexicano estrechar las relaciones con el gobierno de Estados Unidos. Además del Programa Bracero, que reguló los flujos de trabajadores temporales que necesitaba la economía estadounidense, se alcanzó una renegociación de la deuda externa favorable a México, que terminó pagando 10% del valor nominal de la deuda.

El gobierno de Miguel Alemán transcurrió en el inicio de la posguerra y de la guerra fría. Durante su gobierno se consolida la relación con Estados Unidos y se matizan las posiciones más radicales del partido oficial. Las centrales obreras y en particular la Confederación de Trabajadores de México (CTM) se alinean con una política más favorable a la cooperación con el capital y se da en los hechos un pacto entre el gobierno y los empresarios para impulsar el crecimiento. A cambio de la participación activa del sector privado en el desarrollo de la industria y los servicios, el gobierno asumió una política de control del movimiento obrero y de contención de sus demandas salariales y ofreció un pacto fiscal blando, sustentado en un complejo sistema de exenciones y privilegios que se tradujo en un freno al crecimiento de la recaudación del impuesto sobre la renta y en un sistema tributario mucho más poroso, favorable a la elu-

sión y evasión de las grandes empresas, pero oneroso para las pequeñas y medianas, así como para los contribuyentes cautivos. También se decidió prolongar el impulso a la industrialización de los años anteriores, inicialmente espontáneo, a través de una política comercial proteccionista, del apoyo de la banca de desarrollo y de la creación de empresas públicas para satisfacer la demanda local de insumos estratégicos.

Desde el gobierno de Lázaro Cárdenas comenzaron a aparecer algunas presiones inflacionarias, incipientes en un primer momento, pero que se incrementaron durante el período de Miguel Alemán. Las políticas de promoción del desarrollo se ejecutan en medio de críticas de las posiciones económicas más ortodoxas, como la de Luis Montes de Oca, por la inestabilidad cambiaria y las presiones sobre los precios, motivando una célebre polémica entre ex secretarios de Hacienda en torno a la devaluación de 1954 entre los desarrollistas Eduardo Suárez y Ramón Beteta (secretario de Hacienda de Alemán) y Montes de Oca, con Pani tratando de proponer una solución intermedia (Romero Sotelo, 2004), que en los hechos se daría con el desarrollo estabilizador.

### *El desarrollo estabilizador (1954-1970)*

La devaluación de 1954 fue una de las mejor ejecutadas de la historia económica de México, aunque, en su momento, fue duramente criticada. Vista a la distancia, sentó las bases del período de crecimiento con estabilidad de precios al que Antonio Ortiz Mena denominó “el desarrollo estabilizador”, al referirse a los dos sexenios en los que ocupó la titularidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero que en los hechos abarca también una parte del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines y por consiguiente, de la gestión hacendaria de Antonio Carrillo Flores. La devaluación logró corregir los desequilibrios macroeconómicos que se venían arrastrando desde el final de la presidencia de Miguel Alemán y sentó las bases de la estabilidad cambiaria de los

siguientes veintidós años, piedra angular del crecimiento con estabilidad de precios del período subsecuente.

A partir de 1956 se alcanzó una notable estabilidad de precios. Ese año la inflación fue menor a 5% y siguió descendiendo para ubicarse en tasas de entre 2 y 3% durante la década siguiente. El país creció a tasas superiores a 6% y en el mundo comenzó a hablarse del *milagro mexicano*. Fue en ese contexto en el que se asignó la sede de los juegos olímpicos de 1968 a la Ciudad de México, la primera olimpiada que tuvo lugar en un país no desarrollado. El Censo de 1960 reveló que México era ya un país predominantemente urbano y el turismo y la inversión extranjera registraron un crecimiento notable a lo largo del período. El Estado mexicano continuó con una estrategia de intervención activa en la economía. Durante este período se llevó a cabo la nacionalización de la industria eléctrica, que guardó más semejanza con la nacionalización de los ferrocarriles del Porfiriato que con la expropiación petrolera de Lázaro Cárdenas, ya que el gobierno de Adolfo López Mateos negoció la adquisición de las empresas extranjeras productoras de electricidad en 1960.

Pero tras la fachada de un período dorado de crecimiento con estabilidad de precios se fueron gestando los desequilibrios que harían crisis en la década siguiente, agravados por el deterioro del contexto económico internacional. La balanza agropecuaria cambia de signo en 1966 y a partir de este momento se torna crecientemente deficitaria. La industrialización sustitutiva de importaciones comienza a perder dinamismo y encuentra cada vez mayores obstáculos para profundizar en la producción de insumos intermedios y bienes de capital. Las divisas que ingresan por turismo e inversión extranjera directa no alcanzan para superar la restricción externa al crecimiento y México comienza a recurrir, nuevamente, a la deuda externa. Sobre todo, el punto más débil de la estrategia de desarrollo es la debilidad fiscal del Estado intervencionista mexicano. El freno en el crecimiento de la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a partir del régimen de Miguel Alemán, resultado del

pacto fiscal blando con los empresarios, comienza a convertirse en un cuello de botella para el crecimiento. El Estado no puede mantener altos niveles de inversión pública y al mismo tiempo incrementar el gasto social en el monto necesario para satisfacer las necesidades de la creciente urbanización y las demandas de educación, salud y vivienda de la población. Es en este contexto en el que comienza a analizarse una reforma fiscal que pueda aumentar los recursos de los que dispone el Estado para hacer frente a las necesidades que el propio desarrollo del país estaba generando y poder mantener el crecimiento de la economía.

A fines de 1960 el gobierno mexicano invitó al economista Nicholas Kaldor, profesor de la Universidad de Cambridge y reconocido experto en política fiscal, a visitar México y elaborar un documento con un diagnóstico sobre la situación fiscal del país y recomendaciones para una reforma del sistema tributario. El Informe Kaldor fue terminado a fines de 1960 y entregado al secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena, para comenzar a diseñar la reforma fiscal que el gobierno del presidente Adolfo López Mateos deseaba llevar a cabo. El 28 de septiembre de 1960 Kaldor envió su informe al secretario Ortiz Mena. Entre sus conclusiones, identificaba una seria limitación al crecimiento:

La actual inmunidad fiscal de las clases ricas, es un serio lastre para el crecimiento potencial de la economía, principalmente porque original que una proporción considerable de los recursos nacionales, se dedique a innecesario consumo de los artículos de lujo; y porque, dados los bajos niveles de consumo de las masas de la población, estos recursos proporcionan la única fuente potencial, de las que podría echarse mano para ampliar los recursos destinados al desarrollo. Aún más, el consumo de artículos de lujo es el que tiene el más alto contenido de las importaciones, de tal manera que la omisión para gravar a las clases ricas también agudiza considerablemente el problema de la balanza de pagos (2008, p. 115).

Sin embargo, la reforma no llegó ni siquiera a presentarse al Congreso: la iniciativa fue abortada por la virulenta reacción de la iniciativa privada mexicana. El 24 de noviembre de ese año las principales organizaciones empresariales publicaron un desplegado en *Excelsior* (24 de noviembre de 1960) que se tituló “¿Por cuál camino, señor presidente?”, en el que cuestionaban la política económica del gobierno de López Mateos:

Los diversos sectores que forman parte de la iniciativa privada mexicana han visto con positiva intranquilidad que la política económica del Estado y del gasto público ha tomado un camino que parece contradecir los principios económicos consagrados en la Constitución Política y puestos en práctica por los diversos gobiernos revolucionarios.

Diversas operaciones realizadas recientemente por el Gobierno Federal, adquiriendo negocios privados (operaciones que en algunos casos están plenamente justificadas desde el punto de vista político), han suscitado serias dudas acerca de si existe una orientación distinta en la actual política económica del Gobierno.

¿Es justificado que el gasto público se utilice para la compra de empresas privadas, cuando los servicios esenciales del Estado de salubridad, educación, de caminos, etc., se encuentran muy lejos de estar satisfechos?

¿Es que nos encaminamos, a través de un intervencionismo creciente, hacia el socialismo de Estado?

Esta reacción, interpretada por el gobierno mexicano como parte de una crisis de confianza y expectativas, agravada por el contexto de la Guerra Fría y del giro de la Revolución Cubana hacia el socialismo, llevó al gobierno mexicano a posponer indefinidamente la reforma fiscal global que originalmente tenía prevista. Únicamente se llevaron a cabo algunos ajustes a la política fiscal, a pesar de que la *Alianza para el Progreso*, promovida por el gobierno del presidente John F. Kennedy, proponía la realización de reformas fiscales que introdujeran gravámenes de tipo

progresivo.<sup>3</sup> La relación con los empresarios se recompuso, pero se perdió la oportunidad de avanzar en una reforma fiscal que aportara los recursos que se necesitaban para mantener el crecimiento y para aumentar el gasto social. La ausencia de una reforma fiscal integral explica en gran medida el limitado efecto redistributivo del gasto público y la persistencia de la desigualdad, incluso en un período de acelerado crecimiento económico y estabilidad de precios, como lo fue sin duda el llamado “desarrollo estabilizador”.

### *Los límites del intervencionismo estatal (1971-1982)*

En su discurso de toma de posesión, el presidente Luis Echeverría delineó un diagnóstico muy certero de la situación económica de México en 1970. Si bien el país había experimentado un notable período de crecimiento con estabilidad de precios, había un problema de desigualdad que persistía y que debía ser enfrentado por el Estado a través de una política económica redistributiva. Ante el reto de mantener el crecimiento económico con estabilidad de precios, Echeverría propuso una nueva estrategia, el *desarrollo compartido*, que añadiera como un componente fundamental la redistribución del ingreso. El único instrumento con el que se podía alcanzar dicho objetivo era con una reforma fiscal. La reforma nunca llegó a concretarse, pero el simple amago bastó para que la relación entre los empresarios y el gobierno llegara a su nivel más conflictivo desde la Revolución, dando fin a la coalición desarrollista que había impulsado la industrialización de la posguerra.

La situación se agravó porque el gobierno del presidente Echeverría enfrentó las turbulencias internacionales que suscitó el fin del régimen de tipos de cambio fijos establecido en los Acuerdos de Bretton Woods, cuando en 1971 la Reserva Federal de Estados Unidos dio por cancelada la convertibilidad directa del dólar en oro. A esta situación, ya de por sí

3 Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1998, p. 156.

complicada, se añadió el primer choque provocado por el alza en los precios del petróleo acordado por los países integrantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), mismo que pescó a México como importador neto de petróleo. En un contexto internacional de creciente volatilidad económica y financiera, el gobierno de Echeverría recurrió al crédito interno y externo y a una política monetaria expansiva para financiar el aumento del gasto público, en el que perseveró a pesar de no contar con la reforma fiscal originalmente prevista. El importante incremento en el gasto social, en particular en educación, no fue financiado con ingresos fiscales y la acumulación de presiones fiscales y externas se vio agravada por la fuga de capitales provocada –en gran medida– por el conflicto con los empresarios, dando fin a la estabilidad cambiaria. En agosto de 1976 el Banco de México anunció su retiro temporal del mercado cambiario, dando paso a un período de libre flotación que llevó a una nueva paridad de 19.70 pesos por dólar en septiembre de ese año (Escobar *et al.*, 1982).

El gobierno de José López Portillo se inició con una política de austeridad y un discurso de reconciliación con los empresarios. Después de la devaluación, el gobierno mexicano había iniciado negociaciones con el Fondo Monetario Internacional que condujeron a la firma de una carta de intención, que establecía compromisos claros en materia de disciplina fiscal y política monetaria para estabilizar la economía (Lomelí y Zebadúa, 1998). Fue en este contexto que transcurrió el primer año de la administración de López Portillo, período que coincide con el inicio de la reforma política que sentó las bases del actual sistema de partidos. El presidente entendió la necesidad de abrir el régimen político a la participación de las fuerzas políticas que habían estado excluidas desde el gobierno de Miguel Alemán; en concreto, a la izquierda mexicana. Además de legalizar al Partido Comunista Mexicano, se creó la figura de los diputados de representación proporcional para que en la cámara baja se expresara la pluralidad de la sociedad mexicana.

La política económica de López Portillo experimentó un cambio drástico a partir de 1978. La cuantía de los yacimientos petroleros descubiertos en el Golfo de México volvió muy atractivo al país para la banca internacional, ávida de colocar los dólares que recibía de los países que se estaban beneficiando de los altos niveles de los precios del petróleo. Así que el aval del Fondo Monetario Internacional (FMI) ya no era necesario para que México obtuviera financiamiento externo para poder explotar sus recién descubiertos recursos energéticos. Por si fuera poco, en 1979 la revolución islámica en Irán provocó un segundo choque petrolero que elevó aún más los precios del crudo, lo que llevó al presidente a convocar al país para prepararse para administrar la abundancia. Entre 1978 y 1981 México vivió un auge petrolero que le permitió alcanzar tasas de crecimiento superiores a 8% anual. Aparentemente, los recursos provenientes del petróleo lograrían superar las restricciones fiscal y externa al crecimiento y sin necesidad de recurrir a una reforma fiscal, al menos de las proporciones que necesitaba el erario público.

La situación comenzó a cambiar a partir de 1981. Con el inicio de la administración del presidente Ronald Reagan en Estados Unidos se produjo un importante giro de la política económica. La Reserva Federal comenzó a elevar las tasas de interés, acabando con casi una década de crédito barato en el mundo, dando lugar al llamado choque de Volcker. A mediados de ese mismo año, los precios del petróleo comenzaron a bajar. Los cambios en el contexto económico internacional y el aumento de la inflación interna no fueron acompañados de un cambio de política económica en México, en gran medida porque el país estaba entrando en la recta final de la sucesión presidencial y el secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid, era el candidato más viable para suceder a José López Portillo. Estas circunstancias aumentaron la presión sobre el tipo de cambio y el gobierno reaccionó con más endeudamiento y en condiciones menos favorables, precipitando el estallido de la crisis de la deuda en 1982, cuando se quedó sin divisas para defender la paridad y el tipo de cambio se

disparó a 46 pesos por dólar, para cerrar el año en 72 pesos. La nacionalización de la banca, en septiembre de ese año, fue una medida desesperada por frenar la especulación cambiaria y marcó –en los hechos– el canto del cisne del intervencionismo estatal en la economía mexicana.

### *La crisis de la deuda y el ajuste económico (1983-1986)*

El gobierno de Miguel de la Madrid se inició con un ajuste económico sin precedente en más de medio siglo. En su discurso de toma de posesión, el presidente propuso una estrategia económica sexenal que contemplaba dos años de ajuste macroeconómico, otros dos años de recuperación y consolidación de la estabilidad macroeconómica, para terminar con dos años más de crecimiento acelerado. El nuevo gobierno también inició con una importante reforma constitucional en materia económica. De la Madrid presentó al Congreso una iniciativa de reforma a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, dando lugar a lo que en su momento se llamó “el capítulo económico” de la Constitución. En el artículo 25 se estableció la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional, entendida como la obligación de planear, conducir, coordinar y orientar “la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades” (Art. 28).

El artículo 26 constitucional mandata al Estado para organizar un sistema nacional de planeación democrática. Se estableció que la planeación adquiriría un carácter obligatorio para el gobierno e indicativo para los sectores privado y social. En los primeros seis meses de cada sexenio el presidente publicaría el Plan Nacional de Desarrollo de su administración, al que deberían alinearse todos los programas de la administración pública.

Como se puede leer en el *Diario Oficial de la Federación*, el artículo 27 también fue reformado en su fracción xx para establecer que:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica (3 de febrero de 1983, p. 5).

El artículo 28 originalmente reiteraba la prohibición de los monopolios pero exceptuaba a aquellos de carácter público, mandando al Estado para organizar al banco único de emisión. En esta ocasión fue reformado para delimitar las áreas de la economía que quedaban reservadas para la participación exclusiva del Estado. En su párrafo cuarto se estableció que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas, que se señalan en el artículo 28. También se facultó al Estado para contar “con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por si o con los sectores social y privado.

Las reformas constitucionales de Miguel de la Madrid provocaron reacciones encontradas: los grupos empresariales lo interpretaron como la institucionalización del creciente intervencionismo estatal; la izquierda por su parte lo interpretó más atinadamente con la definición de límites claros a la intervención del Estado en la economía para dar certidumbre a los particulares de que la expansión del Estado había llegado a su límite. Años después, el propio De la Madrid (2004, p. 43) escribió:

Las reformas constitucionales en materia económica tuvieron por objeto definir con mayor precisión nuestro sistema alrededor de los principios de economía mixta y planeación democrática. El objetivo fue dar certidumbre y modernizar los textos.

El plan original del presidente Miguel de la Madrid no se cumplió: del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que debió de haber

agotado el ajuste en los primeros dos años del sexenio, se pasó al Programa Extendido de Reordenación Económica sin que la crisis amainara. Después de una relativa disminución en la inflación en 1984, aparecieron nuevas presiones inflacionarias en 1985 que provocaron una división en el gabinete económico entre la posición que consideraba necesario profundizar el ajuste y emprender medidas de cambio estructural y la que consideraba necesaria una solución más pragmática, que flexibilizara el ajuste y considerara medidas de reestructuración del sector paraestatal pero sin proceder a la privatización de las empresas públicas estratégicas. Ganó la posición defendida por Carlos Salinas de Gortari de profundizar el cambio estructural y en junio de 1986 Jesús Silva Herzog Flores presentó su renuncia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### *El inicio del cambio estructural (1986-1994)*

Después de un nuevo ajuste, a raíz del derrumbe del precio del petróleo a principios de 1986, cuando parecía que por fin la crisis se estaba controlando, el crack bursátil de octubre de 1987 originó una nueva escalada de precios que el gobierno de Miguel de la Madrid enfrentó con un mecanismo de concertación entre los sectores productivos denominado Pacto de Solidaridad Económica. El Pacto fue un mecanismo útil para concertar un congelamiento inicial de precios, que posteriormente se fue flexibilizando. La combinación de políticas fiscal y monetaria ortodoxas con un mecanismo de control de precios heterodoxo dio resultado a pesar del escepticismo inicial de los organismos internacionales y logró controlar la inflación, pero el peso del ajuste recayó una vez más sobre los trabajadores que ya habían sido los más afectados en los ajustes de precios. El movimiento obrero organizado sirvió una vez más como mecanismo de control y contención, pero agotó las reservas de legitimidad que le quedaban. Los restos del partido de masas creado por Cárdenas sirvieron para imponer el ajuste y el cambio estructural, pero con un alto costo en términos distributivos y de legitimidad política.

Tras la renuncia de Jesús Silva Herzog Flores a la Secretaría de Hacienda, terminó la deliberación en el gabinete de Miguel de la Madrid y se impuso la tesis de que había que impulsar el cambio estructural. Para ese momento, la crítica a la intervención del Estado en la economía se encontraba en su apogeo y los programas de reformas con orientación de mercado estaban siendo promovidos desde algunos organismos internacionales, en consonancia con las tendencias imperantes en Estados Unidos y el Reino Unido, que se fueron extendiendo a otros países desarrollados con diferentes grados de intensidad. El cambio estructural se había iniciado con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y que incluyó una apertura comercial muy abrupta a lo largo de 1988 para tratar de reducir la inflación por la vía de importar artículos más baratos del exterior, con un costo elevado para la planta productiva del país, que se encontraba en desventaja para modernizarse y competir en medio de la crisis económica. También se privatizaron empresas importantes como las aerolíneas y se liquidaron otras, como Fundidora Monterrey.

Después de una elección cuestionada, el gobierno de Carlos Salinas impulsó la aceleración del cambio estructural. Las reformas económicas de mayor calado fueron la negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las reformas constitucionales a los artículos 27 y 28. El artículo 27 constitucional fue modificado a fines de 1991 para dar por terminado el reparto agrario e introducir cambios importantes en el régimen ejidal, que abrían el paso a la subdivisión y enajenación de sus tierras. El artículo 28 por su parte fue reformado en varias ocasiones para ir reduciendo las áreas estratégicas de la economía reservadas en exclusividad al Estado, con el propósito de permitir la privatización, entre otras actividades, de la banca y la petroquímica secundaria. También fue reformado para incluir la autonomía del Banco de México, que en su ley orgánica recibió como único mandato la estabilidad de pre-

cios, dejando de lado la experiencia de décadas del banco central en el financiamiento al desarrollo y la promoción del crecimiento.

Se privatizaron grandes empresas, algunas consideradas estratégicas y reservadas al Estado, por lo que hubo que reformar la Constitución. Fue el caso de la banca, que se reprivatizó a partir de 1991. También se privatizó a Teléfonos de México, las empresas siderúrgicas, las compañías de aviación, la petroquímica secundaria, las empresas de transporte marítimo y se desmanteló la Compañía de Subsistencias Populares (Conasupo). Las reformas legales también incluyeron cambios para que la inversión extranjera pudiera entrar en áreas donde anteriormente se establecía una participación mayoritaria del capital nacional, e incluso a algunas anteriormente reservadas al Estado. La tesis del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1989) era que el Estado se desprendía de empresas para hacerse más eficiente y concentrarse en la política social encaminada a combatir la pobreza y reducir la desigualdad.

### *La profundización del cambio estructural (1995 al presente)*

En diciembre de 1994 la nueva estrategia de desarrollo enfrentó su primer crisis. La devaluación del 22 de diciembre de ese año dio paso a una crisis financiera que rápidamente se trasladó al sector real de la economía. La paridad con el dólar pasó de 3.40 pesos a 4.80 y en los primeros días de 1995 superó los 5.00 pesos y alcanzó más de 7.20 pesos por dólar en marzo de ese año. Estados Unidos y los organismos financieros internacionales –el FMI y el Banco Mundial– ayudaron al gobierno mexicano a sortear la crisis mediante la aprobación de líneas de financiamiento de emergencia y así la economía pudo salir relativamente rápido de la crisis después de un severo ajuste económico. El costo fue muy alto: muchas empresas quebraron, una gran cantidad de deudores de la banca no pudo enfrentar el alza de los intereses y dejó de pagar sus créditos y la banca tuvo que ser salvada por el gobierno a través del Fondo Bancario de

Protección al Ahorro (Fobaproa), en uno de los rescates financieros más polémicos de nuestra historia.

Pasada la emergencia, lejos de revisar la estrategia económica, el gobierno mexicano decidió perseverar en ella. El artículo 25 constitucional también fue reformado a lo largo de estos años para ponerle tres *candados* al desarrollo: la sustentabilidad, entendida como la obligación de no comprometer recursos que afecten el bienestar de futuras generaciones (reforma de 1999); la competitividad, en donde se hace explícito el objetivo de promover un equilibrio competitivo en la economía (reforma de 2013) y finalmente la estabilidad financiera (reforma de 2015) como condición para garantizar el poder adquisitivo, para lo cual se estableció el compromiso de garantizar la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero.

Uno de los saldos positivos de la crisis de 1995 fue la aceleración de las reformas que hicieron posible la transición democrática del país. Iniciadas en 1977 con la reforma que creó los diputados de representación proporcional y creó el moderno sistema de partidos, legalizando al Partido Comunista Mexicano y a otras fuerzas de izquierda, la reforma recibió un nuevo impulso con la creación del Instituto Federal Electoral después de la polémica elección de 1988. En 1994, año del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y del asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se dio un nuevo avance al crear la figura de los consejeros ciudadanos y en 1996 el Instituto Federal Electoral (IFE) se independizó de la Secretaría de Gobernación. Estas reformas hicieron posible el primer gobierno dividido en 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000. Sin embargo, estos cambios políticos no han tenido al día de hoy ningún efecto en la conducción de la política económica, que pareciera estar blindada ante los cambios políticos y la alternancia en el poder, gracias al apoyo de los intereses económicos que la soportan

porque se benefician de ella y que han construido un gran consenso en torno a un bajo crecimiento con estabilidad de precios como alternativa ante la leyenda negra del Estado interventor.

En el gobierno de Enrique Peña Nieto se llevaron a cabo las reformas que se consideraban pendientes desde el gobierno de Zedillo y de las que se decía que dependía el crecimiento económico del país. La reforma fiscal, de alcances limitados respecto a la que se necesitaba; la reforma energética, que abrió a la competencia privada y externa la explotación de los recursos energéticos del país; la reforma de telecomunicaciones, que los críticos consideran insuficiente para garantizar la competencia en el sector; la reforma a la competencia, que dotó de autonomía y mayores atribuciones a la Comisión Federal de Competencia, pero que no ha dado aún los resultados esperados; otro tanto podría decirse de la reforma financiera. Quedan pendientes reformas a los sistemas de salud y seguridad social que permitan extender la cobertura efectiva y mejorar los servicios. Pero sobre todo, queda pendiente recuperar el crecimiento, la principal promesa del cambio estructural.

### ***Conclusión: el siglo de la Constitución***

Los primeros gobiernos posrevolucionarios tuvieron como principal objetivo, más que la aplicación de la nueva Constitución, la normalización del país después de la lucha armada. El mismo año de su promulgación, comenzó el acercamiento del gobierno mexicano con los empresarios, que tardaría casi tres décadas en dar como resultado un acuerdo para impulsar el desarrollo del país. Al mismo tiempo, al amparo del discurso de la reconstrucción nacional, el Estado mexicano asumió su papel en la conciliación de la lucha de clases y la administración de las reformas sociales. La paulatina incorporación de los movimientos de masas a la política del nuevo Estado llevó casi dos décadas. Al mismo tiempo, se avanzó en el desarrollo de nuevos instrumentos de política fiscal y mone-

taria, en la reglamentación de la nueva Constitución y la normalización de las relaciones con el exterior. Después de varios altibajos, a partir de 1933 México entró en un período de crecimiento económico que superó en duración y transformación de la estructura económica al que había experimentado durante el régimen de Porfirio Díaz.

La Constitución de 1917 confirió al Estado mexicano las facultades para poder organizar y dirigir el desarrollo nacional en un régimen de economía mixta. El período de reorganización estatal y de consolidación del sistema político que comenzó a construir en 1928 Plutarco Elías Calles se alcanzó durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. La expropiación petrolera de 1938 mandó un mensaje no sólo a las empresas y a los gobiernos extranjeros, sino a los empresarios nacionales; de que el gobierno mexicano contaba con los instrumentos para hacer valer el nuevo marco legal emanado de la Constitución. El proceso de conciliación entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores avanzó durante la Segunda Guerra Mundial a la sombra del discurso de la unidad nacional y derivó en un acuerdo implícito para impulsar el crecimiento durante la presidencia de Miguel Alemán, a cambio de un pacto fiscal blando que a la postre resultaría ser el punto más débil de la nueva estrategia de desarrollo. Es también durante el gobierno del presidente Alemán cuando se alcanza el punto más alto de la inversión pública en el campo y se establece la inafectabilidad de la pequeña propiedad rural, con lo que termina la fase principal de la reforma agraria. Los repartos posteriores, aunque masivos, no incluyeron, salvo contadas excepciones, tierras con el potencial productivo que tenían las repartidas por Lázaro Cárdenas.

No es gratuito que desde los últimos años del gobierno de Manuel Ávila Camacho y durante los primeros del gobierno de Miguel Alemán, intelectuales de la talla de Daniel Cosío Villegas y Jesús Silva Herzog hayan llamado la atención sobre el agotamiento del proyecto de la Revolución Mexicana. En su ensayo *La crisis de México*, Cosío Villegas rescataba como las tres grandes aportaciones de la Revolución

el reclamo democrático, la justicia social y la reafirmación nacionalista. La democracia se redujo, como en el régimen de Porfirio Díaz, a su aspecto meramente formal, sin posibilidades reales de que hubiera competencia efectiva por el poder político, como pudieron constatarlo José Vasconcelos en 1929, Juan Andrew Almazán en 1940 y Ezequiel Padilla en 1946, o el Partido Acción Nacional, creado en 1938. En cuanto a la justicia social, era comprensible que en una sociedad predominantemente rural el reparto de tierras constituyera su principal instrumento. Pero el agotamiento del reparto agrario, el descenso en la inversión pública en el campo y sobre todo la que beneficiaba al sector ejidal de la economía rural y los escasos avances en la tecnificación de la producción agropecuaria, sumados a la política de precios de garantía que subsidio el desarrollo de las ciudades en perjuicio del campo, terminaron por revertir en la mayoría de los casos las mejoras iniciales de la reforma agraria en la reducción de la desigualdad. Pero tal vez el efecto más perdurable de estos años haya sido el pacto fiscal blando en el que se basó la relación entre el gobierno y los empresarios. Un sistema de exenciones y privilegios, como lo ha denominado Luis Aboites (2003), que hizo demasiado poroso el sistema tributario, limitó el potencial redistributivo del Estado y perpetuó la fragilidad de las finanzas públicas.

El llamado *milagro mexicano* terminó siendo víctima de su propio éxito. El crecimiento económico, primero con inflación y después con estabilidad de precios, que caracterizó a los años de la segunda posguerra, también generó una clase media que comenzó a demandar una mayor apertura por parte de un régimen político que no evolucionó a la par que la economía y la sociedad. Por otro lado, las condiciones que permitieron apoyar las primeras etapas de la industrialización sustitutiva de importaciones comenzaron a modificarse drásticamente al final del desarrollo estabilizador. Las convulsiones de la economía mundial y los conflictos sociales de la segunda mitad de la década de 1960 y la primera mitad de la siguiente, en México llevaron al Estado a tratar de mantener

a toda costa el crecimiento, al recurrir a una expansión deficitaria e inflacionaria del gasto que hizo crisis en 1976. El auge petrolero alimentó la efímera ilusión de que se podría superar las restricciones fiscal y externa al crecimiento y, con la complicidad de la banca internacional, el país se endeudó a niveles que hicieron crisis en 1982.

La crisis de la deuda dio paso a un ajuste qué —a pesar de su dureza—, resultó insuficiente para restablecer los equilibrios macroeconómicos. Ante la persistencia de la crisis fue tomando fuerza la tesis a favor del cambio estructural, en consonancia con los cambios que se estaban produciendo en los países desarrollados y que tuvieron su correlato en las recomendaciones de los organismos internacionales. Las reacciones que surgieron en todo el mundo frente al intervencionismo estatal posterior a la Gran Depresión, encontraron un terreno fértil en las perturbaciones que experimentó la economía mundial en la década de 1970 y prepararon el ascenso del neoliberalismo, primero en el Reino Unido y a partir de 1981 con el arribo de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos. Después de un período de indecisión, el gobierno de Miguel de la Madrid dio inicio a un cambio estructural que tenía dos grandes ejes: reforma del Estado, entendida como un proceso de reducción de su tamaño e intervención directa en la economía y apertura externa, entendida en su sentido amplio, para incluir bienes, servicios y capitales. Cuando eventualmente los equilibrios macroeconómicos se restablecieron lo hicieron a costa de una enorme contracción de la inversión pública, no sólo en la de empresas públicas privatizadas sino también en actividades fundamentales que requieren la intervención del Estado, como en la construcción de la infraestructura. Es decir, el cambio estructural, entendido como la retirada del Estado, sustituyó a la necesaria generación de recursos públicos indispensables para la recuperación del crecimiento. El pacto fiscal emergió más debilitado y con ello se inaugura el periodo de bajo crecimiento que todavía persiste y que contrasta desfavorablemente

con el período de expansión de mayor intervención del Estado en la economía e incluso con el Porfiriato.

### **Cuadro 1**

*México: PIB, Formación bruta de capital fijo, gasto federal y gasto público. Tasa de crecimiento promedio para periodos seleccionados (en porcentajes)*

	1877- 1910	1910- 1931	1932- 1981	1982- 1988	1989- 1995	1996- 2008	2008- 2017
PIB	3.0	0.4	6.2	0.2	1.2	2.7	1.9
FBKF <sup>1</sup>	9.4	-2.0	7.2	0.8	-0.9	2.6	2.1
Gasto federal <sup>2</sup>	4.8						
Gasto público <sup>3</sup>	ND	2.1	9.5	-1.5	-3.7	5.4	2.1

Nota:

<sup>1</sup> Para la FBKF corresponde de 1900-1910;

<sup>2</sup> para el Gasto federal de 1886-1910 y

<sup>3</sup> Para el Gasto Público de 1926-1931.

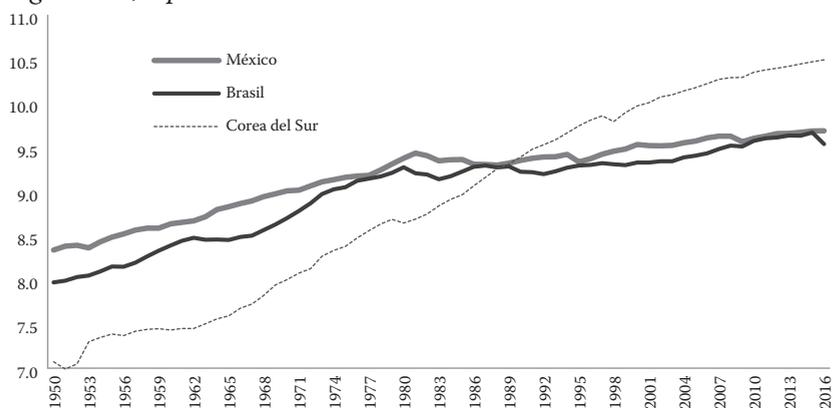
Fuente: elaboración propia con estimaciones propias, 2018.

Es evidente que el cambio estructural no logró sentar las bases de un período de crecimiento económico sostenido, entre otras razones, porque la formación bruta de capital no creció como prometieron los promotores de las reformas. La reducción de la inversión pública no se vio compensada con el incremento de la inversión privada. Así, a más de tres décadas de iniciado el cambio estructural, no se ha traducido aún en un crecimiento económico suficiente para mejorar las condiciones de vida de la población y para incorporar al sector formal de la economía a la fuerza de trabajo que año con año se suma a la oferta laboral. La pobreza y la desigualdad siguen siendo problemas que no han podido ser superados y que en algunos casos se han agravado. La concentración de la riqueza se ha incrementado y las remuneraciones del trabajo se han visto reducidas significativamente frente al capital, como un reflejo de la pérdida de peso político del movimiento obrero organizado (oficialista e independiente) y la reducción en la tasa de sindicalización. El sector pú-

blico ha perdido la capacidad de planear y ejecutar grandes proyectos de inversión y el efecto multiplicador del gasto público se ha reducido con la apertura. Frente a estos problemas, la respuesta de los primeros tres gobiernos del siglo XXI ha sido perseverar en el cambio estructural, sin reconocer las fallas en la estrategia, a pesar de que la experiencia de los últimos años revela que México se ha rezagado frente a otros países que instrumentaron estrategias diferentes de desarrollo que articulan una combinación más eficaz entre Estado y mercado.

### Figura 3

*Producto Interno Bruto per cápita para países seleccionados  
Logaritmos, a partir de dólares constantes del 2011*



Fuente: elaboración propia con datos de Maddison Project Database, 2018.

En las últimas tres décadas y media México perdió la senda de crecimiento sostenido, en un momento de su transición demográfica en el que debía haber mantenido el crecimiento para generar suficientes empleos para la población que alcanzó la edad de trabajar. Este escenario contrasta desfavorablemente con los logros de otros países que –como Corea del Sur–, tenían un ingreso medio por habitante inferior al de México hace sesenta años, pero lograron mantener el crecimiento y nos

superaron a partir de la década perdida de 1980. Incluso la economía brasileña, para poner un ejemplo más cercano a nuestra circunstancia, logró cerrar la brecha que separaba su Producto Interno Bruto (PIB) per cápita del mexicano y casi lo alcanzó en 2015, aunque las recientes dificultades de su economía hayan vuelto a abrir su brecha. El saldo del cambio estructural, lo mismo si lo comparamos con las estrategias de desarrollo anteriores de México o con el desempeño de otras economías emergentes durante el mismo período que han ensayado políticas menos ortodoxas, es abiertamente negativo.

A más de tres décadas de iniciado el cambio estructural, sus resultados están a la vista. Un período de crecimiento lento e inestable, que ha coincidido con un momento especial en la evolución de la población, el llamado bono demográfico, que lo hubiera sido si la economía mexicana hubiera estado en posibilidades de generar suficientes empleos. Pero el mediocre desempeño económico, combinado con la presión demográfica sobre el mercado laboral ha generado tensiones sociales que se han canalizado parcialmente hacia la informalidad y la emigración, pero también hacia una creciente erosión del tejido social que tiene como su manifestación más violenta la creciente inseguridad que afecta al país. Es en ese contexto en el que la Constitución de 1917 cumplió su primer siglo de vigencia, bastante desdibujada con relación al texto original y con un nuevo marco jurídico, surgido de las reformas estructurales, que no ha podido encauzar al país por una nueva senda de crecimiento estable y sostenido. El reto de la democracia mexicana es enorme: darle cauce creativo a la crisis de expectativas y a la frustración acumulada, en busca de una nueva estrategia de desarrollo para México.

## *Fuentes*

Banco de México, *Sistema de Información Económica*  
INEGI, *Estadísticas históricas de México*  
INEGI, *Banco de Información Económica*  
Maddison Project Database  
MOxLAD, *Base de Datos Oxford de Historia Económica de América Latina*

## *Referencias*

- Aboites, Luis, *Exenciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México*, México, El Colegio de México, 2003.
- Aboites, Luis y Mónica Unda, (Editores), *Obras escogidas de Víctor L. Urquidi: El fracaso de la reforma fiscal de 1961*, México, El Colegio de México, 2008.
- Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo xx*, 2ª edición, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Bulnes, Francisco, *El verdadero Díaz y la Revolución Mexicana*, México, Editora Nacional, 1957.
- Cárdenas, Enrique, *Cuando se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo xix, 1780-1920*, Madrid, Biblioteca Nueva, Fundación Ortega y Gasset, 2003, p. 172.
- Carmagnani, Marcello, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1950-1911*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto vigente, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf).
- Cordera, Rolando y Carlos Tello, *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*, 2ª edición, México, Siglo xxi Editores, 2010.
- Córdova, Arnaldo, *La Revolución en crisis: la aventura del Maximato*, México, Editorial Cal y Arena, 1992.
- \_\_\_\_\_, *La Revolución y el Estado en México*, México, Ediciones Era, 1989.
- De la Madrid Hurtado, Miguel (Con la colaboración de Alejandra Lajous), *Cambio de rumbo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Katz, Friedrich, *La guerra secreta en México: Europa, Estados Unidos y la Revolución Mexicana*, 2ª edición, Ediciones Era, 1998.

- Escobar, Saúl, Carlos San Juan y Francisco Pérez Arce, "México y sus devaluaciones" en *Nexos*, abril de 1982.
- Gamas Torruco, José, "El capítulo económico en la Constitución. El Estado y la economía mixta", conferencia dictada el 12 de junio de 2017 en el Colegio de Ingenieros Civiles de México.
- Gómez-Galvarriato, Aurora y Aldo Musacchio (2000), "Un nuevo índice de precios para México, 1886-1929", en *El Trimestre Económico*, vol. 67 (1), núm. 265, (2000), p. 76.
- Kaldor, Nicholas, Informe sobre la reforma fiscal mexicana, en Luis Aboites y Mónica Unda, (Editores), *Obras escogidas de Víctor L. Urquidí: El fracaso de la reforma fiscal de 1961*, México, El Colegio de México, 2008.
- Kuntz Ficker, Sandra, (Coordinadora), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México, 2010.
- Lomelí, Leonardo, *La política económica y el discurso de la reconstrucción nacional, 1917-1925*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 2017.
- Lomelí, Leonardo y Emilio Zebadúa, *La política económica de México en el Congreso de la Unión, 1970-1982*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Ludlow, Leonor, *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933, 2 vols.*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Matute, Álvaro, "La encrucijada de 1929: caudillismo versus institucionalización", en Jaime E. Rodríguez O., *The evolution of the mexican political system*, SR Books, 1993.
- Moreno Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Novelo Urdanivia, Federico, *De Keynes a Keynes: la crisis económica global en perspectiva histórica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2011.
- Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1998.
- Pani, Alberto J., *La política hacendaria y la revolución*, México, Ediciones Cultura, 1926.
- Riguzzi, Paolo, "México en la economía internacional", en Sandra Kuntz Ficker (coordinadora), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México, 2010.
- Romero Sotelo María Eugenia, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela austriaca*, México, Fondo de Cultura Económica, 2016.

- Romero Sotelo, María Eugenia (coordinadora), *Historia del pensamiento económico en México: problemas y tendencias 1821-2004*, México, Editorial Trillas, 2004.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Primer Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1989.
- Salmerón, Alicia, "Proyectos heredados y nuevos retos: el ministro José Yves Limantour", en Leonor Ludlow (coordinadora), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, vol. II, pp. 175-209.
- Schettino, Macario, *Cien años de confusión. La construcción de la narrativa que legitimó al régimen autoritario del siglo xx*, México, Editorial Paidós, 2007
- Solórzano, Carmen, "Luis Montes de Oca: reorganización de la hacienda pública y reforma monetaria, 1927-1931", en Leonor Ludlow (coordinadora), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, vol. II, pp. 413-439.
- Tello Macías, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- Tello Macías, Carlos y Jorge Ibarra, *La Revolución de los ricos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.
- Trejo Reyes, Saúl (Editor), *Obras escogidas de Víctor L. Urquidi: Ensayos sobre Economía*, México, El Colegio de México, 2008.