

LA ECONOMÍA EN VILO:
CUATRO DESCRIPCIONES
DE SU EVOLUCIÓN
RECIENTE

VÍCTOR M. GODÍNEZ

FACULTAD DE ECONOMÍA
DE LA UNAM

RESUMEN

El texto describe algunas tendencias y trayectorias de largo plazo, que subyacen en el insatisfactorio comportamiento de la economía, en cuatro esferas cruciales de su operación reciente: el crecimiento económico; los principales saldos sociales de la crisis, en particular los laborales; la ruta errática de la formación de capital y el colapso de la inversión pública; y por último la precaria sustentabilidad fiscal de la economía.

ABSTRACT

This manuscript describes trends and long-term trajectories that underlie the unsatisfactory performance of the economy, in four crucial spheres of its recent activity: economic growth; the main social effects of the crisis, in particular with respect to labor; the erratic path of capital formation and the collapse of public investment; and finally, the precarious fiscal sustainability of the economy.

Introducción

En un ambiente global de inflación en el que las condiciones financieras y monetarias se han endurecido, en el que la incertidumbre sanitaria no se ha desvanecido por completo en el mundo y en el que las relaciones estratégicas internacionales se tensan peligrosamente, la economía mundial se encuentra en el umbral de una recuperación que no acaba de consolidarse. En 2022 el nivel general de actividad disminuyó en la mayoría de las economías, incluyendo a la mexicana, y las posibilidades de retomar una senda de crecimiento más acelerado y regular se han postergado hasta después de 2024, de acuerdo con los modelos prospectivos

más influyentes a escala internacional. Se añade a este panorama la acen- tuación de crisis que se configuraron con mucha anticipación al adveni- miento de la pandemia del Covid-19, y que están alcanzando situaciones límites. Crisis que reclaman urgentemente soluciones, y que el modelo predominante de gobernanza mundial y nacional, en cada una de estas esferas particulares, dificulta o impide adoptar, según el caso: emisiones de carbón, escasez de agua, riesgos y catástrofes naturales, acechanza de pandemias, agotamiento del patrón energético basado en los combusti- bles fósiles, rearmamento nuclear de las potencias hegemónicas, migra- ciones.¹

La economía mexicana entra a este complejo periodo de la post-pan- demia con la fuerte carga de fragilidades que ya arrastraba antes del esta- llido de la emergencia sanitaria. Una carga cuyo peso acaso aumentó por las secuelas e inercias de la gran contracción de 2020-2021 y sus múlti- ples repercusiones materiales, sociales, distributivas, sanitarias, educati- vas, que aún están en curso.

En las páginas que siguen se presentan cuatro textos que pretenden describir, si no la trayectoria, sí al menos algunos rasgos de las tendencias de largo plazo con las que se articulan los resultados y la situación actual que guarda la economía en otras tantas esferas cruciales de su operación. Los problemas del crecimiento económico, en el primer apartado; en el segundo, las vicisitudes de la recuperación y los principales saldos socia- les de la crisis, en particular los laborales; en el tercero, la ruta errática de la formación de capital y el colapso de la inversión pública; y en el cuarto, la precaria sustentabilidad fiscal de la economía.

Son cuatro textos descriptivos que no aspiran a más de lo que Julien Gracq prescribe para este género de escritura: un modo de hacer camino,

1 Se trata de un *cocktail* potencialmente explosivo de “riesgos existenciales” que el filósofo Tony Ord (2020) examina y pondera en su investigación sobre este conjunto de problemas que, a su entender, tal vez sean los más importantes y a la vez los menos atendidos que la sociedad haya jamás enfrentado.

un camino que tal vez alguien ya va recorriendo o está por recorrer.² La descripción es un andar por un paisaje.

Viaje al fin de la noche

“La cosa empezó así”.³ Con esta frase inicia la conocida novela de Louis-Ferdinand Céline, en la que el narrador emprende un viaje prolongado que se despliega en un horizonte indefinido, cuyo alcance está siempre por venir y aparece dominado por una oscuridad nocturna que no sugiere reposo sino errancias, sobresaltos y desesperanzas.

Lo mismo podrá decirse de la larga trayectoria de la economía política mexicana a partir de la crisis terminal del modelo de desarrollo posrevolucionario, que ocurrió a principios de la década 1980. La cosa empezó así: con una crisis mayor, de intensidad, duración y dimensiones desconocidas para casi todos los mexicanos vivos en aquel momento, en el que ocho de cada diez de ellos habían nacido en los años posteriores a 1940. Para ellos —poco más de 55 millones de personas—, ese episodio marcó el fin de la “normalidad” en la que siempre habían vivido: la del llamado milagro mexicano de la posguerra, en el que el crecimiento del producto y el ingreso solía darse por descontado. No fue un final feliz y tampoco lo fueron sus secuelas. Con el correr del tiempo tuvieron —tuvimos— que aceptar la progresiva pero implacable implantación de otra normalidad: la de una economía sin aliento, de alta volatilidad y con propensión a recaer de manera recurrente en contracciones del producto que se acompañaron de diversos desajustes y restricciones financieras, monetarias y fiscales que en su conjunto frenan el progreso y alimentan, reproducen y tienden persistentemente a ampliar la desigualdad multidimensional que padecen la economía y la sociedad.

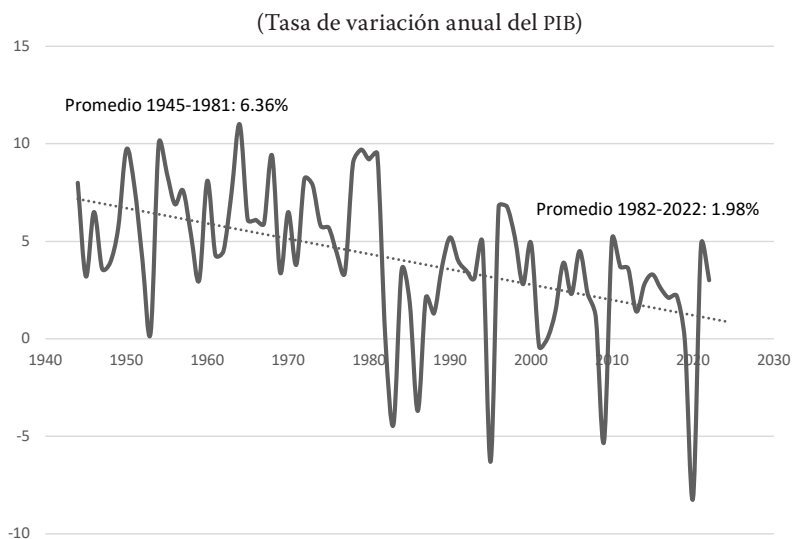
2 Julien Gracq, *La presqu'île*, citado por Adam (2008: 100).

3 “Ça a débuté comme ça”.

Esta otra normalidad dura ya cuatro décadas, y es el marco de referencia vital de 84 millones de mexicanos (alrededor de 65% de la población total estimada en 2022), todos nacidos después de 1980, para los que el proceso de desarrollo del país es una experiencia constantemente expuesta a las crisis y con frecuencia al borde del desastre. Un proceso que se despliega en la incertidumbre, en un horizonte en el que a veces se vislumbran mejores tiempos, que siempre están por venir, pero que se desvanecen, como en la novela de Céline, en una densa oscuridad. Una oscuridad en la que la economía política de México erra obstinadamente, sin vigor y en medio de constantes sobresaltos.

Gráfica 1

De una “normalidad” a otra: la crisis del crecimiento económico de México en perspectiva



Fuente: elaboración propia con base en cifras de Aparacio Cabrera (2011) para la serie 1945-1980 y del INEGI para la serie 1981-2022.

El paso de una normalidad a otra dio lugar a la instauración de un ciclo vicioso de crecimiento declinante del producto y precariedad progresiva del desarrollo social. La evolución comparada del PIB por habitante (PIBH) y el índice de desarrollo humano (IDH) en las últimas cuatro décadas sugiere que el virtual estancamiento de la primera variable y la significativa reducción del avance de la segunda ejercen efectos adversos recíprocos, produciendo una espiral descendente que tiende a acentuarse con el tiempo. Esta interacción no virtuosa entre crecimiento económico y desarrollo social se ajusta a los casos tipificados en algunos estudios empíricos que analizan los resultados sociales producidos por los regímenes ortodoxos de política económica “pro-mercado” como el que ha imperado en México durante todo este periodo. La evidencia empírica de los estudios comparados de Ramírez *et al.* (1997) y Ranis (2004) muestra, dentro del vasto grupo de países que analizaron, que todos aquellos en donde primó dicha estrategia fueron incapaces de generar un ciclo virtuoso sostenible entre crecimiento económico y desarrollo social. En realidad, todos los casos de este tipo que fueron identificados en sus estudios terminaron por caer en ese círculo vicioso.⁴

Cuadro 1

Índice de desarrollo humano y PIB por habitante de México, 1980-2022 (Crecimiento promedio anual)

	1980/1990	1990/2000	2000/2010	2010/2022
IDH	0.89	0.69	0.50	0.15 (*)
PIBH	-0.39	1.87	0.04	0.45

(*) 2010-2021.

Fuente: PNUD (2022), Anexo, tabla 2, p. 278, INEGI y Conapo.

4 El análisis empírico realizado por estos autores sobre la relación crecimiento económico/desarrollo humano incluye muestras de 35 y 76 países en desarrollo (en función de la disponibilidad de información) para el periodo 1960-1992, y de 22 países latinoamericanos para 1960-2000.

La economía política de México está atrapada en un círculo vicioso que le impide resolver secuencialmente las dos tareas que Albert Hirschman (1984) identificó como fundamentales para el desarrollo sostenido —y sustentable— de un país: el crecimiento del producto y la equidad de la distribución del ingreso. En el ambiente de las llamadas reformas estructurales de fines de la década de 1980 y de la primera mitad de la década siguiente, el caso mexicano se ajustó en muchos sentidos importantes a este enfoque secuencial, que se resume en la idea entonces muy extendida de “primero crecer y luego distribuir”. Pero de acuerdo con este renombrado pensador se trata de un problema que un país solo podrá resolver “si experimenta en gran medida el efecto del túnel”.⁵ Si este efecto es débil o inexistente, como ya lo parecía entonces el caso mexicano, ambas tareas tendrían que resolverse simultáneamente, “lo que constituye una empresa difícil que quizá requiera instituciones enteramente diferentes a las aplicables en el caso secuencial”. Hirschman advierte que la solución final de esta cuestión no está predeterminada, pero añade que en el proceso los países que la experimentan quedan expuestos a los “desastres del desarrollo”, como el siguiente:

[Una] clase de desastre del desarrollo ocurre en los países en los que el efecto del túnel apoya durante algún tiempo la estrategia antes mencionada, pero

5 El “efecto del túnel” se refiere a la tolerancia que suelen experimentar las sociedades frente a la desigualdad en condiciones de crecimiento económico, al grado de espera de quienes también desean beneficiarse del crecimiento económico mientras observan el progreso de los otros. Es una analogía de la situación que se produce en un embotellamiento dentro de un túnel con dos carriles que corren en el mismo sentido, en la que, después de un plazo de espera, empiezan a circular los autos de un solo carril, lo que mejora el ánimo de los automovilistas varados en el otro, incluso si no aspiran a avanzar pronto. Pero en la medida en que esta situación de desigualdad se prolongue, los conductores que no pueden circular perderán la paciencia, que “es como un crédito que se vence en cierta fecha”. Si su expectativa de salir del túnel se frustra, los conductores inmovilizados “tratarán de corregir la injusticia mediante la acción directa”. Hirschman (1984: 58-59).

donde los grupos gobernantes no advierten que la válvula de seguridad implicada por el efecto dejará de operar después de cierto tiempo.⁶

El largo ciclo de estancamiento económico de México ha sido portador de un auténtico “desastre del desarrollo”. Sus manifestaciones son multifacéticas y son documentadas periódicamente por instituciones especializadas, investigadores y especialistas. Clara Jusidman (2022) lo ha identificado como el producto de “nuestra fallida fábrica social”, conjuntando evidencias sobre las fallas en el funcionamiento del orden económico y social que explican la persistencia y ampliación en las décadas recientes de la pobreza, la desigualdad, la exclusión, la precarización del trabajo, la reducción y deterioro creciente de los bienes públicos y en general de los servicios prestados por el Estado, el aumento y la dispersión territorial de la violencia y la inseguridad, factores que en su conjunto han degradado gravemente la calidad de la vida cotidiana de las personas y las condiciones del desarrollo humano y social.

Con la “sencillez conmovedora” que según Hirschman les es característica, los economistas se han empleado afanosa y abundantemente en ofrecer explicaciones acerca de la crisis de crecimiento de México y en el diseño de posibles soluciones. No sin ironía, Inder Ruprah (2020) observa que el bajo crecimiento del país durante estos años contrasta con el alto crecimiento del número de investigaciones y análisis publicados al respecto. De la revisión crítica que hizo de una parte de esta literatura (a la que califica como una “florecente literatura de alta calidad”) se desprende que no existe un consenso sobre las razones de la caída de la economía mexicana ni de las recomendaciones propuestas para enmendarla, aunque queda la constancia de algunas carencias y déficit fundamentales que son consustanciales a este estado de cosas, como son, entre otros, las insuficientes tasas de inversión, ahorro y tributación y los bajos coeficientes de gasto social.

6 Hirschman (1984: 80). El párrafo citado termina así: “Esta situación ha caracterizado a varios países latinoamericanos: Brasil y México han experimentado ya algunos desastres, y hay numerosos indicios de esta clase”.

En el origen, la permanencia y en algunos casos hasta la profundización o ampliación de dichas carencias y dichos déficit, es inevitable asignar un papel decisivo a la política. Su configuración responde a elecciones de política pública. Son el resultado de decisiones políticas que se plasman en las estrategias y programas de gobierno, en cuyo diseño y ejecución han sido determinantes —y en muchos sentidos continúan siendo— la filosofía económica pro-mercado y a la vez los intereses y compromisos del grupo gobernante que ascendió al poder en el transcurso de la década de 1980.

La experiencia del desarrollo económico de México a partir de las crisis de la década de 1980 es inequívocamente desastrosa, en la acepción que Hirschman otorga a este término: su solución es una tarea compleja que tiene evidentes implicaciones para la evolución política del país y su orden institucional. Es algo que, parafraseando el título de uno de sus libros, va de la economía a la política y más allá.

Más años malos y todos ciegos

El título del volumen de Rafael Sánchez Ferlosio,⁷ del que se aprovecha el de este apartado, viene del prólogo en verso (“Campana vespertina”) que abre esa heterodoxa colección de pensamientos, sentencias y pecios rescatados de sus múltiples naufragios: “Vendrán años malos/ y nos harán más ciegos / vendrán años más ciegos/ y nos harán más tristes/ y nos harán más fríos/ y nos harán más secos/ y nos harán más torvos”. Hay razones suficientes para sugerir que la trayectoria de la economía política de México atraviesa por un periodo convulso de años malos y ciegos y fríos, secos y torvos.

La convergencia del proceso electoral de 2018 y sus ulteriores consecuencias políticas —que acaso sugieren algo cercano a un vencimiento del crédito de tolerancia del efecto del túnel de Hirschman— con el agotamiento, primero, del ciclo de recuperación iniciado en 2010 después de la “gran recesión” internacional que arrasó a nuestra economía, y su

7 *Vendrán más años malos y nos harán más ciegos*, Barcelona, Destino, 1993.

recrudescimiento, después, por la fuerte contracción inducida por la crisis del Covid-19 y sus secuelas inflacionarias y financieras, que la guerra en Ucrania retroalimentó, son factores que han acrecentado en todos los sectores de la sociedad mexicana expectación y suspenso, impaciencia y ansiedad.

En la esfera de la economía, el bienio 2021-2022 estuvo dominado por la doble incertidumbre de una posible recurrencia de la pandemia y dudas sobre la salida de la recesión. A diferencia de las economías estadounidense y otras, incluyendo las de mayor peso en América Latina, la mexicana inició 2022 sin lograr recuperar los niveles del producto de antes de la crisis.⁸

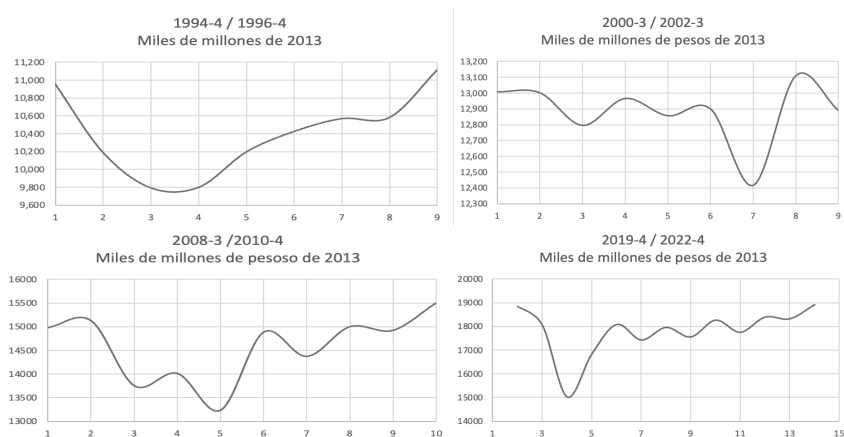
El rezago mexicano en este terreno también se dio respecto de la trayectoria de salida típica de las tres recesiones que precedieron a la actual. En los ciclos recesivos de 1994, 2000 y 2008 la economía recuperó los valores del PIB existentes antes de su caída en un plazo máximo de seis trimestres, es decir, en un año y medio después de que la contracción había “tocado fondo”. Esta vez fue diferente: ahora debieron transcurrir diez trimestres —un año más— para restablecer los valores del producto que prevalecían en la pre-crisis inmediata.

Dadas las características excepcionales de esta recesión, su mayor duración relativa tiene algunas implicaciones adicionales a la extensión, de por sí grave, de la contracción del producto, el empleo y el ingreso. Los estragos socioeconómicos iniciales que produjeron el confinamiento sanitario y el cierre económico de 2020 prolongaron su inercia nociva durante los dos años siguientes. La evidencia sobre la naturaleza y la dimensión de dichos estragos, que arrojan las distintas evaluaciones que han empezado a aparecer sobre los efectos de esta crisis, muestran afectaciones de largo alcance en distintas esferas directamente vinculadas con el bienestar general de la población. En todos los casos, significan una contundente vuelta de tuerca más en el sombrío panorama socioeconómico de México.

8 Véase FMI (2022: 128-131).

Gráfica 2

*Restablecimiento de los niveles del PIB en cuatro ciclos recesivos
(valores trimestrales; cifras originales)*



Nota: el trimestre 1 marca el pico previo a cada recesión.

Fuente: elaboración propia con base en cifras del INEGI.

Algunos de los principales marcadores utilizados para medir la situación epidemiológica asociada al Covid-19 (incidencia acumulada y tasas diarias de infección) observaron en 2022 dos momentos de tensión, en el mes de enero y en mayo-julio, cuando registraron sus máximos niveles desde el inicio de la pandemia. Ambos amagos fueron mitigados por una tendencia consistente a la baja que hacia el primer trimestre de 2023 continúa siendo firme.⁹ La curva epidemiológica parece tomar un sendero hacia una “nueva normalidad” que aparentemente incluirá, al menos por un tiempo más, la pervivencia de cuotas relativamente reducidas de Covid-19 que mantendrán latente el peligro de recurrencia. La nueva normalidad estará larvada por las consecuencias de largo plazo de

⁹ Véase la plataforma de información geográfica de la UNAM sobre Covid-19 en México, que se actualiza permanentemente: <https://covid19.ciga.unam.mx/>.

la pandemia, en especial en sectores de alta sensibilidad como la educación, la salud, el trabajo.

En la educación, uno de los legados más severos de la crisis sanitaria será la pérdida general de aprendizajes, que algunas fuentes especializadas estiman equivalente a un grado y medio de educación básica y se manifestará de múltiples maneras en los años por venir.¹⁰ La extensión e intensidad de dicha pérdida fue más acentuada en los sectores sociales y ámbitos territoriales con mayor rezago en el plano del bienestar. Una de las principales razones de este efecto tan nocivo en la formación de millones de niños —un efecto que el sistema educativo nacional no está en posibilidades de subsanar— fue el prolongado cierre de los establecimientos escolares que decidieron las autoridades educativas: 71 semanas, que equivalen a 355 días hábiles, de acuerdo con las cifras de la UNESCO (2022). Si se considera que el año escolar de la educación básica en México consta de 190 días (dato de la SEP para 2022), el cierre de la educación presencial decretado como parte de la gestión de la crisis del Covid-19 fue de hecho equiparable a dos años escolares. Dos ciclos enteros en los que la educación formal se llevó a cabo a distancia (por medio de TV, radio, telefonía celular, internet). Con las excepciones sociales consabidas, la ejecución de esta acción alternativa se acompañó de insuficiencias masivas de infraestructura en los hogares, de cobertura y disponibilidad de las redes de comunicación, de competencias tecnológicas de los docentes, alumnos y padres de familia. Todo esto produjo un empobrecimiento sustancial de los contenidos de la oferta educativa y el aprendizaje efectivamente recibido por los estudiantes.¹¹

10 Véase el análisis del estado de la educación básica que Eduardo Backhoff Escudero preparó para este mismo número de la *Revista de Economía Mexicana*.

11 Se sabe, además, que de los 33.6 millones de personas con edades comprendidas entre los 3 y los 29 años que se inscribieron en el ciclo escolar de 20019-200 2019-2020, 740 mil (dos de cada diez) desertaron; en el ciclo siguiente, 2020-2021, el 9.6% de la población comprendida en ese rango de edades, equivalente a un total 5.2 millones de personas, no se inscribió al sistema educativo. Cuarenta y cuatro de cada cien personas de este contingente (2.3 millones) no se inscribieron al sistema educativo por razones relacionadas con el Covid. Una

La emergencia sanitaria de 2020-2021 obligó al sistema de salud a concentrar de manera masiva sus recursos en labores de atención y prevención directamente vinculadas con el Covid-19, sobre todo en las primeras y más críticas etapas de la pandemia. Dada la insuficiencia de sus recursos materiales y humanos, patente antes de la crisis, así como el proceso de cambio organizativo e institucional a que estaba sujeto el sistema público cuando irrumpió la pandemia, su capacidad para atender la demanda de los servicios ordinarios de salud de la población disminuyó a mínimos históricos durante la crisis, con la consiguiente desprotección frente a otro tipo de padecimientos, incluyendo cirugías y tratamientos especializados. De esta forma, a los costos humanos más inmediatos de la pandemia y a sus secuelas de salud de mediano y largo plazos habrá que añadir los producidos por la “desatención involuntaria” en que incurrió el sistema,¹² más las inercias de sus problemas estructurales. El Covid 19 seguirá pesando sobre el sector de la salud en los próximos años debido a las necesidades de atención “de las secuelas de la enfermedad en la población, por el incremento de los problemas de salud mental y los rezagos en salud sexual y reproductiva, pero también de vacunación, [que] será necesario atender en el corto, mediano y largo plazos” (Coneval, 2022: 90). La respuesta a estas nuevas exigencias, que se añaden a las añejas, estará condicionada por la disponibilidad de recursos financieros, humanos y materiales, así como por una implementación coherente y eficaz de los cambios de diseño del sistema público de salud instaurados por la Ley de 2019. Hoy, la posibilidad de asegurar el cumplimiento de ambos requisitos es incierto (recuadro 1).

cuarta parte de este grupo (584 mil) no lo hicieron porque los padres perdieron el empleo, y otro tanto (581 mil) por carecer de computadoras u otros dispositivos requeridos para seguir las clases a distancia. Datos de INEGI (2021).

- 12 Para el Coneval (2022: 43), este hecho “podría considerarse asociado al incremento en 2020 y 2021 de las tasas de mortalidad por diabetes melitus, influenza, y neumonía y enfermedades respiratorias crónicas, también puede ser un subproducto de un agravamiento de estas condiciones por cambios en el ingreso o pospuesta en la demanda de atención dado el asilamiento aislamiento social”.

Recuadro 1

Elementos mínimos para garantizar el derecho a la salud de la población

La crisis sanitaria puso en evidencia las debilidades históricas del sistema de salud y, a la vez, una serie de exigencias mínimas que en el diagnóstico del Coneval deben ser atendidas para garantizar los derechos de la población a la salud.

- Crear mecanismos de coordinación entre las instituciones de salud para unificar criterios de atención y de prestación de servicios.
- Digitalizar los expedientes médicos para facilitar el rastreo de antecedentes y tratamiento entre los subsistemas de salud.
- Cerrar las brechas de financiamiento entre subsistemas para asegurar el acceso universal a la salud y la disponibilidad de servicios en los tres niveles de atención.
- Diseñar y poner en marcha estrategias que reduzcan el gasto de bolsillo y el gasto catastrófico en salud de los hogares, especialmente de los más vulnerables.
- Fomentar la formación de médicos especialistas, incrementar la inversión operativa y de infraestructura, y homologar la cobertura, la calidad de los sistemas no contributivos respecto de los contributivos.
- Incentivar la atención primaria y preventiva en general, y en particular en nutrición, enfermedades prevenibles, salud sexual y reproductiva.
- Mejorar la atención a la salud mental considerando factores de comorbilidad con enfermedades transmisibles y no transmisibles y los efectos que dejó al respecto la pandemia.
- Garantizar la atención preventiva y de salud mental de niñas, niños y adolescentes.
- Estrategias de atención de corto, mediano y largo plazo de las secuelas de salud de la pandemia, incluyendo problemas mentales y rezagos de salud sexual y reproductiva.
- Realizar ajustes al Reglamento de la Ley General de salud en lo correspondiente al Sistema Nacional de Salud, a fin de definir los mecanismos de coordinación de la Secretaría de Salud con el Instituto de Salud para el Bienestar e IMSS_Bienestar, y de éstos con las entidades federativas.

Fuente: Coneval (2022 a: 211-212).

En el espacio del trabajo la nueva normalidad se acompaña de la acentuación de tendencias que indican, a la vez, el deterioro y la persistencia de las condiciones de precariedad preexistentes.

Es sabido que la tasa de participación tuvo un descenso significativo en el segundo y tercer trimestres de 2020 debido al extraordinario desplome del nivel general de actividad, lo cual produjo una expulsión masiva de trabajadores. En el transcurso de 2021 y 2022 se observó un paulatino regreso de este indicador a registros cercanos a los de la pre-crisis. En consecuencia, la PEA también reanudó su crecimiento. Entre la pre-pandemia inmediata y el punto en el que se empezaron a recuperar los niveles del PIB anteriores a la recesión, el mercado de trabajo registró una entrada bruta de 2.5 millones de personas.¹³ Este aumento de la oferta de mano de obra se acompañó de un descenso gradual, pero firme, de la tasa de desocupación, que al finalizar 2022 era incluso menor que tres años antes. Sólo en este sentido hay razones para sostener, como lo hace el Banco de México (2022: 40), que en 2022 el mercado laboral continuó su recuperación de las afectaciones ocasionadas por la pandemia y mantuvo un buen desempeño.

El empleo se ha recuperado y la tasa de desocupación disminuyó, pero a costa de un fuerte quebranto de su calidad y de su capacidad remunerativa. El número de personas que perciben ingresos por trabajo de hasta un salario mínimo aumentó fuertemente entre 2019 y 2022, en tanto que también lo hizo —aunque a un ritmo considerablemente menor— el del estrato siguiente, el de los que tienen ingresos de uno hasta dos salarios mínimos. En el primer año, ambos grupos salariales equivalían a la mitad de la población ocupada total, y en 2022, a casi dos terceras partes. Entre 2019 y 2022, se añadió un total de 7.5 personas al primero de estos contingentes (ingreso máximo de un salario mínimo), y otro de 1.8 millones al segundo. La casi totalidad de las ocupaciones recuperadas después de la gran caída productiva y laboral de 2020, y de las nuevas plazas creadas

13 Incremento entre los terceros trimestres de 2019 y 2022. Si el cómputo se hace entre el tercer trimestre de 2020 (cuando empezó parcialmente a reabrirse la economía y a relajarse el confinamiento social) y el tercero de 2022, el incremento bruto es de 5.9 millones de personas, debido a la reinserción laboral consecutiva al relajamiento de las restricciones impuestas en las fases más agudas de la pandemia.

en el curso de la recuperación, son las menos remunerativas de la escala de los ingresos del trabajo en México, cuya franja se ensanchó, como se ha visto. En la mayoría de los casos resultaría imposible calificarlas con el término de “trabajo decente” que reclama la OIT, que también es uno de los Objetivos del Milenio de la ONU, y que en ambas instancias el Estado mexicano suscribió y adoptó como sus propios objetivos.

Como ya se señaló, la tasa de desocupación bajó con respecto a la precrisis, pero la tasa de condiciones críticas de ocupación se disparó en sentido contrario. En 2019, diecinueve de cada cien personas ocupadas estaban sujetas a estas condiciones laborales;¹⁴ en 2022 la proporción ya fue de treinta por cada cien. De un total de 10.3 millones de personas en el primer año, el número pasó a 17.1 millones en el segundo.

Después de las fuertes subidas que impulsó el desplome económico asociado a la crisis del Covid, la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo regresó en 2022 al mismo nivel de 2019 (con apenas una pequeña disminución relativa). Una situación muy similar se advierte respecto de la tasa de informalidad laboral. Su escasa variabilidad confirma una vez más que ambas constituyen un rasgo permanente y estructural del mercado de trabajo mexicano. La primera tasa indica que casi una quinta parte de la fuerza de trabajo ampliada —que se compone de un grupo con disponibilidad de trabajar y de otro con personas con necesidad de ofrecer más horas de trabajo de lo que su ocupación actual les permite— no encuentra posibilidades de mercado para satisfacer sus necesidades ni desplegar sus capacidades. La tasa de informalidad laboral, por su parte, incluye a la población ocupada en el sector informal y a los ocupados en actividades formales que no cuentan con garantías laborales elementales. Como se sabe, más de la mitad de la población ocupada en México está en situación de informalidad. En los últimos cuatro años, que fueron de gran variabilidad económica y social, este agregado laboral mantuvo prácticamente inalterada su elevada magnitud relativa.

14 Recuérdese que la tasa de condiciones críticas de ocupación se define como la proporción de la población ocupada que trabaja menos de 35 horas por semana, que percibe un ingreso diario de hasta un salario mínimo o trabaja más de 48 horas por semana con ingresos de hasta dos salarios mínimos.

Cuadro 2
Indicadores seleccionados del mercado de trabajo 2019-2022 ()*

	2019	2020	2021	2022
Personas				
Población total	125,157,089	126,554,112	127,772,520	128,665,641
Población de 15 años y más	94,211,935	96,339,397	98,118,371	99,228,735
Población económica activa (PEA)	56,976,065	53,571,791	58,307,446	59,480,471
Ocupada	54,848,407	50,810,713	55,836,230	57,440,441
Desocupada	2,127,668	2,761,078	2,471,216	2,040,030
Población no económicamente activa (PNEA)	37,235,860	42,767,606	39,810,925	39,748,264
Disponible	5,758,946	10,722,254	7,752,876	5,821,301
No disponible	31,449,914	32,045,352	32,058,049	33,926,963
Nivel de ingresos de la población ocupada				
Hasta 1 salario mínimo	10,800,265	11,883,590	13,800,307	18,301,841
Más de 1 y hasta 2 salarios mínimos	17,401,735	17,000,786	19,641,674	19,174,677
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	10,035,983	7,685,628	7,383,664	6,036,973
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	4,639,108	3,314,174	3,564,333	2,272,639
Más de 5 salarios mínimos	1,813,732	1,360,627	1,294,722	794,304
No recibe ingresos (**)	3,438,070	3,093,294	3,357,316	3,360,922
No especificado	6,719,464	6,472,614	6,794,214	7,499,085
Porcentajes				
Tasa de participación (a)	60.5	55.6	59.4	59.9
Tasa de participación (b)	3.7	5.1	4.2	3.4
Tasa de ocupación parcial y desocupación 1 (b)	9.5	11.7	10.6	8.9
Tasa de trabajo asalariado (c)	64.3	65.7	64.9	64.5
Tasa de subocupación (c)	7.8	16.9	12.9	8.1
Tasa de condiciones críticas de ocupación (c)	18.9	23.8	24.5	29.7
Tasa de ocupación en el sector informal 1 (TOSI1) (c)	27.6	26.9	28.7	28.2
Tasa de informalidad laboral 1 (TI1) (c)	56.4	54.2	56.3	55.6
Tasa de ocupación en el sector informal 2 (TOSI2) (d)	31.6	30.8	32.7	32.2
Tasa de informalidad laboral 2 (TI2) (d)	51.9	49.2	51.8	51.2
Tasa de subocupación de la fuerza de trabajo (e)	19.4	34.4	26.4	19.1

(*) Las cifras corresponden al tercer trimestre de cada año.

(**) Se clasifica en este rubro a los trabajadores dependientes no remunerados y a los trabajadores por cuenta propia dedicados a actividades agrícolas de subsistencia.

(a) % de la población en edad de trabajar; (b) % de la población económicamente activa; (c) % de la población ocupada; (d) % la población ocupada no agropecuaria; (e) desocupados + subocupados + PNEA disponible / fuerza de trabajo ampliada (PEA + PNEA disponible);

Fuente: elaboración propia con base en los indicadores estratégicos de la ENOE, INEGI (2023).

Las condiciones de degradación de largo plazo del trabajo en México se han impuesto nuevamente. Como señala Sara Ochoa (2022: 209), la recuperación de los distintos indicadores laborales después de una crisis nunca es integral, y sus daños siguen gravitando en la calidad del empleo y los ingresos. De acuerdo con esta autora, las crisis “generan nuevas capas de desigualdad que pueden ser difíciles de revertir”. Son capas que se añaden a la precariedad preexistente, como las que ponen de manifiesto los niveles de pobreza laboral que el Coneval (2022 a: 70-72) actualiza regularmente, o a la tendencia a la declinación relativa de las remuneraciones en el ingreso, que mantiene abierta desde hace mucho la brecha de la distribución factorial en detrimento del trabajo, según lo muestra César Armando Salazar en el texto incluido en este mismo número de la *Revista de economía mexicana*.

La realidad que proyecta el mercado de trabajo de la post-pandemia —la “nueva normalidad laboral”— es una en la que prevalecen las dinámicas de exclusión de antaño, con pesadas cargas de no reconocimiento y asilamiento socioeconómico de los grupos e individuos que la padecen. Una exclusión que no es el resultado fallido de estrategias individuales, sino de un proceso estructural que genera esa condición y del cual los excluidos son el último eslabón. La cohesión de la sociedad está fuertemente relacionada con las instituciones económicas, y en primer lugar con el mercado. Cuando el puente entre lo social y la política económica sólo es transitable para unos pocos, las prácticas de exclusión del mercado laboral terminan por constituirse en una clara amenaza para la cohesión social.

Esperando a Godot

La famosa obra teatral de Samuel Beckett es un juego de escenas repetitivas en las que el tiempo parece congelado en un presente que no entraña ningún proyecto de futuro, en el que nada ocurre. Las acciones discurren entre un vago ayer y un mañana indiferente, y los personajes están estancados en una espera indefinida e indeterminada.

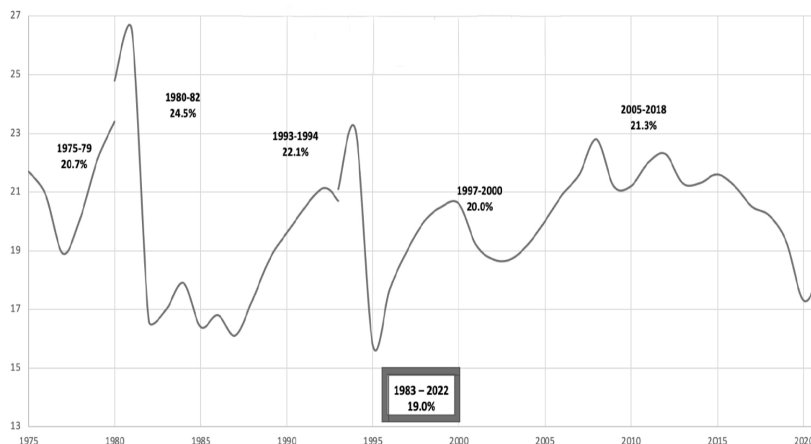
Esta descripción guarda cierta similitud con el estado de la formación de capital en México. A pesar de la variedad de coyunturas que debió atravesar después de su colapso histórico en la década de los años 1980 —ese “vago ayer”—, la inversión productiva sigue atrapada en un presente en el que nada, o muy poco, presagia que ocurrirá un cambio efectivo de tendencias en el futuro inmediato. La acumulación de capital es un terreno, otro más, en el que la economía mexicana, como Vladimir y Estragón, los personajes de Beckett, se encuentra en un estado casi permanente de “espera indefinida e indeterminada”.

La inversión es el mecanismo por excelencia, el único efectivo en el largo plazo, para mejorar y ampliar de manera sostenible la capacidad de producción de los bienes y servicios que produce la economía, y para generar empleos remunerativos. Por su naturaleza, la inversión, sea privada o pública, es una decisión intertemporal. La decisión de invertir o no invertir en el presente (cómo, en qué, cuánto) tiene consecuencias inevitables en el futuro, en plazos relativamente inciertos, bajo la forma de beneficios individuales y colectivos, o de acumulación de insuficiencias y déficits diversos (de crecimiento, empleo, ingreso, bienes públicos, productos y servicios). Si el crecimiento de la inversión es insuficiente a lo largo del tiempo, también lo es el de la economía, y viceversa: esta interrelación genera círculos virtuosos o viciosos para el desarrollo. Durante las últimas cuatro décadas, el resultado de dicha interrelación en México está lejos de ser virtuoso.

La trayectoria de la inversión y sus relaciones con el crecimiento en México han sido investigados y documentados empíricamente desde diferentes posiciones teórico-metodológicas.¹⁵ En su mayoría, estos estudios tienden a coincidir respecto del inadecuado patrón de inversiones que se configuró al amparo de las reformas estructurales de los años 1980 y 1990, del corto alcance del efecto de sustitución de la inversión pública por la privada, y de la relación poco eficiente entre la liberalización de la economía y la propensión a invertir.

15 Véanse, entre otras referencias, los trabajos tempranos de Máttar (2000), Ibarra (2008) y Loría (2009).

Gráfica 3
Coficiente de inversión 1975-2022 (IFBT/PIB)



Fuente: elaborado con base a cifras del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Serie 1975-1980, precios de 1970; serie 1980-1993, precios de 1980; serie 1993-2022, precios de 2013.

El coeficiente de inversión alcanzó su máximo nivel histórico a principios de la década de 1980, al influjo del *boom* petrolero. Entre 1982 y 1987 sufrió un colapso nunca antes visto.¹⁶ Es bien sabido que su desplome fue producto del drástico ajuste recesivo que la economía experimentó en ese periodo. Debieron transcurrir seis años para que el coeficiente regresara a los niveles promedio que prevalecían en la antesala de la expansión petrolera. Los arreglos obtenidos en la negociación de la deuda externa y las expectativas que generó la inminente entrada en vigor del TLCAN en 1994 crearon el primero de los sucesivos golpes de efecto, todos fallidos, que ha experimentado desde entonces la formación de capital en México, pero la crisis de 1995 impidió que se consolidara y lo abortó violentamente.¹⁷ Pasado el huracán económico y financiero de ese año, y al cobijo del despegue del arreglo comercial de América del Norte, los flujos de inversión volvieron a fluir con regularidad hasta alcanzar en el

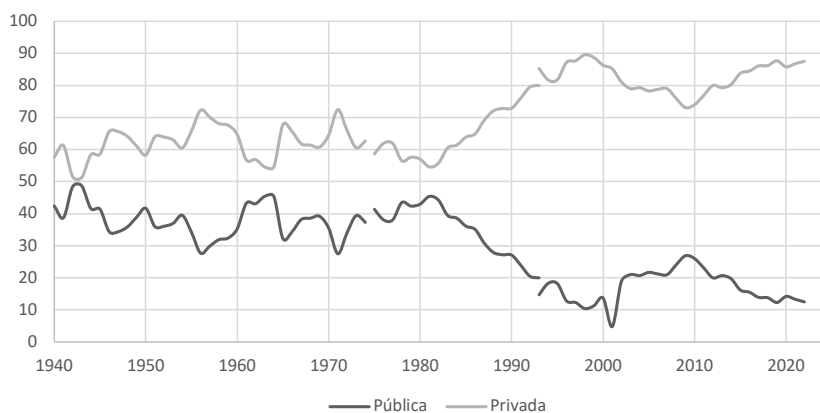
16 Entre 1982 y 1987, la formación bruta de capital fijo cayó a una tasa anual promedio de 7.1%. En relación con 1981, su volumen real en 1987 había disminuido 40 puntos porcentuales (precios de 1980).

17 En este año la IFB observó una caída interanual de 35.8%, la mayor de las series de inversión que están disponibles desde 1939.

año 2000 otro tope, impuesto por la recesión de cambio de ciclo (y de siglo) de la economía estadounidense, que arrastró consigo a la mexicana y puso freno a lo que parecía un floreciente nuevo ciclo de expansión de las inversiones.¹⁸ Como resultado, la proporción del PIB representado por la formación de capital experimentó un nuevo descenso, que si bien fue menos pronunciado que los precedentes, perduró hasta 2005, cuando inició otra remontada. Esta vez el movimiento al alza del coeficiente será detenido por la Gran Recesión. La aceleración del gasto interno que se adoptó para mitigar los efectos de esta crisis internacional, y un poco más tarde, las expectativas de la ronda de reformas posteriores a las elecciones federales de 2012, ya no fueron suficientes para revigorizar el esfuerzo interno de inversión, cuyo nivel se fue abatiendo ligeramente antes de su desplome actual, que es el tercero más agudo de los cuatro decenios más recientes.

Gráfica 4

Participación de los sectores público y privado en la IFB 1940-2022



Fuente: elaboración propia con base en cifras del INEGI.

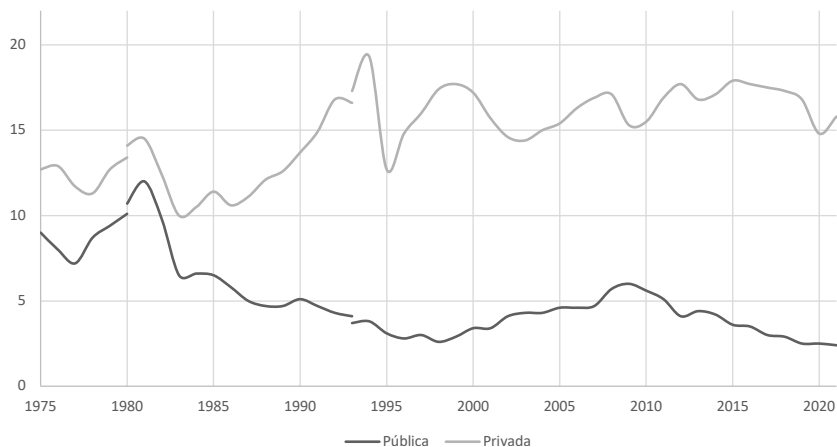
18 En el bienio 2000-2001 la IFB decreció a una tasa de 4.8% en promedio anual, con una contracción considerablemente más acentuada en el primero de ambos años.

Fuera de los destellos anteriores, la trayectoria de la formación de capital ha sido manifiestamente insuficiente después de su desplome de la década de los años 1980. Detrás de este hecho hay una decisión política que pudo justificarse técnicamente en el ambiente de inestabilidad financiera y contracción del producto que siguió a la crisis de la deuda externa: la decisión de contener el gasto y recortar la inversión del sector público, con el fin expreso de estabilizar la economía y generar los ahorros requeridos para el pago de los compromisos internacionales. Una vez que empezaron a superarse las turbulencias de aquellos años, esta decisión permaneció como lo que también había sido desde el inicio: como un instrumento al servicio de una ideología económica y de un proyecto de empoderamiento de las fuerzas del mercado frente a la esfera estatal.

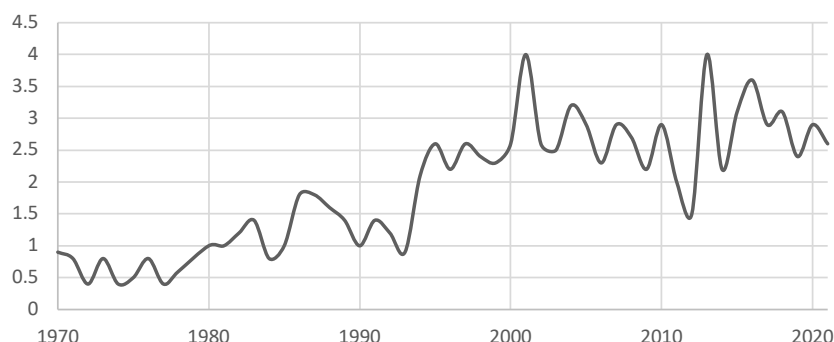
En consecuencia, en los últimos cuarenta años se operó un cambio notable en el origen institucional de la inversión fija en México. La parte del sector privado experimentó un aumento sustancial, y su aporte relativo ya es el más alto desde 1939, año a partir del cual se cuenta con un registro coherente y confiable de esta variable.

Gráfica 5

Coefficiente de inversión fija bruta pública y privada (porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en cifras de las Cuentas Nacionales del INEGI.

Gráfica 6*Inversión extranjera directa neta (porcentajes del PIB)*

Fuente: elaboración propia con base en cifras de entradas netas de capital del Banco Mundial (2023).

Paradójicamente, este cambio tan notable en la composición institucional de la inversión fija no tiene como origen principal el impulso de la inversión privada. La clave está en la consistente contracción de la inversión pública. El coeficiente de la inversión privada a PIB durante los ocho años previos a la crisis del Covid-19, en los que alcanzó sus niveles más elevados, no es significativamente mayor al de 40 años antes.¹⁹ El cambio sustancial ocurrió en la esfera de la inversión pública, cuyo coeficiente se desplomó de manera radical. A lo largo de este prolongado periodo, la porción del PIB que representa la inversión pública experimentó una compresión firme y sistemática, que además tiende a acentuarse adicionalmente desde 2015. En el trienio 2019-2021, esa porción está en mínimos históricos.²⁰

Un factor adicional a considerar es el aporte realizado por la inversión extranjera directa (IED) a la formación de capital fijo del sector privado. El monto del PIB que estos flujos representan aumentó de manera muy

19 Un coeficiente promedio de 18% contra otro de 14.4%.

20 En 1980-1982 el monto de la inversión pública representaba 11% del PIB; entre los años 1990 y 2014 fluctuó alrededor de un promedio de 4%; entre 2015 y 2021 la proporción disminuyó a un promedio de 3%. En el lapso más reciente, 2019-2021, el coeficiente de la inversión pública a PIB bajó a un promedio anual de 2.4%.

significativa en el presente siglo respecto de los decenios finales del siglo XX, duplicándolos. Es posible que, sin el concurso de estas entradas netas de capital, el coeficiente de formación de capital fijo del sector privado mexicano tendería a ser menor. El resultado de algunos estudios empíricos podría contradecir en parte esta presunción debido a los llamados efectos indirectos de la IED sobre la formación interna de capital. Bittencourt *et al.* (2020) encontraron que, en 2000-2007, la nueva IED que ingresó a México produjo ciertos efectos de desplazamiento o sustitución de capital nacional.

En todo caso, no se percibe que la inversión privada haya iniciado una ruptura dinámica de su trayectoria en ningún momento de este largo plazo temporal. Tuvo un aparente momento estelar de dinamismo entre 1988 y 1992,²¹ que no logró sostenerse. En retrospectiva, este episodio parece ser más bien un “rebote técnico” después de la sequía de capital que desoló la economía en los años precedentes, y una respuesta a los estímulos producidos por las primeras medidas de reforma estructural. Luego de la crisis de 1995, la evolución de la inversión fija del sector privado ha sido volátil, y con una muy baja “velocidad de crucero”, a pesar de las propicias condiciones que supusieron el despegue del nuevo régimen de desarrollo y del TLCAN. Su ritmo de crecimiento en los 17 años, comprendido entre 1999 y 2015, es uno de los más mediocres de los últimos tres cuartos de siglo.²² En el trienio 2016-2018 prácticamente se estancó, para después volver a colapsar, como el resto de la economía, a causa de la pandemia.

21 Con una tasa de crecimiento anual promedio de 12%.

22 En 1951-1963 su tasa de crecimiento real promedio (precios de 1950) fue de 10.7%; en 1964-1970 (precios de 1960), de 2.3%; en 1971-1977 (precios de 1970), de 3.8%; en 1978-1981 (precios de 1970), 13.2%; 1982-1987 (precios de 1980), -3.5%; 1988-1992 (precios de 1980), 12%; 1999-2015 (precios de 2013), 2.7%; 2016-2018 (precios de 2013), 1.1%; 2019-2022 (precios de 2013), -3.4%. Estimaciones propias sobre la base de cifras del Banco de México, Nacional Financiera e INEGI.

La inversión privada no logró llenar el espacio de acumulación que le abrió el régimen de política económica. No colmó el hueco que dejó la compactación histórica de la inversión pública, y no pudo asumir el papel de agente dinamizador básico del crecimiento y el desarrollo que en la práctica le fue asignado. Falló en crear la base de capital que se requiere para un crecimiento sostenido del producto. Una explicación de este malogro de la estrategia de desarrollo llamada neoliberal —que no es incompatible con otras explicaciones posibles— está en el funcionamiento de los incentivos y el conjunto de externalidades de la economía, que no parecen haber sido tan propicios como se supuso para estimular el gasto de inversión de las empresas. Un factor clave en la construcción de dichos estímulos y externalidades es el gasto de inversión del sector público.

La evidencia empírica disponible muestra que el efecto neto del gasto de inversión del sector público sobre la inversión privada es positivo. Los resultados de distintas investigaciones sobre el caso de México ilustran esta correlación (Ramírez, 1994; Castillo Ponce y Herrera Hernández, 2005; Gutiérrez Cruz, 2017). Desde diferentes perspectivas teórico-analíticas, estos estudios concluyen que en el largo plazo la inversión pública induce aumentos de la privada, debido en particular a la naturaleza de los proyectos gubernamentales de formación de capital. Concluyen también que haber reducido la inversión pública a tal punto, durante décadas, es una decisión que afectó severamente la formación de capital del conjunto de la economía.

Los costos económicos y sociales de esta decisión han sido muy elevados y se han acumulado en el transcurso de estas cuatro décadas, en las que los diseñadores de la política económica y los tomadores de decisión la han mantenido férreamente. A cada paso de este largo camino, los déficits de inversión han ido restringiendo la capacidad de crecimiento, el empleo remunerativo y el ingreso, afectando la cohesión social y deteriorando de manera alarmante la calidad y la cantidad de los bienes públicos fundamentales (salud, educación, transporte, seguridad pública, entre otros). La fragilidad que mostró el sistema económico social en las fases más críticas de la pandemia del Covid-19 es un llamado sobre la insostenibilidad de esta ortodoxia de contención de las inversiones públicas.

En 2020 y 2021, cuando los efectos de la crisis sanitaria se manifestaron con mayor virulencia, la inversión pública siguió contrayéndose en relación con el producto interno bruto, que por su parte también se empequeñecía, hasta llegar, como ya se dijo antes, al punto más bajo del que se tenga noticia.²³ Un hecho que recuerda la sentencia atribuida al psicoanalista Alfred Adler: “Es más fácil luchar por los principios que vivir de acuerdo a ellos”. O el final de la obra de Beckett:

Valdimir: ¿Entonces qué? ¿Nos vamos?
Estragon: Vámonos.
(No se mueven)

Una tarde en Copacabana

En un texto dedicado a Nicholas Kaldor —cuyo “estilo era el de un supercrítico que manejaba un bisturí para poner al descubierto lo que suponía estaba mal”—, Víctor Urquidi (1987: 924) hace esta evocación: “Una vez en un restaurante de Copacabana, Río, en 1963, Kaldor me aseguró que estaba convencido de que su plan no fue aceptado porque afectaba los intereses de la clase política (the powers that be fueron sus palabras exactas)”. Se refería, desde luego, a las propuestas de reforma contenidas en el “Informe sobre la reforma fiscal mexicana” que el economista británico preparó en 1960 bajo pedido del secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena, que no fueron consideradas y quedaron bajo llave. Como es muy conocido, el documento concluía que el sistema tributario mexicano era, además de regresivo, ineficaz, y recomendaba reformas relativas a la imposición directa de la riqueza y de la renta personal, sobre las utilidades de las sociedades, y sobre herencias y legados.²⁴

Los cambios fiscales que finalmente se adoptaron por el gobierno de la época, el presidido por A. López Mateos, no fueron los propuestos por

23 En 2021 el coeficiente de la inversión pública de México fue de 2.4%. En 2022 mantuvo el mismo nivel.

24 El texto íntegro del informe, hasta hace algunos años de difícil o de casi imposible consulta, está disponible en el volumen de textos del V. Urquidi (2011) sobre la fallida reforma fiscal de 1961, seleccionados por Luis Aboites y Mónica Unda.

Lord Kaldor y sólo gravaron levemente algunos rubros de los grandes ingresos de capital, concentrándose en los impuestos sobre las utilidades y sobre todo al trabajo. Algo muy similar ocurrió más tarde, con los cambios tributarios de 1964, de corte más conservador que los de cuatro años antes. Ambos episodios pueden verse como el inicio de una larga serie de modificaciones del sistema tributario, que casi siempre se presentaron como “reformas”, pero cuyos resultados no han modificado la naturaleza esencialmente regresiva del diseño fiscal mexicano ni la insuficiencia de los ingresos que genera (recuadro 2). Como señalan Cantú *et al.* (2016: 260), pareciera que el sistema fiscal opera en gerundio, porque siempre se está reformando, aunque en realidad se mueve por inercias, y la gran mayoría de sus cambios a lo largo del tiempo pueden considerarse como retoques coyunturales (“parches” le llaman los autores) que casi todos terminaron siendo estructuralmente intrascendentes.

En su documentada investigación histórica, Luis Aboites Aguilar (2003)²⁵ muestra cómo y por qué, después de su proceso formativo (1922-1949), la hacienda pública contemporánea de México experimentó escasas innovaciones. En el largo periodo que siguió a dicho proceso, que abarca la segunda mitad del siglo XX y lo que ha transcurrido del XXI, dos de los grandes problemas identificados por Nicholas Kaldor —baja presión fiscal y regresividad— siguen presentes. Su permanencia es una decisión eminentemente política que han asumido y justificado —cada cual a su manera— todos los gobiernos, desde el de Miguel Alemán hasta el presente. Es uno de los arreglos históricos esenciales de la relación entre el poder político y el poder económico.²⁶

25 El autor dice que su libro es “más una historia política con pretensiones de historia social que una historia fiscal con pretensiones de historia económica”.

26 Un comunicado de la Cámara de Comercio e Industria en oposición a los primeros pasos hacia la implantación del ISR, publicado en el diario *Excelsior* el 9 de marzo de 1924 y referido por Aboites (2003: 185), estableció en cierta forma los términos de las relaciones en materia fiscal de las élites del poder en México. La representación de comerciantes e industriales exhortaba al gobierno para que transformase una “ley odiosa” en una “ley simpática”. Tal vez podrá decirse que esta petición centenaria fue bien atendida y que el sistema impositivo ha sido en general un “sistema simpático”.

Recuadro 2

Acerca de la complacencia y la pasividad de la política fiscal de México

Aún en el momento de esplendor del “milagro mexicano”—pero ya a las puertas de sus primeras manifestaciones de graves desajustes macroeconómicos y estructurales—, se sabía muy bien que los ingresos fiscales mexicanos eran excepcionalmente bajos e insuficientes, y que esto era una fuente potencial de problemas.

De ahí el interés de las autoridades hacendarias en explorar la posibilidad de una reforma fiscal que contribuyera a resolver los problemas de financiamiento del sector público. El informe elaborado por Nicholas Kaldor respondió a este interés, pero su propuesta pareció al gobierno demasiado radical, y finalmente adoptó medidas más suaves que las recomendadas por este renombrado economista. Esta decisión, como adujo el secretario Ortiz Mena (1998, tuvo fuertes motivaciones políticas y sirvió para reducir el temor y las reticencias de los inversionistas.

En 1964 se intentó de nueva cuenta emprender una reforma fiscal, bajo la batuta del mismo secretario, pero ahora a las órdenes de otro gobierno. Se considera que este nuevo intento tuvo como principal resultado un reordenamiento del sistema impositivo, que era necesario, pero sus potenciales impactos para aumentar los ingresos fiscales fueron mitigados por una suspensión administrativa de algunas de sus disposiciones, que impidieron su entera aplicación. Dicha suspensión se renovó en los años siguientes, lo que vació de sustancia este nuevo intento de reforma. El economista Leopoldo Solís, que presencié este proceso, escribió años más tarde que la suspensión resultó de un acuerdo explícito que el sector privado negoció con el gobierno.

La idea de reforma fiscal fue retomada, con mayor énfasis discursivo y en un clima políticamente más álgido entre el gobierno y el sector privado en el gobierno siguiente, ahora con expresas finalidades redistributivas. La oposición de

la élite económica fue radical y la iniciativa se desvaneció en las penumbras del poder. Nunca hubo una explicación oficial de por qué fue retirada de la agenda legislativa.

En la práctica, todos los gobiernos posteriores desistieron de esta idea. Sus propuestas fiscales se orientaron a modernizar y adecuar la estructura y la gestión impositiva del sistema, en un sentido meramente recaudatorio y abandonando toda pretensión de progresividad y redistribución. Durante el auge petrolero se instauró el IVA. Durante la primera ronda de reformas estructurales, entre 1988 y 2000, se implantó un impuesto a los activos corporativos y se privatizaron parcialmente las contribuciones para el retiro de los trabajadores. Al finalizar el primer decenio del actual siglo se estableció un impuesto sobre depósitos bancarios. A diferencia de otros sectores sociales y económicos, en todos estos cambios el sector empresarial estuvo activamente involucrado.

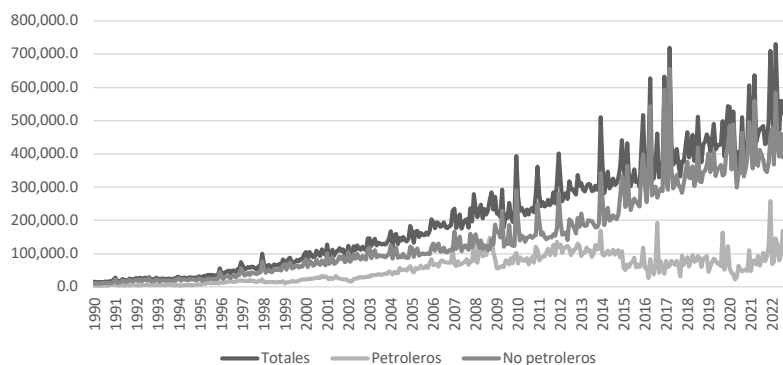
Los cambios fiscales adoptados en 2014 redujeron un número significativo de exenciones que se habían acumulado con el tiempo y ampliaron las bases de la tributación, lo que indujo un alza de los ingresos fiscales. También establecieron una nueva categoría tributaria para los ingresos más altos de las personas físicas. Pero ninguna de las medidas adoptadas tuvo el alcance —ni la finalidad— de reformar el sistema fiscal en un sentido progresivo y redistributivo como el que, más de medio siglo antes, sugirió Nicholas Kaldor. Un planteamiento que sigue vigente en un país que, parafraseando a la maestra Ifigenia Martínez, pretende “gastar a lo moderno, pero recauda a la antigua”.

Basado en Aboites Aguilar (2003), Ondetti (2017) y López Pérez y Vence (2021).

La debilidad fiscal fue relativamente compensada en los años 1960 y 1970 con otras fuentes de ingreso: el endeudamiento y las provenientes de las exportaciones petroleras. Después de la crisis de la deuda externa de 1982 y sus secuelas, la importancia relativa del petróleo tendió a disminuir progresivamente, pero continuó siendo un componente decisivo de los ingresos presupuestales del sector público, en particular durante la primera década y media del presente siglo. La declinación de los ingresos petroleros del país (por el doble efecto de la caída de la plataforma de exportación y de los precios internacionales) produjo posteriormente un nuevo descenso de la contribución absoluta y relativa del petróleo a la financiación del presupuesto público. Los ingresos provenientes de esta fuente dejaron de ser preponderantes, pero no por ello son irrelevantes.²⁷

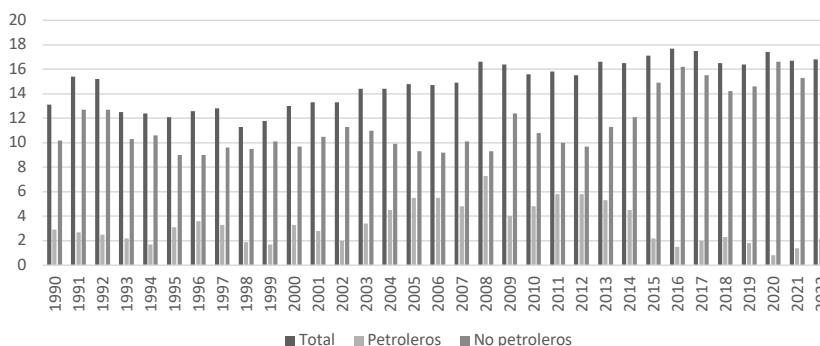
Gráfica 7

Ingresos presupuestales del sector público 1990-2022
(millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con base en cifras de la SHCP (2023).

²⁷ Los ingresos petroleros, registrados como parte de los ingresos presupuestarios, perdieron en promedio 3.5 puntos porcentuales del PIB entre 2000-2014 (en que promediaron 5.3% al año) y 2015-2022 (cuando el promedio correspondiente fue de 1.8%).

Gráfica 8**Ingresos presupuestarios del sector público 1990-2022
(% del PIB)**

Fuente: elaboración propia con base en cifras de la SHCP (2023).

Los efectos recaudatorios de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH), que entró en vigor en 2014, compensaron en términos generales la reducción de los ingresos petroleros, e incluso impulsaron al alza la tasa general de los ingresos tributarios, que por primera vez en las últimas décadas escaló su dimensión relativa al PIB.²⁸ Este impulso se origina en el ISR y el IVA, cuyo mayor rendimiento explica casi en su totalidad el aumento de la presión fiscal en el periodo 2014-2022.²⁹

La subida de los ingresos públicos es un producto directo de las modificaciones introducidas por la LPRH en la imposición de estos dos

28 En el cuarto de siglo que abarca el periodo 1990-2013, los ingresos tributarios de México representaron un promedio anual de 8.8% del PIB, con un mínimo de 7.2 y un máximo de 9.6 puntos en 1996 y 2013 respectivamente. En 2014-2022 se observó un promedio anual de 13%.

29 El coeficiente anual promedio ISR/PIB en 1990-2013 fue de 4.13%, y en 2014-2022 de 7.03%. El coeficiente IVA/PIB pasó en los mismos lapsos temporales de 2.98% a 3.97%.

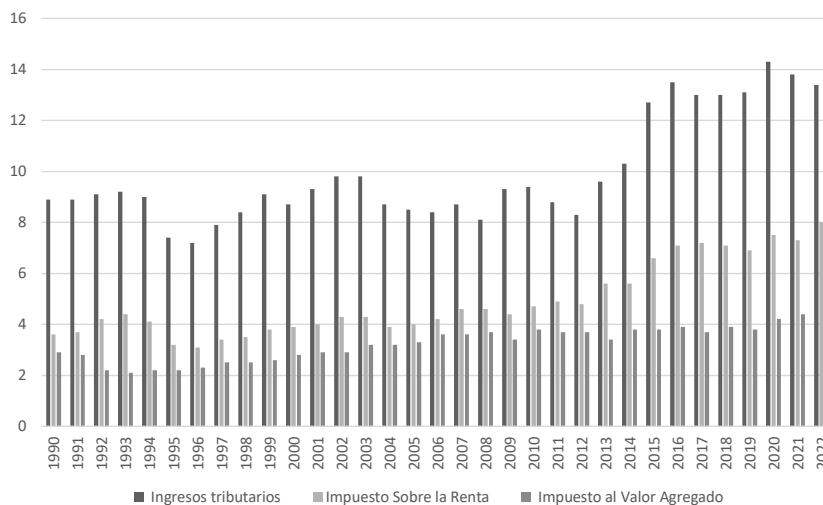
gravámenes fundamentales y de otros, como los IEPES.³⁰ En un primer momento hubo escepticismo acerca de la efectividad recaudatoria de estos cambios legislativos en materia fiscal y tributaria, y por ende, sobre la sostenibilidad de su rendimiento en términos de ingresos presupuestarios. Antón Sarabia y Hernández Trillo (2017: 25-26) advirtieron que había la posibilidad de que se produjera un efecto “J”, es decir, que después de un incremento abrupto de los ingresos atribuidos a las nuevas reglas tributarias éstos verificasen una disminución o una vuelta al *statu quo* ante. Esta posibilidad, “propia de ambientes en donde el estado de derecho es débil”, se materializa una vez “que los agentes aprenden a eludir las modificaciones por medio de ingeniería tributaria”.

A una década de distancia de la promulgación de la LPRH, la información disponible sugiere que el efecto “J” no se verificó. Sugiere también que los ingresos tributarios se han estabilizado en un nuevo nivel, superior al que predominó en los veinticinco años previos a la adopción de estas modificaciones de las reglas tributarias. Es muy probable además que dicha estabilización responda en una medida importante a la postura fiscal del gobierno en funciones, que en materia tributaria persigue “fortalecer los ingresos del sector público, optimizando el monitoreo y supervisión de los canales de captación de recursos y robusteciendo el marco normativo vigente, al tiempo que no se incrementan los impuestos o tasas vigentes” (SHCP 2020: 50).

30 Entre las principales modificaciones están la eliminación de la “tasa frontera” del IVA; la simplificación a una sola tasa del ISR empresarial; la derogación del régimen de consolidación fiscal; la modificación de la estructura de tasas del ISR personal y el aumento de las tasas marginales para los ingresos más elevados; la revisión a la baja de deducciones y exenciones personales; la instauración de impuestos sobre ingresos por dividendos y ganancias de capital por venta de acciones.

Gráfica 9

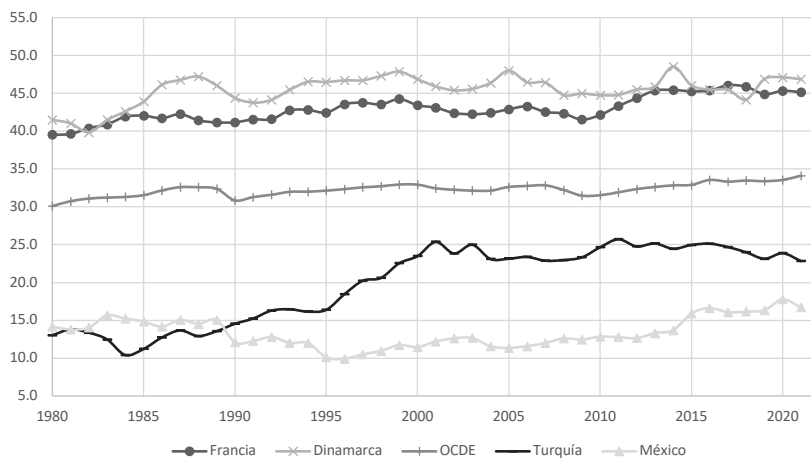
ISR, IVA e ingresos tributarios totales (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en cifras de la SHCP (2023).

Gráfica 10

Evolución comparada de los ingresos tributarios (% el PIB)



Fuente: elaboración propia con base en cifras de la OCDE (2023).

El modesto *upgrade* experimentado por la carga tributaria, así como su ulterior consolidación por medio de la “mano dura” del SAT en el curso del gobierno actual, pueden verse como dos buenos acontecimientos en el gris panorama impositivo de México, aunque no acarrear cambios sustanciales de la estructura fiscal ni de las capacidades presupuestarias del sector público. Nuestra economía permanece en el fondo del desempeño tributario de los países miembros de la OCDE. Este pequeño salto permitió reducir un tanto la brecha que en esta materia la separa de Turquía, pero su carga tributaria equivale a poco menos de la mitad del promedio de los países de la OCDE, y de apenas algo más de una tercera parte de las de Dinamarca y Francia, las economías punteras en este rubro entre los países integrantes de este organismo multilateral.

Cuadro 3

Comparación del peso de cuatro grandes rubros contributivos

Rubro	Porcentajes del PIB			Porcentajes de la recaudación total		
	OCDE 2020	México 2020	México 2021	OCDE 2020	México 2020	México 2021
Ingresos y ganancias (1)	11.3	7.6	7.3	33.9	42.6	43.5
Bienes y servicios (2)	10.6	6.6	6.2	32.1	37.2	37.3
Seguridad social (3)	9.2	2.5	2.3	26.6	13.9	14.0
Propiedad (4)	1.9	0.3	0.3	5.7	1.9	1.8

(1) Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital de personas físicas y morales.

(2) Impuestos sobre la producción, venta, enajenación, arrendamiento y suministro de bienes y prestación de servicios, uso de bienes y servicios específicos.

(3) Conjunto de contribuciones de trabajadores y empleados, empleadores y gobierno.

(4) Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles, patrimonio neto individual y corporativo, herencias y donaciones, transacciones financieras y de capital e impuestos no recurrentes sobre la propiedad y la riqueza neta.

Fuente: elaboración propia con base en cifras de OCDE (2013).

Este rezago se manifiesta prácticamente en todos los capítulos tributarios. Pero la comparación por grandes rubros contributivos, a pesar de su agregación, deja ver otras debilidades de la estructura impositiva mexicana, incluyendo sus sesgos regresivos. Hay una acusada diferencia desfavorable para México respecto de los promedios de la OCDE en las cargas (en proporciones del PIB) que gravan tanto los ingresos directos como los indirectos, aunque el peso de estos grandes rubros en las finanzas públicas es considerablemente mayor en México. Una de las asimetrías fiscales de mayor calado y significación está en las contribuciones a la seguridad social, cuyo peso en el PIB mexicano equivale a una cuarta parte del promedio de la OCDE y a un poco más de la mitad en términos de su peso en la recaudación total. En esta comparación también resalta que los impuestos sobre la propiedad constituyen en México una esfera tributaria casi impenetrable, un dominio prácticamente intocado de los privilegios fiscales. Mientras que las economías de la OCDE recaban en promedio cerca de dos puntos del PIB, el fisco mexicano solo recibe tres décimas de un punto porcentual en este renglón impositivo.³¹

En uno de sus estudios sobre la evolución económica nacional, la OCDE (2019: 44-47) identificó un conjunto de fallas y defectos del diseño fiscal vigente, que, sin constituir un catálogo exhaustivo de problemas, traza un sucinto pero verosímil panorama de sus insuficiencias y faltas de progresividad. En la perspectiva de esta organización, los cambios y adecuaciones que el régimen tributario experimentó en los años recientes reforzaron, más que solucionar, algunas de sus fallas históricas. En comparación con los estándares internacionales, la tasa del ISR empresarial de México (30%) es una de las más altas y rebasa ampliamente a la tasa promedio aplicada por los países de la OCDE, pero la tasa efectiva termina siendo una de las más reducidas debido al esquema de depreciación acelerada de las inversiones en activos fijos. El sistema tributario ampara una gama de reducciones impositivas y regímenes especiales para sectores específicos de actividad (como la agroindustria), que genera una pérdida de ingresos fiscales de casi un punto porcentual del PIB. En la esfera

31 Las diferencias se vuelven abismales respecto de los países de altas cargas tributarias sobre la propiedad, como Canadá (4.1% del PIB), Corea del Sur (3.9), Reino Unido (3.7), Bélgica (3.4), Argentina (3.2).

del ISR de las personas físicas también hay una batería de desgravaciones y exenciones que se aplican a rubros — como gastos médicos, aportaciones complementarias a los fondos de retiro personales, seguros, planes de pensiones, adquisición de acciones— que solo excepcionalmente están presentes en la estructura de gasto de las personas y las familias de bajo ingreso. Este régimen de concesiones tiene un efecto neto regresivo al reducir las bases del ISR de las personas físicas con mayores ingresos, además de producir una pérdida tributaria a las finanzas públicas.

Para las autoridades políticas y hacendarias de los últimos cuatro gobiernos federales, nuestro fisco “es altamente progresivo” (SHCP 2004: 30, y 2011: 24), dado que “cumple con uno de los principios deseables en todo sistema tributario: que la carga fiscal corresponda a la capacidad de pago de cada hogar o persona” (SHCP 2016: 45 y 2022. 35).³² En lo único que difiere la visión fiscal de los cuatro gobiernos es en la estimación de la carga impositiva que soportan los dos deciles superiores del ingreso.³³ Pero fuera de los círculos del poder económico, político y social, dicha percepción es escasamente compartida. Las interpretaciones alternativas a la oficial sobre la situación fiscal del país documentan y actualizan periódicamente análisis y diagnósticos que, independientemente de sus enfoques particulares y sus objetivos específicos de estudio, convergen con frecuencia en la reiteración de tres conclusiones generales, presentes desde la época de Kaldor: la anómala y persistente baja tributación, el rígido arreglo institucional que preserva los privilegios tributarios, y sus sesgos predominantemente regresivos.³⁴

La contrapartida presupuestaria de la baja capacidad recaudatoria del Estado mexicano es sumamente conocida y se plasma en otra anomalía

32 La primera de estas frases aparece textualmente en informes remitidos al Congreso por las autoridades hacendarias de los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, respectivamente. La segunda frase, que también es textualmente idéntica en ambos documentos, aparece en informes suscritos y remitidos al Congreso por las autoridades hacendarias del gobierno de Enrique Peña Nieto y del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, respectivamente.

33 El gobierno de V. Fox estimó que dicho aporte representaba “cerca” de 75% de la recaudación, mientras que el de F. Calderón lo calculó “entre 65 y 72%”, el de E. Peña Nieto “entre 70.9 y 76.3%”, y el de A. M. López Obrador en 53%.

34 Véanse, a título de ejemplo y entre otras muchas referencias posibles, Sobarzo (2004), Absalón y Urzúa (2013), Carmona López *et al.* (2019), Casar (2019).

del desarrollo: su bajo nivel general del gasto público, y de manera particular en el alarmante desplome hasta mínimos históricos, como se vio anteriormente, del coeficiente de inversión del conjunto de las administraciones públicas.

La resistencia al cambio fiscal y el malogro de todos los intentos de reforma tributaria son constantes que atraviesan la historia de la economía política mexicana de las últimas seis décadas, que siguen vigentes y están firmemente implantados en el presente. Son rasgos que, en la perspectiva internacional, aparecen como una auténtica anomalía del sistema mexicano. Su persistencia es muy reveladora de la naturaleza de la estructura interna de poder y de las relaciones de fuerza que en ella prevalecen, y del acomodo a largo plazo de la aversión tributaria de la élite económica con las elecciones de la clase política, que se expresan en sus diseños de política pública. *The powers that be.*

Epílogo

Una crisis de crecimiento de largo plazo que mantiene al país al borde del estancamiento; una lenta y penosa recuperación económica y social después del choque del Covid-19; elevados costos humanos, de salud y educativos derivados de la crisis sanitaria, incrementados por la fragilidad de las redes institucionales de protección y el deterioro acumulado de los bienes públicos fundamentales; profundización de los desajustes históricos del mercado de trabajo, ampliación de la informalidad, la precariedad y la pobreza laborales; nuevo descenso multianual de la tasa general de inversión y colapso de la formación de capital del sector público; pasividad gubernamental y aversión privada en materia tributaria, que son expresas y militantes en ambos casos; bajas cargas impositivas, prevalencia de esquemas de exención y privilegio, escasa incidencia distributiva y permanencia de los sesgos regresivos del sistema fiscal.

Tales son algunas de las señas de identidad de México en el que quizá sea el punto de salida de la crisis sanitaria y económica que produjo el Covid-19. Un panorama al que debe añadirse el ambiente de creciente crispación entre los actores políticos, con sus inevitables prolongaciones sociales y culturales; la violencia y la inseguridad que han invadido ya, y desde hace muchos años, los resquicios de la vida cotidiana de la gente ordinaria; y el paisaje desolador de una desigualdad material y simbólica que permanece como el inevitable telón de fondo de todos los grandes problemas nacionales.

Son tendencias claramente contrarias al progreso y el bienestar, que oscurecen las perspectivas inmediatas y de más largo plazo del país. Veinticinco años después de la publicación de su libro memorable, Don Luis González y González observó que San José de Gracia estaba dejando de ser un pueblo en vilo y convirtiéndose en una ciudad en flor.³⁵ Tres decenios después de la promesa de un ingreso inminente a “las grandes ligas”, pareciera que México está haciendo el recorrido contrario al del pueblo natal del gran historiador: distante de la “flor” del desarrollo, se acerca a la condición de una economía en vilo.

35 “Del pueblo en vilo a la ciudad en flor”, en Ochoa Serrano (1994).

Referencias

- Aboites Aguilar, L. (2003). *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972*, México, El Colegio de México.
- Absalón, C. y C. M. Urzúa (2012). "Distributive effects of the 2010 tax reform in Mexico: a microsimulation analysis", C. M. Urzúa. Editor, *Fiscal inclusive development: microsimulation models for Latin America*, México, ITESM e International Development Research Centre PNUD.
- Adam, J.-M. (2008). Les textes: *types et prototypes*, París, Armand Colin.
- Antón Sarabia, A. y F. Hernández Trillo (2017). "Reformas de la hacienda pública y de la seguridad social en México", Centro de estudios Espinosa Yglesias, Documento de trabajo 05/2017.
- Aparicio Cabrera, A. (2011). "Series estadísticas de la economía mexicana en el siglo XX", *Economía Informa*, No. 369, julio-agosto.
- Banco Mundial (2023), "Datos", disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?locations=MX>.
- Bittencourt, G., N. Reig y C. Rodríguez (2020). "Efectos de la inversión extranjera directa sobre la inversión en América Latina 1970-2017", Montevideo, Udelar FCS-DE, Documento de Trabajo / FCS-Decon, 03/20.
- Cantú, R., F. Ramones y H. J. Villarreal (2016). "Por un sistema fiscal sostenible y con objetivos", *Revista de economía mexicana. Anuario UNAM*, No. 1.
- Carmona López, A. M., A. Molina Vargas y A. Ruíz Martínez (2019). "Determinantes del ingreso tributario en México", *Análisis económico*, Vol. 34, No. 87.
- Casar, J. I. (2019). "Hacia una reforma fiscal para el crecimiento y la equidad", México, PUED-UNAM.
- Castillo Ponce, R. y J. Herrera Hernández (2005). "Efecto del gasto público sobre el gasto privado en México", *Estudios económicos*, Vol. 20, No. 2.
- CONEVAL (2022). *Evaluación estratégica de salud. Primer informe*, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Evaluacion_Estrategica_Salud_Primer_Informe.pdf.
- (2022 a). *Informe de evaluación de la política social 2022*, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2022.aspx>.
- FMI (2022). *World Economic Outlook*, Washington DC, octubre, disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>.

- Gutiérrez Cruz, F. S. (2017). "El impacto del gasto público sobre la inversión privada en México (1980-2015)", *ECONOMÍAunam*, Vol. 14, núm. 42.
- Hirschman, Albert O. (1984). *De la economía a la política y más allá*, México, FCE.
- Ibarra, C. A. (2008). "La paradoja del crecimiento lento en México", *Revista de la CEPAL*, No. 95.
- INEGI (2021). Encuesta para la medición del impacto Covid-19 en la educación, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/investigacion/ecovided/2020/>.
- (2023). ENOE (N). Indicadores estratégicos, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/enoe/tabulados>.
- Jusidman, C. (2022). "Nuestra fallida fábrica social", *Revista de economía mexicana. Anuario UNAM*, No. 7.
- López Pérez, S. de J. y X. Vence (2021). "Estructura y evolución de ingresos tributarios y beneficios fiscales en México. Análisis del periodo 1990-2019 y evaluación de la reforma fiscal de 2019", *El trimestre económico*, Vol. LXXXVIII (2), No. 350.
- Loría, E. (2009). "Sobre el lento crecimiento económico de México", *Investigación Económica*, Vol. 68, No. 270.
- Máttar, J. (2000). "Inversión y crecimiento durante las reformas económicas", F. Clavijo (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, FCE.
- OCDE (2023). «Tax levies and tax structures, 1965-2021», disponible en : https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8a691b03-en/1/3/3/index.html?itemId=/content/publication/8a691b03-en&_csp_=8185f054dd4ad29485dbf40a95f2e1a6&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e275.
- (2019). *OECD Economic Surveys: Mexico 2029*, disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-mexico-2019_c02d529b-en.
- Ochoa León, S. M. (2022). "El trabajo durante la crisis económica por Covid-19 en México", *Revista de economía mexicana, Anuario UNAM* No. 7.
- Ochoa Serrano, A. (1994). Editor, *Pueblo en vilo. La fuerza de la costumbre. Homenaje a Luis González y González*, México, El Colegio de Jalisco / El Colegio de México / El Colegio de Michoacán.
- Ondetti, G. (2017). "The Power of Preferences: Economic Elites and Light Taxation in Mexico", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, Año LXII, No. 231.
- ORD, T. (2020). *The precipice. Existential risks and the future of humanity*, Nueva York, Hachette Books.

- PNUD (2022). *Human Development Report 2021/2022*, disponible en: <https://www.undp.org/eurasia/publications/HDR-2021-22> .
- Ramírez, M. D. (1994). "Public and private investment in Mexico, 1950-90: An empirical analysis", *Southern Economic Journal*, Vol. 61, No. 1.
- Ramírez, A., G. Ranis y F. Stewart (1997). "Economic Growth and Human Development", Center Discussion Paper, No. 787, Yale University, Economic Growth Center, New Haven, CT.
- Ranis, G. y F. Stewart (2022). "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 8, diciembre.
- Ruprah, I. (2020). "La ensoñación con el Desarrollo Estabilizador: una revisión ecléctica de la literatura sobre el crecimiento económico de México", *Revista de economía mexicana. Anuario UNAM*, No. 5.
- SHCP (2020). "Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2021," disponible en: <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx> .
- (2023). "Estadísticas oportunas", disponible en: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/> .
- (2004, 2011, 2016 y 2022). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*, correspondientes a los resultados de los años fiscales de 2002, 2008, 2014 y 2020, respectivamente. Disponibles en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union .
- Sobarzo, H. (2004). "Reforma fiscal en México", *Estudios económicos*, Vol. 19, No. 2 (38).
- UNESCO (2022). "Education: From disruption to recovery" (con datos al mes de junio), disponible en: <https://webarchive.unesco.org/web/20220629024039/> <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/> .
- Urquidi, V. L. (1987). "Nicholas Kaldor (1908-1986)", *El trimestre económico*, Vol. 54, No. 216 (4).
- (2011). *El fracaso de la reforma fiscal de 1961*, Obras Escogidas de Víctor L. Urquidi, selección y ensayo introductorio de Luis Aboites Aguilar y Mónica Unda Gutiérrez, México, El Colegio de México.