



AUTONOMÍA
DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y LÍMITES A LA INDUSTRIALIZACIÓN EN MÉXICO
DURANTE EL CONSENSO ALEMANISTA, 1956-1972

Tesis de licenciatura en relaciones internacionales
Centro de Estudios Internacionales

Gerardo Daniel Reyes Tinajero

Dr. Ilán Bizberg, director

Ciudad de México, 2018

Para un Martillo sin maestro,
porque has sabido
defender tus convicciones,
a pesar de los años, la derrota,
cuando todo parece traicionarlas

Public sector expenditure grew more rapidly than public sector income, the resultant deficit destabilizing the economy. However, our analysis indicates that this was not just a phenomenon of the 1970s, but rather has roots in the earlier period of so-called “desarrollo estabilizador” when low tax pressure and low prices for public enterprise were counterbalanced by low levels of public expenditure. But when increased public outlays on productive investment and social welfare were required, the effect was inevitably destabilizing.

Why should this occur, particularly in a country such as Mexico with a politically strong government and a relatively advanced economy? We cannot attempt a complete or even an outline solution to this question, for to answer it would require a thorough analysis of the political economy of Mexico.

E.V.K. FITZGERALD¹

[...] los ingresos corrientes provenientes de los impuestos tienden a ser menores en relación a los aumentos del gasto necesario y tales ingresos son inadecuados para las necesidades de una economía dinámica, con una población creciente y con la necesidad de un desarrollo económico acelerado.

Informe confidencial sobre la reforma fiscal²

¹ «Patterns of public sector income and expenditure in Mexico», documento de trabajo, Austin, University of Texas, Technical Papers Series, 17, 1978, pp. 17-18. Las cursivas son mías.

² Rafael Urrutia Millán, Agustín López Murguía y Víctor L. Urquidi, «Informe confidencial sobre la reforma fiscal», 20 de octubre de 1961, copia núm. 8, Archivo Histórico del Colegio de México, Fondo Víctor L. Urquidi, caja 1 (donación 2012), serie Banco de México, expediente 13, p. 6, f. 8.

Índice

Acrónimos y siglas 13

1. Los problemas para entender la industrialización por sustitución de importaciones 15

- 1.1. Los lugares comunes en torno a la industrialización en México 15
- 1.2. Por qué de replantearse los mitos y lugares comunes 20
- 1.3. Propuesta de estudio 21
- 1.4. Por qué analizar el periodo 1956-1972 25
- 1.5. Por qué analizar la política macroeconómica 28
 - 1.5.1. La política fiscal y la crisis fiscal del estado 29
 - 1.5.2. Política cambiaria y desequilibrio externo 33
 - 1.5.3. La política crediticia y el fomento a la inversión productiva 37
- 1.6. Por qué consenso alemanista 38
- 1.7. Perspectiva teórica 40
 - 1.7.1. El papel de las coaliciones sociopolíticas 44

2. Los ideólogos del crecimiento moderado y el origen del consenso alemanista 46

- 2.1. ¿Una política proempresarial sin empresarios?: de la concesión gratuita a una explicación coherente 46
 - 2.1.1. La influencia del sector empresarial y financiero en la formulación de política 47
 - 2.1.2. Alternativa para el estudio de la relación empresarios-estado 50
 - 2.1.3. Los ideólogos del crecimiento moderado 51
- 2.2. El consenso alemanista 53
 - 2.2.1. 1954: los orígenes del consenso alemanista. Los Robles y los De Ovando, del brazo 54
 - 2.2.2. Miguel Alemán, el empresario y sus intereses 60
 - 2.2.3. Miguel Alemán y su liderazgo político 63

2.2.4.	Rodrigo Gómez y Antonio Carrillo Flores: el alemanismo con Adolfo Ruiz Cortines	65
2.3.	1957-1958: el verdadero dilema del desarrollo mexicano	68
2.3.1.	La sucesión de 1958 y el reacomodo de las coaliciones sociopolíticas	68
2.3.2.	Adolfo López Mateos: la izquierda que no pudo ser	74
2.3.3.	La formación del gabinete y la pervivencia del alemanismo con López Mateos	75
2.4.	Los artífices del consenso alemanista	78
2.4.1.	Antonio Ortiz Mena: «I thought he was our man»	78
2.4.2.	Manuel Sánchez Cuen: encargado de sepultar la reforma fiscal, alemanista y consejero bancario	83
2.5.	Los intentos por limitar a la Secretaría de hacienda	84
2.6.	La consolidación de los ideólogos del crecimiento moderado en la SHCP	86
2.6.1.	El extraño caso de Raúl Martínez Ostos	92
2.6.2.	El grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México	95
2.7.	Recapitulación del consenso alemanista	98
3.	La formulación de la política macroeconómica del consenso alemanista	101
3.1.	Las razones del fracaso de la reforma fiscal de 1961	103
3.1.1.	Los intentos de reforma fiscal fracasaron porque la SHCP los frenó	105
3.2.	La reforma fiscal de 1961	107
3.2.1.	¿Quién impulsó inicialmente la reforma fiscal?	107
3.2.2.	La Comisión Tributaria	110
3.2.3.	El desperdicio de las herramientas de negociación	114
3.2.4.	Una propuesta viable de reforma fiscal	116
3.2.5.	La reforma fiscal que se aprobó en diciembre de 1961	118
3.2.6.	La visión presidencial sobre la reforma fiscal	121
3.3.	El intento de reforma de Díaz Ordaz	122
3.3.1.	La siguiente reforma fiscal: 1964	122
3.3.2.	La SHCP, Ortiz Mena y Díaz Ordaz	123
3.4.	La política crediticia	127
3.4.1.	Crédito agrícola	129
3.4.2.	Crédito industrial	132
3.4.3.	Los industriales mexicanos y la política crediticia	133
3.5.	El proteccionismo y la balanza de pagos	136
3.6.	El declive del consenso alemanista	141
4.	De cómo el movimiento obrero se convirtió en pretexto y sostén de los ideólogos del crecimiento moderado	144
4.1.	¿Por qué estudiar el movimiento obrero al analizar la política macroeconómica?	145
4.2.	El uso instrumental del movimiento obrero por parte de los ideólogos del crecimiento moderado	147

4.3.	¿Los sectores obreros influyeron en la formulación de la política económica?	149
4.4.	Las condiciones obreras en la década de 1950	152
4.5.	El predominio de las demandas de subsistencia	153
4.5.1.	La movilización obrera en 1954	154
4.5.2.	Los conflictos de 1958	157
4.6.	El establecimiento de una relación salarial basada en el control de la inflación	161
4.7.	El movimiento obrero y el fracaso de los intentos reformistas	166
5.	Reflexiones finales	168
6.	Anexos	173
7.	Referencias	177

Acrónimos y siglas

ABM	Asociación de Bancos de México
ABRF	Archivo de la Biblioteca Fernando Rosenzweig
AHBM	Archivo Histórico del Banco de México
AHCM	Archivo Histórico de El Colegio de México
AIMF	Archives of the International Monetary Fund
AP	Associated Press
BC	Banco Cinematográfico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BNC	Banco Nacional Cinematográfico
BNHUOP	Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas
CEDLA	Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos
CEMLA	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CI	Comisión Intersecretarial
CMHN	Consejo Mexicano de Hombres de Negocios
CNCA	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes
CNIT	Cámara Nacional de la Industria de Transformación
Colmex	El Colegio de México
Concamín	Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos
Concanaco	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo
Croc	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
CTM	Confederación de Trabajadores de México
ENJ	Escuela nacional de Jurisprudencia
ENP	Escuela Nacional Preparatoria

FCE Fondo de Cultura Económica
FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI Fondo Monetario Internacional
FRMO Fondo Raúl Martínez Ostos
FVLU Fondo Víctor L. Urquidi
GSHBM Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México
ICA Ingenieros Civiles Asociados
IDIC Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico
Inegi Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social
MRM Movimiento Revolucionario del Magisterio
Nafin Nacional Financiera
OEA Organización de los Estados Americanos
OECD Organisation for Economic Cooperation and Development
PCM Partido Comunista Mexicano
PLUSD Public Library of United States Diplomacy
POCM Partido Obrero Campesino Mexicano
SCOP Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
SEP Secretaría de Educación Pública
SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SMCI Sociedad Mexicana de Crédito Industrial
SNTE Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPN Secretaría del Patrimonio Nacional
SP Secretaría de la Presidencia
UNAM Universidad Nacional Autónoma de México
WBGA World Bank Group Archives

1. Los problemas para entender la industrialización por sustitución de importaciones

1.1. Los lugares comunes en torno a la industrialización en México

Entre 1940 y 1979 México experimentó un proceso de transformación económica conocido popularmente como «industrialización por sustitución de importaciones», cuyos resultados fueron notables: el PIB per cápita creció a una tasa promedio anual de 3,12 %, ³ mientras que el sector manufacturero, que se convirtió en el más dinámico de la economía, lo hizo a una tasa de 7,56 %. ⁴ Más allá del crecimiento económico, los cambios sociales también fueron importantes: el número de habitantes pasó de 19,7 a 67,8 millones; ⁵ la población urbana como porcentaje del total representaba 35,1 en 1940, mientras que en 1979 era 66,3 %; ⁶ el índice de alfabetización se incrementó de 41,8 a 76,3 %, ⁷ y la esperanza de vida aumentó de 41,5 a 61,9 años, es decir, un incremento de 20,4 años en cuatro décadas. ⁸ Una primera etapa de ese periodo de industrialización, entre 1942 y 1955, se caracterizó por la persistencia de tasas de inflación elevadas. Esa etapa fue seguida por un periodo de estabilización, que abarcó de 1956 a 1972, en que la tasa de inflación se mantuvo relativamente baja. Hasta antes de la devaluación de 1976, el modelo mexicano se había visto como un ca-

³ Calculado con base en Inegi, *Estadísticas históricas de México 2014*, Inegi, Aguascalientes, 2015, cuadro 8.1, Producto interno bruto total y por habitante. Años seleccionados de 1800 a 1997.

⁴ Calculado con base en *ibid.*, cuadro 8.2. Producto interno bruto según actividad económica. Serie anual de 1950 a 1985. Millones de pesos a precios de 1960. Sin embargo, las estadísticas de producto interno bruto según actividad económica solo se encuentran disponibles a partir de 1950, por lo que aquí se toma en cuenta el periodo 1950-1978.

⁵ *Ibid.*, cuadro 1.1. Población total de los Estados Unidos Mexicanos. Años seleccionados de 1790 a 2010.

⁶ *Ibid.*, cuadro 1.16, Población total, urbana y rural por sexo. Años censales seleccionados de 1790 a 2010.

⁷ *Ibid.*, cuadro 3.7. Población de 10 años y más por entidad federativa, condición de alfabetismo y sexo. Años censales de 1895 a 2010.

⁸ *Ibid.*, cuadro 1.5. Principales indicadores del incremento demográfico Cuadro 1.5. Años seleccionados de 1895 a 2014.

so exitoso de industrialización tardía:⁹ «México apareció ante el mundo como un ejemplo del “despegue” rostoviano, donde la aplicación hábil de la política de estabilización había preservado el equilibrio macroeconómico en un periodo de industrialización rápida».¹⁰

Sin embargo, a partir de mediados de la década de 1970 comenzó a ser notorio que había una serie de problemas en el modelo de desarrollo, y que cada vez era más difícil crecer a tasas altas. A partir de 1965, la producción agrícola comenzó a decaer, e incluso hubo años en que decreció; la producción manufacturera también comenzó a desacelerarse; la inflación alcanzó cifras de dos dígitos; y el problema del déficit público y externo concluyó en la devaluación de 1976. Los análisis económicos de la época coincidían en enumerar una serie de problemas que frenaban el desarrollo de la industria mexicana: «la heterogeneidad productiva y la desarticulación de la industria con otros sectores económicos (en particular con la agricultura); la desigual e insuficiente generación e incorporación de progreso técnico; el subdesarrollo relativo de la industria de bienes de capital; la falta de competitividad internacional y el deficiente desempeño de las exportaciones de manufacturas, y la fuerte desigualdad en la distribución personal, funcional y regional de los ingresos».¹¹

El auge petrolero de finales de la década de 1970 significó un respiro para la economía mexicana, pero cuando cayeron los precios del petróleo se presentaron nuevos problemas: el endeudamiento había aumentado notablemente, el déficit presupuestario y el de cuenta corriente eran considerables y la inflación no había dejado de aumentar.¹² Así pues, a partir de 1982 comenzó un cambio en la orientación del modelo de desarrollo, en que la política industrial ocupaba un lugar secundario.

Teniendo en cuenta los resultados del proceso de industrialización, no se puede hablar de un fracaso to-

⁹ Amsden usa el término *industrialización tardía* para referirse al proceso experimentado por los países que comenzaron el siglo xx con una economía relativamente atrasada, basada en la producción de materias primas y que lograron industrializarse y aumentar su ingreso per cápita. Véase Alice H. Amsden, *Asia's next giant. South Korea and late industrialization*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, pp. v-vii.

¹⁰ E.V.K. FitzGerald, «Stabilisation policy in Mexico: the fiscal deficit and macroeconomic equilibrium 1960-77», en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (eds.), *Inflation and stabilisation in Latin America*, Londres, Macmillan-St. Anthony's College, col. St Antony's/Macmillan Series, 1979, p. 23. Cuando no se indique lo contrario, las traducciones son mías.

¹¹ Jaime Ros Bosch, «El debate sobre industrialización: el caso de México», en Ricardo Ffrench-Davis *et al.*, *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Santiago de Chile, Cepal, col. Cuadernos de la Cepal, 64, 1990, p. 120.

¹² Jaime Aboites, *Industrialización y desarrollo agrícola en México*, México, D.F., Plaza y Valdés, col. Agricultura y economía, 1989, p. 10.

tal de ese proceso, pero sí de una «decadencia»¹³ o fracaso relativo. La crisis de 1982 dejó claro que la base industrial mexicana no era sólida,¹⁴ y después de esa fecha México enfrentó un proceso de desindustrialización precoz: aunque siguió teniendo una infraestructura industrial, esta no ha dejado de ser de bajo valor agregado, una «poderosa industria maquiladora».¹⁵ La decadencia del proyecto industrial sentó las bases del cambio de modelo económico de México a partir de los ochentas, caracterizado por el repliegue de la intervención estatal, la privatización de empresas y la apertura económica, que tuvo un alcance mayor que en otros países de América latina que atravesaron por situaciones similares.¹⁶

Sin embargo, nuestro entendimiento del periodo de industrialización de sustitución de importaciones está lleno de lagunas y lugares comunes, muchas veces contradictorios entre sí, que han servido para describir el desarrollo y la crisis del modelo de industrialización, pero que también dificultan tener una visión coherente de esa época, así como de la crisis en la que entró el modelo de industrialización a principios de la década de 1980.

En primer lugar, tenemos una visión que se ha impuesto en las últimas décadas, según la cual el proceso de industrialización por sustitución de importaciones tenía implícito, desde el comienzo, su fracaso. Según esta versión, la intervención estatal fue fundamental para impulsar el desarrollo del sector manufacturero, pero tal proyecto centrado en el estado no podía ser sostenible a largo plazo, porque la intervención estatal misma imponía obstáculos al desarrollo económico: ese «esquema industrializador tenía, también desde sus primeros años, limitantes importantes. Éstas marcarían su decadencia y terminarían por minar las finanzas públicas del país, la capacidad de crecimiento de la economía y finalmente el optimismo, interno y externo, que el proyecto de industrialización alguna vez creó».¹⁷ Convertir a México en un país industrializado era, desde el principio, una meta inalcanzable. En ese mismo sentido, está el argumento de que la protección comercial fue fundamental para fomentar la industrialización, pero que causó una serie

¹³ Este es el término usado por Graciela Márquez, «Auge y decadencia de un proyecto industrializador», en Graciela Márquez (coord.), *Claves de la historia económica de México. Desempeño de largo plazo (siglos XVI-XXI)*, México, D. F., FCE-CNCA, 2014, p. 143.

¹⁴ Ilán Bizberg y Bruno Théret, «Las coaliciones sociopolíticas y las trayectorias de los capitalismos latinoamericanos», en Ilán Bizberg (coord.), *Variedades de capitalismo en América latina. Los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, México, D. F., Colmex, 2015, p. 46.

¹⁵ IDIC, «México: una economía en eterna industrialización», *Boletín de Análisis Económico Estratégico*, 1, 3, 26 de septiembre de 2016, pp. 1-6.

¹⁶ I. Bizberg y B. Théret, *op. cit.*, pp. 121-124.

¹⁷ G. Márquez, *op. cit.*, pp. 143-145.

de distorsiones económicas que hacían a la industria ineficiente y poco competitiva con el exterior.¹⁸ Estas interpretaciones pueden clasificarse como *neoclásicas*, pues atribuyen los problemas del desarrollo a la intervención estatal misma.¹⁹ En otras palabras, argumentan que *la industrialización en México no fue exitosa debido a la intervención estatal*.

En segundo lugar, tenemos las explicaciones *populistas* del proceso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y su crisis. Según estas, el proceso de industrialización llegó a su auge durante el «desarrollo estabilizador», que fueron los «años dorados» del desarrollo económico en México.²⁰ En contraste con la política económica conservadora y prudente aplicada entre 1958 y 1970, llevada a cabo por el Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, la insensatez de los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo condenó el proyecto industrial mexicano: «el efecto positivo del proteccionismo probablemente se había agotado [para mediados de los años setenta], pero si la política macroeconómica hubiera continuado siendo prudentes, probablemente las ineficiencias estructurales no habrían resultado en una crisis como la de 1976».²¹ En la misma línea de argumentación, otros autores han llamado a la política de Echeverría y López Portillo «macroeconomía populista», y afirman que, en ese periodo, «el “milagro” de las décadas de 1950 y 1960 se transformó lentamente en la “crisis de la deuda” de 1982».²² Esta visión idílica del «desarrollo estabilizador» tiene gran popularidad entre la élite tecnocrática contemporánea.²³

En tercer lugar, y como complemento a las explicaciones neoclásica y populista, está el «mito del estado fuerte». Al estudiar la historia del país en el siglo XX, muchas veces se llega a la conclusión de que el régi-

¹⁸ José Luis Méndez, «La política industrial: ¿beneficios corporativos o fortalecimiento económico nacional?», en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. IV: *Las políticas*, México, D. F., Océano, col. Con una cierta mirada, 2009, p. 99.

¹⁹ Véase Stephan Haggard, *Pathways from the periphery. The politics of growth in the newly industrializing countries*, Ithaca, Cornell University, col. Cornell studies in political economy, 1990, pp. 10-16.

²⁰ Nora Lustig, *Mexico. The remaking of an economy*, Washington, D. C., Brookings Institution, 2.ª ed., 1998, p. 14.

²¹ *Ibid.*, p. 17.

²² Carlos Bazdresch y Santiago Levy, «Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982», en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The macroeconomics of populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 223. Para un ejemplo más reciente, véase Francisco Suárez Dávila, *Crecer o no crecer. Del estancamiento estabilizador al nuevo desarrollo*, México, D. F., Taurus, 2013, p. 153, quien afirma que «la devaluación [de 1954], no sin un gran y persistente esfuerzo posterior, sobre todo en el periodo de inestabilidad de 1958 a 1961 (cuando ocurrió una severa recesión estadounidense, a la que se agregaron complejos factores de índole política, vinculados con la Revolución cubana), tuvo éxito y dio lugar a una fase de crecimiento con estabilidad que duró dos décadas, hasta 1976, año en que se hizo todo lo necesario para destruir el avance».

²³ Un resumen de las opiniones de esos funcionarios contemporáneos sobre el periodo aquí analizado y, sobre todo, sobre Antonio Ortiz Mena, está en Agustín Carstens Carstens *et al.*, *Fondo histórico de Hacienda Antonio Ortiz Mena. En honor a uno de los más destacados impulsores de la Política Económica de México*, México, D. F., 2007.

men político que se afianzó en las décadas de 1930 y 1940 tuvo la capacidad de encuadrar a las fuerzas sociales en un partido, lo que dotó al estado de una autonomía considerable;²⁴ que el estado posrevolucionario era relativamente fuerte y era capaz de incidir en todos los aspectos de la vida política nacional, y que pudo mantener la estabilidad y disciplina suficientes para impulsar el desarrollo económico,²⁵ y que, sobre todo, estaba por encima de cualquier interés de clase.²⁶ Según estas interpretaciones, el estado mexicano pudo llevar a cabo el modelo de industrialización, basado en el proteccionismo de la industria nacional, gracias a que era suficientemente autónomo respecto del sector privado, con el cual estableció un sistema de clientelismo que le evitaba las críticas por parte de ese sector.²⁷

Para sostener el argumento del estado fuerte y autónomo se ha argüido que había una separación tajante entre los funcionarios estatales y el sector privado. Vernon, por ejemplo, basa su análisis de la economía mexicana en la afirmación de que el sector privado no tenía capacidad de intervenir en las decisiones de política económica, que eran tomadas por actores estatales (*políticos y técnicos*, según la terminología del autor estadounidense).²⁸ Quizá el mejor ejemplo de la afirmación de la autonomía del estado mexicano está en la obra de Peter Smith, para quien los patrones de reclutamiento de los funcionarios mexicanos le dieron al estado un *esprit de corps* que hacía del él una entidad que mantenía cierto grado de imparcialidad.²⁹

²⁴ Samuel P. Huntington, *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, 2006, pp. 318-320.

²⁵ Knight, por ejemplo, afirma entre los periodos de Miguel Alemán y Miguel de la Madrid, «el estado aparece como fuerte, autónomo, incluso intervencionista; puede jactarse de tener un gran ejército y una nómina inflada», aunque añade que, «a pesar de esa ostensiblemente autonomía, en algún sentido el estado seguía siendo el servidor de la clase dominante»; véase Alan Knight, «The modern Mexican state: theory and practice», en Miguel Ángel Centeno y Fernando López-Alves (eds.), *The other mirror. Grand theory through the lens of Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 2001, pp. 182-185. Migdal, por su parte, afirma que «México, por ejemplo, ha sido señalado muchas veces como un estado fuerte con tendencias corporativistas y burocrático autoritarias [...]. México, Egipto e India han desarrollado una miríada de instituciones nuevas que han cambiado irrevocablemente la vida en las ciudades y pueblos. Sin embargo, los tres han mostrado increíbles debilidades. México, por ejemplo, ha tenido capacidades de extracción de recursos bastante limitadas»; véase Joel Migdal, *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988, pp. XVIII-XIX.

²⁶ José Luis Reyna y Raúl Trejo Delarbre, *De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964)*, México, D.F., Siglo XXI, col. La clase obrera en la historia de México, 12, 4.ª ed., 1988, p. 20.

²⁷ J. L. Méndez, *loc. cit.*

²⁸ Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México. Papeles representados por los sectores público y privado*, México, D.F., Diana, 2.ª ed., 1967, pp. 141-169.

²⁹ Peter Smith, *Labyrinths of power. Political recruitment in twentieth-century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1979. Un autor que concuerda plenamente con el punto de vista de Smith es Alan Knight, «Poder de estado y estabilidad política en México», en su libro *Repensar la Revolución Mexicana*, v. II, trad. S. Luna, México, Colmex, 2013, pp. 453-455.

1.2. Por qué replantearse los mitos y lugares comunes

Pareciera que, con base en las posturas que se han explicado más arriba (la explicación *neoclásica*, la *populista* y el *mito del estado fuerte*), podemos explicarnos cómo se desarrolló el modelo de industrialización y por qué al final entró a decadencia y se abandonó. Sin embargo, también existen razones para cuestionarnos esos lugares comunes. Respecto al argumento neoclásico, según el cual la decadencia del proyecto industrializador se debió a la intervención del estado, en las últimas décadas ha quedado claro que, en realidad, la política estatal ha desempeñado un papel fundamental en los países de industrialización tardía, algunos de los cuales han logrado convertirse en economías desarrolladas (Japón, Corea, Taiwán) y otros se están desarrollando en la actualidad (China, India).³⁰ En todos ellos, el estado ha aplicado políticas de desarrollo industrial, como impulsa a algunos sectores en específico, establecer límites a la inversión extranjera, establecer tipos de cambio competitivos, etcétera.

Respecto al argumento populista, cabe destacar que, si bien en la actualidad son dominantes las interpretaciones que ensalzan al «desarrollo estabilizador» y atribuyen toda la responsabilidad de la crisis del modelo industrial a la política económica posterior a 1972, también hay análisis que ponen en duda las visiones optimistas sobre el periodo de estabilidad de precios. Quizá el ejemplo más destacado sea el de Clark W. Reynolds, quien afirma que el desempeño de la política económica conservadora de los sexenios de López Mateos y Díaz Ordaz fue exitoso y coherente *solo de manera aparente*, es decir, si se observan únicamente los indicadores agregados: el PIB, la producción manufacturera y la inflación; sin embargo, tal apariencia de éxito fue la causa de que las soluciones de fondo se pospusieran. A pesar del déficit creciente en la balanza de pagos, no se hicieron ajustes al tipo de cambio; la recaudación fiscal fue restrictiva y regresiva, mientras la política de gasto fue conservadora, lo cual difícilmente podía ajustarse a las necesidades sociales del país; el desempleo aumentó considerablemente³¹ y la distribución del ingreso empeoró. Por lo tanto, para Reynolds el nombre «desarrollo estabilizador» es equivocado, y este periodo debería llamarse, más bien, «desarrollo desestabilizador».³²

³⁰ I. Bizberg y B. Théret, *op. cit.*, pp. 11-12.

³¹ En efecto, para 1970 la tasa de participación de subempleo fue de 44,8 %, y la tasa de participación de la subocupación, de 3,8 %. Véase Inegi, IX Censo General de Población 1970.

³² Clark W. Reynolds, «Why Mexico's 'stabilizing development was actually destabilizing (with some implications for the future)», *World Development*, 6, 7-8 (1978), pp. 1005-1011.

Carlos Tello, por su parte, considera que durante esos años la política económica se orientó de modo artificial a «reducir los riesgos y asegurar las tasas de ganancia», a través de estrategias como el mantenimiento de precios bajos por parte de las empresas estatales en sectores como el energético. Al final, la capacidad financiera del estado resultó minada. Así, para finales de la década de 1960, «junto a la solidez monetaria, el crecimiento económico y la aparente estabilidad, estaba la creciente concentración de la riqueza, los rezagos en la atención de servicios sociales, la concentración de la propiedad de los medios de producción, la penetración del capital extranjero, la insuficiencia agropecuaria, la insuficiencia industrial, el desempleo, la represión y el debilitamiento del sector público». ³³ En resumen, según posturas como las de Reynolds y Tello, «el sacrificio del gasto público a la estabilidad monetaria [durante el desarrollo estabilizador] causó el desequilibrio estructural de los años setenta». ³⁴

Por último, frente al mito del estado fuerte y autónomo, está la evidencia de un estado pobre, que ha tenido dificultades para lidiar con los problemas económicos que lo han aquejado desde mediados de los años setentas. Podemos llamar a esta contradicción «la paradoja del estado mexicano»: al «mito del estado fuerte, [...] activo, omnipotente, dado por hecho», ³⁵ se contraponen la evidencia de un estado que ha tenido problemas para hacerse de los recursos que le permitan mantenerse, impotente, incapaz de lidiar con los problemas económicos que han surgido en los últimos treinta y cinco años, de manera que la palabra *crisis* se ha vuelto en lugar común para describir la normalidad mexicana. ³⁶ Como afirma Marichal, esta paradoja entre el estado políticamente fuerte pero económicamente débil no se ha explicado adecuadamente por los científicos políticos. ³⁷

1.3. Propuesta de estudio

Así pues, me parece que las explicaciones convencionales del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y su crisis se topan con tres problemas: en primer lugar, el de suponer que la intervención estatal conduce irremediabilmente a un crecimiento desbalanceado e insostenible, cuando en rea-

³³ Carlos Tello, *La política económica de México 1970-1976*, México, D.F., Siglo XXI, 12.ª ed., 2003, pp. 33-40.

³⁴ E.V.K. Fitzgerald, *loc. cit.*

³⁵ J. Migdal, *op. cit.*, pp. 60-61, 228.

³⁶ A. Knight, *op. cit.*, pp. 445-448.

³⁷ Carlos Marichal, «Reformas fiscales comparadas: una mirada retrospectiva», en José Luis Calva (coord.), *Reforma fiscal integral*, México, D.F., Juan Pablos-CNU, col. Análisis estratégico para el desarrollo, 5, 2012, p. 131.

lidad, como se hizo ya referencia, la intervención estatal ha sido un factor fundamental para el desarrollo los países de industrialización tardía; en segundo lugar, tomar por válida la interpretación del estado mexicano como un estado fuerte y autónomo, a pesar de la evidencia de que en muchas ocasiones el estado mexicano ha tenido dificultades para cumplir con algunas funciones básicas, la más notoria de las cuales es la recaudación fiscal; en tercer lugar, que muchos autores contemporáneos sigan aceptando la idea de que el «desarrollo estabilizador» fue una época dorada que llegó a su fin debido al populismo de los dos sexenios posteriores, a pesar a los argumentos según los cuales muchos de los problemas económicos que se desarrollaron a partir de 1972 se desarrollaron desde el la década de 1960.

Ante tales vacíos en la explicación del desarrollo y la crisis del modelo de sustitución de importaciones, me parece necesario buscar explicaciones alternativas que permitan superar las nociones arraigadas sobre México y su desarrollo económico. Una interpretación interesante, y de la cual parte esta tesis, es la que se ha elaborado desde el punto de vista de la teoría de la regulación. Ilán Bizberg, por ejemplo, argumenta que en realidad el estado mexicano posrevolucionario tenía una autonomía muy limitada para poner en marcha su política económica, debido a que el régimen político priista y las organizaciones sociales como los sindicatos eran mutuamente dependientes. «De esta manera, el Estado mexicano estuvo, hasta 1982, obligado a mantener un nivel de distribución de la riqueza hacia los sectores populares que limitó su autonomía en el campo económico».³⁸ En ese mismo sentido, y también desde el punto de vista de la teoría de la regulación, Jaime Marques-Pereira y Bruno Théret afirman que, desde la década de 1950, salvo algunas interrupciones, el régimen político mexicano ha dado gran prioridad a la estabilidad monetaria y la disciplina presupuestal, por incluso encima de la meta de crecimiento económico. El compromiso del estado mexicano con una política que privilegiaba la estabilidad de precios por encima del crecimiento económico estaba determinado por los pactos sociales corporativos que permitían solucionar los conflictos redistributivos sin que eso llevara a una escalada inflacionaria.³⁹ Por lo tanto, el estado mexicano no pudo utilizar la política monetaria como un instrumento de desarrollo económico.

³⁸ Ilán Bizberg, «Trayectorias políticas e institucionales de México y Brasil: el caso de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo», en Carlos Alba Vega e Ilán Bizberg (coord.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, Colmex, 2004, pp. 150, 159.

³⁹ Jaime Marques-Pereira y Bruno Théret, «Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: los casos de Brasil y México», en Carlos Alba e Ilán Bizberg (coords.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, D.F., Colmex, 2004, pp. 55-56.

Por su parte, Romero ha argumentado que entre 1954 y 1976 se privilegió una política de estabilización política y económica basada en un tipo de cambio fijo y en una baja tasa de inflación debido a que se temía que, si los precios aumentaban a una tasa mayor, los efectos sociales podrían ser tan disruptivos como los que acompañaron a la devaluación de 1954. Según Romero, «la experiencia de la devaluación [de 1954] fue tan traumática que quedó grabada en la mente de los hacedores de política pública. A partir de entonces, la cautela fue la principal característica de los gobiernos mexicanos [...].».⁴⁰ Así pues, aunque los encargados de la planeación económica sabían del grave problema que representaba la sobrevaluación del peso en términos de la balanza comercial, no se decidieron a hacer devaluaciones debido al temor de la inestabilidad política. El sesgo antiexportador de la política cambiaria impidió la puesta en marcha de una nueva estrategia de exportaciones, que, según Romero, habría podido reactivar la economía

Estas interpretaciones han dejado claro que, más que hablar de un estado fuerte y autónomo, cuya intervención en la economía entorpeció el desarrollo económico, es posible analizar al estado mexicano desde el punto de vista de su autonomía, pues en realidad, el estado tuvo limitaciones para poder llevar a cabo una política económica que promoviera la industrialización.

Mi punto de partida es la afirmación de que el estado mexicano careció de la capacidad para desarrollar políticas económicas autónomas. Sin embargo, mi propósito es profundizar y complementar las explicaciones regulacionistas sobre la autonomía del estado. Me parece clarificadora la idea según la cual la relación del estado mexicano y sus bases de apoyo restaron autonomía a la política económica del estado, como argumentan Bizberg, Márquez Pereira y Théret, Sin embargo, me parece que los análisis regulacionistas han subestimado el papel desempeñado por el sector privado. Así, por ejemplo, Bizberg y Théret afirman que la Revolución mexicana acabó con la influencia de los terratenientes porfiristas y que el sector empresarial que resurgió en las décadas de 1950 y 1960 lo hizo a partir de concesiones del estado y era dependiente de este. Por lo tanto, los empresarios «no tuvieron una capacidad política autónoma real sino hasta la década

⁴⁰ José Romero, «Crecimiento y comercio», en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. I: *Transformaciones y permanencias*, México, D.F., Océano, col. Con una cierta mirada, 2003, pp. 178, 183. Romero elabora su argumento con base en Roger D. Hansen (*La política del desarrollo mexicano*, trad. C. Zamora, México, Siglo XXI, 16a. ed., 1986, p. 70), quien afirma que «la decisión de conceder una prioridad más alta a la estabilidad de precios se debió en gran parte a los efectos económicos y políticos de la devaluación de 1954». La importancia de la búsqueda de la estabilidad monetaria después de la devaluación de 1954 también fue subrayada por Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México. Papeles representados por los sectores público y privado*, México, D.F., Diana, 2.ª ed., 1967, pp. 126-128.

da de 1980». ⁴¹ Sin embargo, al revisar las fuentes primarias que sirven de base a esta tesis, encontré que el sector empresarial tuvo una gran capacidad de influencia en las decisiones de política económica, y que de hecho es imposible entender el desarrollo de la economía mexicana en la segunda mitad del siglo XX sin analizar al sector privado.

Lo que propongo en esta tesis es analizar la autonomía que el estado mexicano tuvo para definir su política económica, y la hipótesis que sostengo es que el estado careció de la autonomía suficiente como para impulsar una política económica propia, que estuviera por encima de intereses particulares y que permitiera superar los problemas económicos que se presentaron en un momento en que había terminado la fase primaria de la sustitución de importaciones, a finales de la década de 1950. Analizo tres aspectos particulares de la política macroeconómica: la recaudación fiscal, el tipo de cambio y la política de tasas de interés. Este argumento pone en duda los tres lugares comunes que he mencionado.

En primer lugar, sostengo que no fue la intervención del estado lo que causó la crisis del modelo de industrialización, sino, por el contrario, que el estado mexicano desempeñó un papel débil en un momento crítico del desarrollo industrial entre 1956 y 1972. Por supuesto, no quiero decir que el estado tendría que haber intervenido más a través del crecimiento del sector paraestatal, como ocurrió a finales de los setentas y principios de los ochentas, o que el estado debería haber buscado un modelo de desarrollo diferente, fuera socialista o de capitalismo de estado. Por el contrario, lo que sostengo es que el estado no pudo poner en marcha una política de inversión pública en sectores estratégicos e infraestructura, no pudo fomentar un sector exportador competitivo ni impulsar políticas que canalizaran recursos a sectores productivos, todo ello para promover la continuación de un modelo de industrialización capitalista. Ante tal situación, se desarrollaron problemas económicos estructurales que sentarían las bases de la crisis del modelo de industrialización.

En segundo lugar, sostengo que no es posible hablar de México como un estado fuerte y autónomo. Más que desarrollar una política macroeconómica propia, las decisiones económicas de este periodo, en los aspectos que analizo y que detallaré en seguida, fueron decidida por un grupo del sector privado compuesto por los grandes empresarios y financieros, teniendo como aliado involuntario al movimiento obrero. En

⁴¹ I. Bizberg y B. Théret, *op. cit.*, p. 106.

tercer lugar, pongo en duda la afirmación de que la política económica del «desarrollo estabilizador» fue «sensata y prudente» y que todo eso se vino abajo gracias al populismo de los sexenios posteriores. Afirmino que varios de los problemas que se hicieron notorios en la década de 1970 tenían su origen en decisiones económicas de la década anterior.

Para analizar la formulación de la política económica de este periodo, parto de los postulados teóricos de la teoría de la regulación, especialmente de los conceptos de *coaliciones sociopolíticas* y de *formas de regulación*. Según la teoría de la regulación, la política macroeconómica puede entenderse como el resultado de la configuración de las coaliciones sociales, que se expresan a través de acuerdos institucionalizados y dan lugar a formas de regulación de la economía. Sostengo que la política macroeconómica de este periodo fue resultado de una coalición que conjugó los intereses de los grandes empresarios y financieros y que a su vez satisfizo las demandas de los obreros movilizados. Esa coalición dio lugar a una política tributaria basada en la baja recaudación fiscal, que privó al estado de los recursos para aumentar la inversión pública; al mantenimiento del tipo de cambio fijo durante 22 años, que llevó a la sobrevaluación del tipo de cambio y que minó la competitividad de la industria mexicana, y al mantenimiento de tasas de interés altas, que impidió la canalización de los recursos a sectores productivos y restringió las capacidades de los empresarios medianos y pequeños; además, dio también como resultado un régimen salarial basado en el combate al aumento de precios, en que el estado tenía la responsabilidad de mantener la inflación bajo control y así moderar las alzas de salarios nominales por parte de los empleadores, pero que quitó al estado el uso de la política monetaria como instrumento para promover el desarrollo industrial.

Debido a que tanto los miembros del sector privado que impulsaron estas políticas como los funcionarios que se encargaron de ponerlas en práctica tenían relaciones cercanas con Miguel Alemán, fuera como socios comerciales o como miembros de su camarilla política, denomino a esa coalición social, y a la época en que logró imponer su política macroeconómica, *consenso alemanista*.

1.4. Por qué analizar el periodo 1956-1972

En las cuatro décadas que abarcó el proyecto industrial mexicano hubo periodos más o menos definidos que tuvieron características particulares, y que es necesario revisar para entender la particularidad de la época.

ca de estabilidad que abarcó de 1956 a 1972. El primero de ellos corresponde aproximadamente a los años 1940-1956, caracterizado por una expansión industrial rápida, basada en la competencia entre empresas nacionales pequeñas y medianas, el descenso del salario real, una inflación acelerada y el fin del primer periodo de sustitución de importaciones, en que la industria nacional producía prácticamente todos los bienes de consumo final.⁴² El segundo periodo, que comenzó aproximadamente en 1956 y se extendió hasta 1972, se caracterizó por la tendencia hacia la concentración de la producción industrial y la actividad financiera, la asociación de los empresarios nacionales con la inversión extranjera, el avance en la sustitución de bienes de consumo duradero y bienes intermedios, la recuperación de los salarios reales y la contención de la inflación. Luego, a partir de 1971, y con mayor fuerza en 1972, el crecimiento económico comenzó a desacelerarse y los precios comenzaron a aumentar a tasas superiores a dos dígitos.⁴³

Como mencioné, es común que, al estudiar el periodo de estabilidad de precios (conocido oficialmente como «desarrollo estabilizador») se ponga especial atención el manejo «prudente» de la política económica. Sin embargo, me parece importante estudiar esta época por otras razones. En primer lugar, como se mencionó, en la década de 1950 llegó a su fin la primera etapa de sustitución de importaciones. Así, el final de esa década fue un punto de inflexión en el desarrollo económico de México. Según Ranis:

En este momento se tuvieron todos los ingredientes necesarios para la transición hacia una trayectoria de desarrollo equilibrado, de economía abierta, donde la agricultura respaldaba a un sector industrial orientado hacia el exterior e intensivo de trabajo, al generar ahorros (tales como excedentes de alimentos) y liberar trabajo a salarios relativamente constantes. Así, de manera muy semejante al caso del Japón histórico y al de Taiwán contemporáneo, la atención relativamente mayor dedicada tempranamente a la agricultura, debió haber sido de gran ayuda para dar base a un crecimiento sostenido y equilibrado y orientado hacia un patrón de crecimiento y de exportación intensivo de mano de obra no calificada, y finalmente a uno intensivo de capital y de mano de obra calificada. [...] De hecho, a estas alturas México tenía todavía la opción de cambiar a un patrón de desarrollo industrial orientado a las exportaciones.⁴⁴

En otras palabras, las decisiones de política de finales de los cincuentas y principios de los sesentas serían determinantes para el desarrollo económico posterior. Como argumentaré a continuación, fue preci-

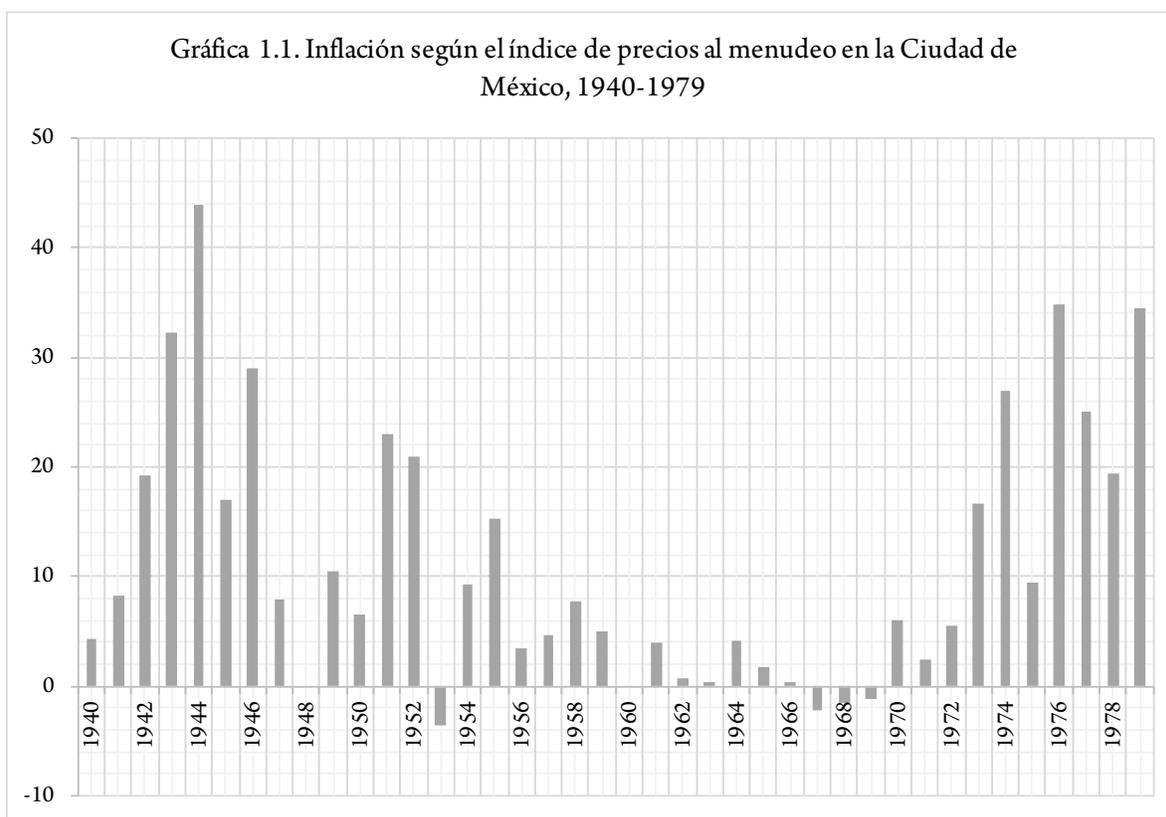
⁴² E.V.K. FitzGerald, «A note on state capital and industrialization», en Jean Carrière (ed.), *Industrialisation and the state in Latin America*, CEDLA, Ámsterdam, 1979, pp. 51-52.

⁴³ Rolando Cordera Campos y Clemente Ruiz Durán, «Esquema de periodización del desarrollo capitalista en México. Notas», *Investigación Económica*, 39, 153 (1980), pp. 16-17.

⁴⁴ Gustav Ranis, «¿Se está tornando amargo el milagro mexicano?», *Estudios demográficos y urbanos*, 8, 1 (1974), pp. 22-23.

samente en este punto crítico del desarrollo que el estado pudo poner en marcha políticas que fomentaran la industrialización de ramas más complejas, lo cual exigía mayor inversión pública; que fomentaran la competitividad de la industria nacional, lo cual implicaba tener un tipo de cambio que no estuviera sobrevaluado, y que canalizara los recursos económicos a sectores productivos, a través de una política de tasas de interés favorable al crédito a largo plazo.

Para definir el periodo de estudio, me baso en un criterio simple, pero muy significativo: la inflación. Aunque argumento que la coalición que definió la política económica de este periodo comenzó a tomar forma a partir de la devaluación de 1954, en realidad la aplicación de la política ortodoxa comenzó a percibirse una vez pasados los efectos inflacionarios de la devaluación, en 1956. Es entonces que esa coalición consolida su influencia, y lo haría aún más en 1958, pues gracias al cambio de administración lograron acceder a puestos claves dentro del gobierno. El periodo concluye en 1972, pues, como sostengo más adelante, es entonces cuando esos funcionarios dejaron de controlar esos espacios burocráticos, como la SHCP, lo cual coincide con la elevación de la inflación a partir de 1973.



Fuente: Elaborado con base en Inegi, Estadísticas históricas de México 2014, Inegi, Aguascalientes, 2015, cuadro 18.21, Índice de precios al menudeo en la Ciudad de México. 63 conceptos genéricos. Serie anual de 1939 a 1979. Base 1978=100.

1.4. Por qué analizar la política macroeconómica

Como mencioné, argumentar que la participación estatal era necesaria para promover un crecimiento económico sostenido basado en la industrialización no significa favorecer el crecimiento del sector paraestatal. Más bien, quiere decir que el estado puede usar herramientas para impulsar el desarrollo del sector privado. Me parece, además que analizar con detalle la formulación de la política macroeconómica permite aclarar cuestiones que muchas veces se dan por sentadas. Por ejemplo, es común afirmar que la política económica del periodo aquí analizado respondió a las recomendaciones de la Cepal o del FMI o, dicho de otra manera, que la teoría económica guió a la realidad económica.⁴⁵ Además de la contradicción que hay en esas afirmaciones, un estudio de la formulación de las políticas deja claro que estas no respondieron a presiones intelectuales de esas instituciones internacionales, sino que se pueden explicar en gran medida por la configuración de las coaliciones sociales nacionales.

Por ejemplo, más adelante argumentaré que la política proteccionista no fue una respuesta a las sugerencias cepalinas, sino una respuesta a los desequilibrios constantes de la balanza de pagos. En las múltiples fuentes primarias revisadas, nunca se menciona la influencia de la Cepal como un factor, ni siquiera menor, para la toma de decisiones. Además, ninguno de los funcionarios con capacidad de decisión dentro del gobierno mexicano tenía nexos cercanos con la Cepal.⁴⁶ Respecto al FMI, si bien es cierto que la firma de acuerdos de derecho de giro con esa institución incluía compromisos de seguir ciertos criterios de política macroeconómica, en realidad la mayoría de las veces los funcionarios mexicanos llevaban a cabo esas políticas *motu proprio*. Incluso, esos funcionarios tenían gran autonomía respecto de las instituciones financieras internacionales y podían oponerse a las recomendaciones que les resultaban incómodas.

Propongo que es más provechoso analizar cómo se formuló la política macroeconómica en lugar de ana-

⁴⁵ Un ejemplo claro de este tipo de enfoques está en Héctor Guillén Romo, *Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982)*, México, D.F., Era, Col. Problemas de México, 1990, pp. 13-15.

⁴⁶ En la época estudiada en esta tesis hubo algunos funcionarios que tenían algún tipo de relación con la Cepal, pero ninguno de ellos era influyente en la toma de decisiones. Entre ellos estuvieron David Ibarra, Antonio Martínez Baez, Gilberto Loyo, Ifigenia Martínez, Jesús Puente Leyva, Jorge Tamayo Castillejos y Nathan Warman. Véase Roderic Ai Camp, *Mexican political biographies, 1935-2009*, Austin, University of Texas Press, 2011, s. v.

lizar solamente aspectos intelectuales. Para ello, analizaré tres de las herramientas con que cuenta un estado para promover la industrialización de su país.

1.5.1. LA POLÍTICA FISCAL Y LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO

La primera de esas herramientas es la inversión pública en sectores estratégicos, como la infraestructura o el desarrollo tecnológico. Sin embargo, en el caso de México la capacidad estatal de invertir en esos sectores se vio limitada por la insuficiencia de recursos fiscales. E. V. K. FitzGerald ha usado el concepto de *crisis fiscal del estado* para describir la situación fiscal de los países latinoamericanos en el periodo posterior a la segunda guerra mundial.⁴⁷ En realidad, James O'Connor acuñó el concepto para referirse a la economía estadounidense de finales de la década de 1960.⁴⁸ FitzGerald retomó la idea de crisis fiscal del estado de O'Connor para explicar los patrones de recaudación y gasto público de los países latinoamericanos en el periodo posterior a la segunda guerra mundial;⁴⁹ sin embargo, FitzGerald cree que el concepto de O'Connor puede adaptarse mejor a los casos latinoamericanos que al estadounidense. Según el autor, la actividad económica del estado latinoamericano se expandió considerablemente después de la segunda guerra mundial como respuesta a las necesidades del capital privado, tanto interno como extranjero. Sin embargo, la carga fiscal no aumentó en la misma proporción, y, cuando aumentó lo hizo más bien a costa de impuestos al trabajo que al capital.⁵⁰

Para el caso de México, FitzGerald sostiene su argumento de crisis fiscal del estado con base en el análisis de dos tendencias contradictorias: por una parte, la creciente tasa de inversión pública, y por la otra,

⁴⁷ E. V. K. FitzGerald, «The fiscal crisis of the Latin American states», en John Francis Joseph Toye (ed.), *Taxation and economic development*, Londres, Frank Cass, 1978, p. 125.

⁴⁸ Según O'Connor, las grandes empresas que dominaban la economía estadounidense demandaban cada vez más gasto público, ya fuera a través de la construcción de infraestructura e inversión en investigación, incentivos a la inversión o de políticas que redujeran el costo del trabajo (es decir, políticas de protección al trabajo). Sin embargo, a esta demanda por actividad estatal se enfrentaba, por otra parte, con la incapacidad estatal para extraer recursos de esas mismas empresas, por lo que la carga fiscal debía recaer cada vez más en los trabajadores (por ejemplo, a través del consumo). Sin embargo, esos recursos seguían siendo insuficientes para financiar las actividades estatales. O'Connor llama a esa contradicción «brecha estructural», y de ella resulta la crisis fiscal del estado. James O'Connor, *The fiscal crisis of the state*, New Brunswick, Transaction, 2009, pp. 5-10.

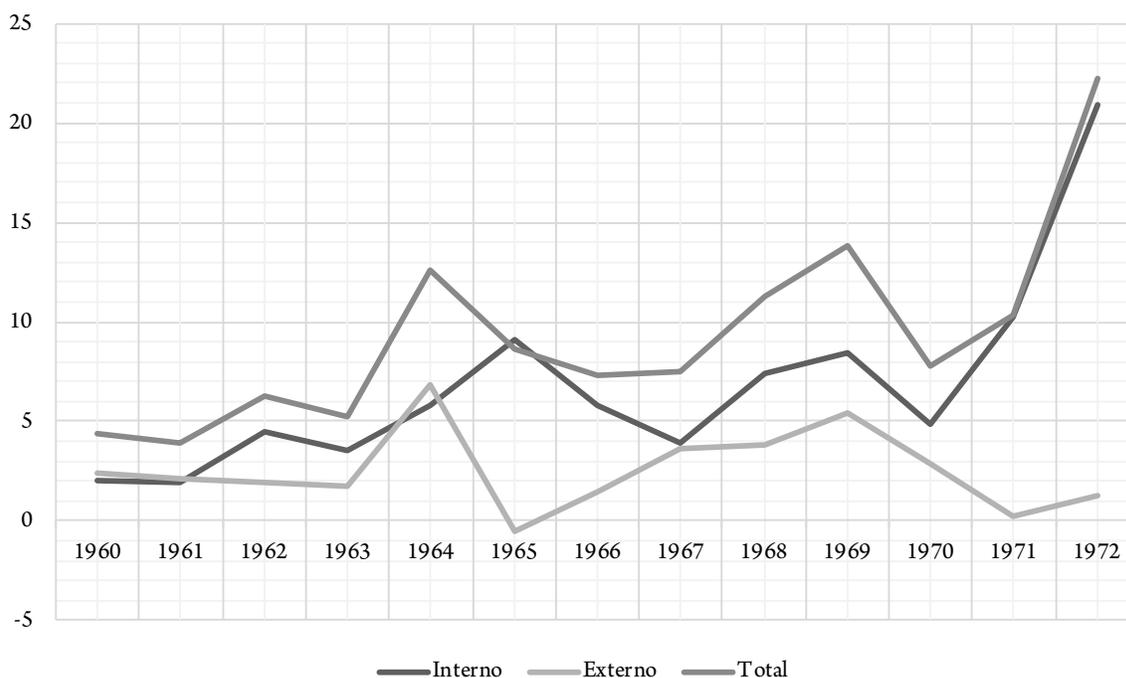
⁴⁹ Aunque también ha afirmado que la teoría de O'Connor deja de lado la autonomía relativa que el estado puede tener respecto del capital. En efecto, la postura de O'Connor es cercana a las tesis de Paul A. Baran y Paul Sweezy, es decir, a las teorías instrumentalistas del estado, y ha sido acusado de ser demasiado economicista o de dejar poco lugar a la autonomía del estado. E. V. K. FitzGerald, «Patterns of saving and investment in Mexico 1939-76», pp. 125-126. Para una explicación de la teoría de O'Connor y su lugar en el desarrollo de las teorías marxistas del estado, véase P. Míguez, *op cit.*, p. 658.

⁵⁰ E. V. K. FitzGerald, *op. cit.*, pp. 150-151.

la incapacidad de obtener recursos para financiar tal inversión. La realidad fue que la recaudación fiscal se mantuvo baja durante todo el periodo estudiado, alrededor de 7 u 8 % del PIB.⁵¹ Tal contradicción es notoria al observar la evolución del endeudamiento del sector público (véase la gráfica 1.2).⁵²

A mediados de la década de 1950, cuando llegó a su fin la «etapa fácil» de sustitución de importaciones, era necesario construir una base tecnológica sólida de bienes de producción y autosuficiencia alimentaria para continuar el proceso de industrialización. Sin embargo, según el autor, el estado mexicano no tuvo la autonomía relativa suficiente para lograr tal reestructuración económica.⁵³ Al final, la brecha estructural entre ingresos y gastos estatales se resolvió con endeudamiento.

Gráfica 1.2. Financiamiento del déficit presupuestal, 1960-1972
(porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos de E.V.K. Fitzgerald, «Patterns of public sector income and expenditure in Mexico», documento de trabajo, Austin, The University of Texas, Technical Papers Series, 17, 1978, p. 21.

Como el mismo FitzGerald ha demostrado, a partir de 1965 la inversión privada en el sector industrial y

⁵¹ Aboites Aguilar, Luis y Mónica Unda Gutiérrez, «Ensayo introductorio», en Víctor L. Urquidi, *El fracaso de la reforma fiscal de 1961. Artículos publicados y documentos del archivo de Víctor L. Urquidi en torno a la cuestión tributaria en México*, selec. e introd. L. Aboites y M. Unda, México, D.F., Colmex, 2011.

11, p. 33.

⁵² E.V.K. FitzGerald, «Patterns of saving and investment in Mexico 1939-76», p. 5.

⁵³ E.V.K. FitzGerald, «The financial constraint on relative autonomy, the state and capital accumulation in México, 1940-82», pp. 229-231.

agrícola comenzó a declinar y, en cambio, comenzó a dirigirse hacia sectores menos productivos, pero de mayor rentabilidad: los bienes raíces y el turismo. La inversión pública, por su parte, comenzó a decaer en el área agrícola y a dirigirse a la industria pesada.⁵⁴ Estos cambios en el destino de las inversión muestran que actores privados no eran proclives a invertir en sectores que requerían grandes inversiones y cuya rentabilidad a corto plazo no era tan alta. También muestra que la inversión pública no sustituía a la privada, sino que la primera se concentraba en áreas descuidadas por la segunda.

Cuadro 1.1. Crecimiento sectorial por periodos, 1939-1981					
	1939-1946	1947-1956	1957-1966	1967-1976	1977-1981
PIB	5,5	6,9	6,7	5,9	7,4
PBI per cápita	2,8	2,9	3,3	2,3	4,4
Agricultura	3,2	7,8	4,8	0,1	5,0
Manufactura	7,1	7,2	8,5	7,1	7,7

Fuente: «The financial constraint on relative autonomy, the state and capital accumulation in México, 1940-82», en Christian Anglade y Carlos Fortín (eds.), *The state and capital accumulation in Latin America*, vol I: *Brazil, Chile, Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1985, p. 236.

Cuadro 1.2. Formación bruta de capital fijo por sector institucional, 1940-1978 (porcentaje del PIB)								
	1940-1944	1945-1949	1950-1954	1955-1959	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1978
Inversión productiva (sectores primario y secundario)								
Pública	1,0	1,6	2,5	2,2	2,9	3,2	3,5	5,8
Privada	2,7	4,8	6,2	7,1	5,6	6,3	4,5	4,2
Total	3,7	6,4	8,7	9,3	8,5	9,5	8,0	10,0
Otra inversión								
Pública	3,1	3,1	3,7	3,1	3,6	3,1	3,4	3,8
Privada	0,5	1,5	3,2	4,3	4,3	6,1	8,3	7,8
Total	3,6	4,6	6,9	7,4	7,9	9,2	11,7	11,6
Proporción pública de la inversión (porcentaje)								
Productiva	27	25	29	24	34	34	43	58
Total	56	41	40	32	40	34	35	44

Fuente: «The financial constraint on relative autonomy, the state and capital accumulation in México, 1940-82», en Christian Anglade y Carlos Fortín (eds.), *The state and capital accumulation in Latin America*, vol I: *Brazil, Chile, Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1985, p. 237.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 220.

Desde principios de la década de 1960, dentro del gobierno se advertía que los problemas fiscales del estado representaban un obstáculo para continuar con la inversión productiva. Cuando se planteó realizar una reforma fiscal en 1961, que se analizará a detalle en el capítulo 3, el economista Nicholas Kaldor advirtió que «los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades de una comunidad dinámica, con un rápido crecimiento de población y necesidad de desarrollo acelerado».⁵⁵ Según Urquidi, una reforma fiscal era necesaria por su carácter redistributivo, pero «su objetivo básico deberá ser transferir recursos a manos de quienes, en el sector público o en el privado, tienen capacidad de decisión para efectuar inversiones de capitalización real».⁵⁶

Ahora bien, como se mencionó, la insuficiencia de la recaudación fiscal se solucionó, de manera temporal, con la obtención de crédito interno y externo. Sin embargo, tal política tuvo como consecuencia un aumento considerable del endeudamiento. Según Marichal:

El aumento y las características del endeudamiento, que habitualmente consideramos típicas de los años setenta, ya habían comenzado a ganar fuerza en la década anterior. En efecto, pese a la propaganda sobre la capacidad de la economía mexicana de lograr un alto nivel de autofinanciamiento doméstico durante el periodo del desarrollo estabilizador, la verdad es que la dependencia de los recursos financieros externos se hizo cada vez más marcada.⁵⁷

Para la década de 1960, incluso los observadores más insospechados consideraban que la recaudación fiscal en México era muy baja y que la estrategia de endeudamiento no era la correcta: «México está fallando en financiamiento interno y es un error endeudarse con el exterior para efectuar gastos internos»: tal era la opinión expresada por nada menos que Eugene Black, presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en 1962 en una reunión con Rodrigo Gómez, Director General del Banco de México, y Víctor Urquidi, funcionario de la SHCP.⁵⁸

Como consecuencia de la insuficiencia de recursos tributarios, y contrariamente a la creencia general, el

⁵⁵ Véase Nicholas Kaldor, «Informe sobre la reforma fiscal mexicana», Archivo Histórico del Colegio de México, Fondo Víctor L. Urquidi (AHCM-FVLU), caja 1 (donación 2012), serie Banco de México, expediente 7, § 2.

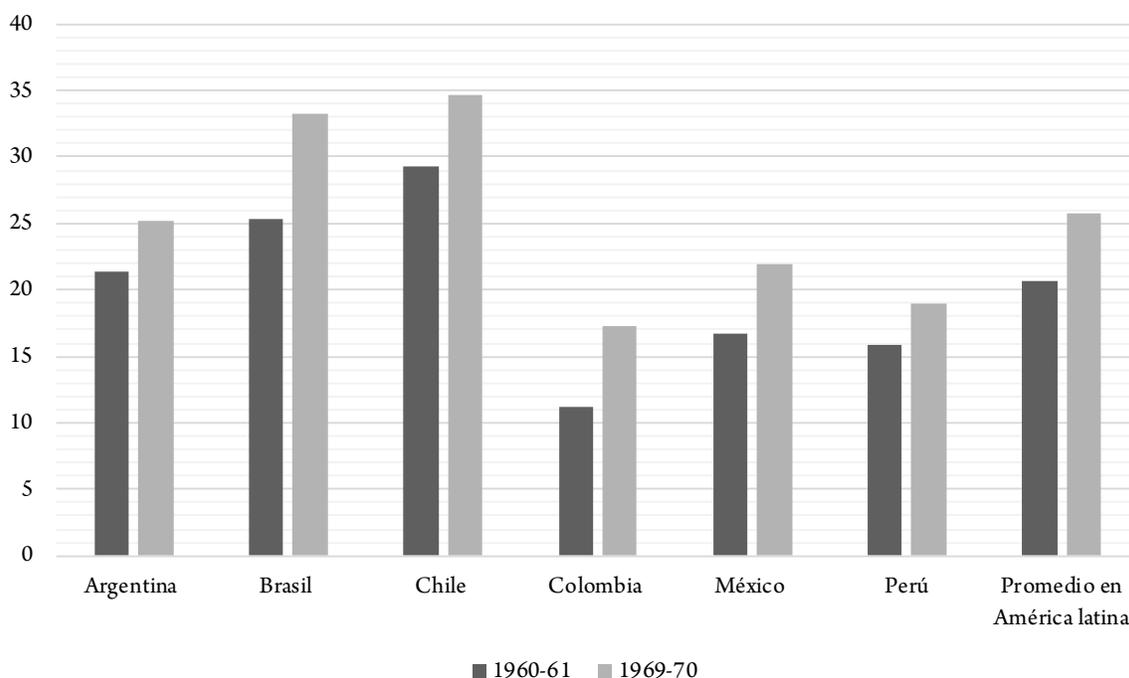
⁵⁶ Víctor L. Urquidi, «Perfil general economía y población», en David Ibarra *et al.*, *El perfil de México en 1980*, vol. I, México, D.F., Siglo XXI, 1970, p. 10

⁵⁷ Carlos Marichal, «La deuda externa», en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. I: *Transformaciones y permanencias*, México, D.F., Océano, col. Con una cierta mirada, 2003, p. 462.

⁵⁸ Víctor L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», 13 de enero de 1963, AHCM-FVLU, caja 4 (donación 2012), serie Recaudación fiscal, expediente 17, 24 de mayo de 1962, f. 3.

sector público mexicano en la década de 1960 era pequeño en comparación con el de otros países de América latina, como se observa en la gráfica 1.2. Según FitzGerald, esta realidad contrasta con la creencia, muy extendida, de que el estado mexicano era una entidad grande, fuerte y que disponía de muchos recursos, por lo que no puede sostenerse la tesis del «dilema del desarrollo mexicano» planteada por Vernon, según la cual la carga del sector público, innecesariamente grande, era demasiado pesada para la dinámica del sector privado.⁵⁹

Gráfica 1.3. Gasto público en América Latina, 1960-1970
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de E.V.K. Fitzgerald, «Patterns of public sector income and expenditure in Mexico», documento de trabajo, Austin, The University of Texas, Technical Papers Series, 17, 1978, p. 6.

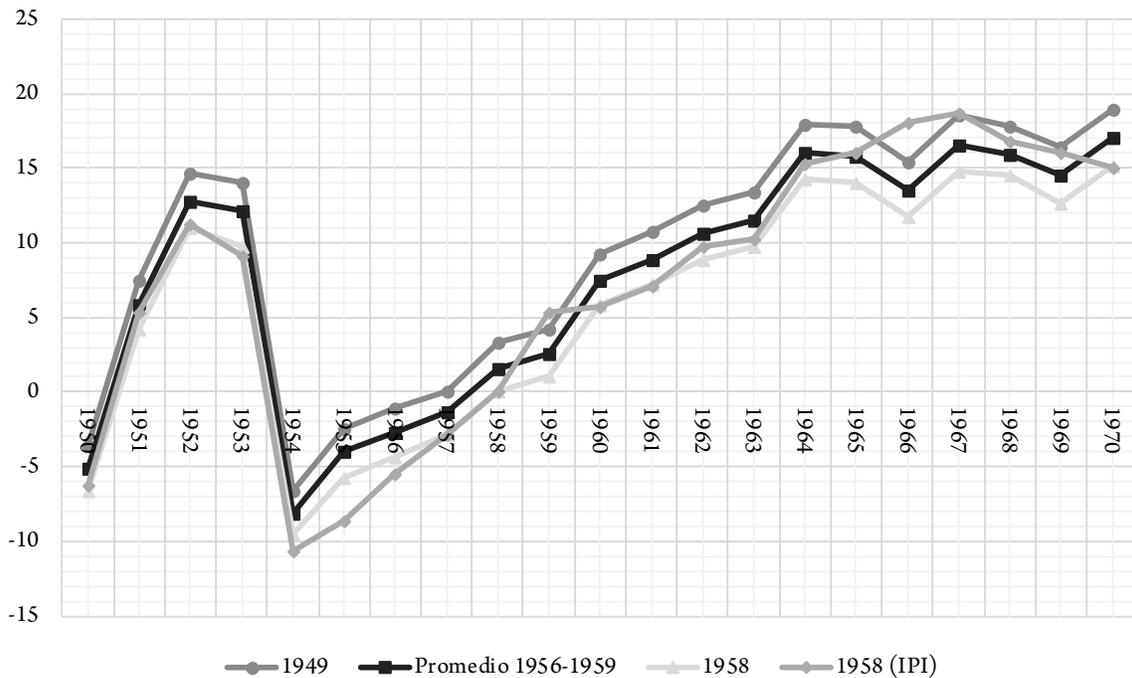
1.5.2. POLÍTICA CAMBIARIA Y DESEQUILIBRIO EXTERNO

La segunda herramienta que el estado puede usar para promover el desarrollo industrial es la búsqueda de un tipo de cambio competitivo, es decir, que no esté sobrevaluado. «La depreciación del tipo de cam-

⁵⁹ E. V. K. Fitzgerald, «The State and Capital Accumulation in Mexico», *Journal of Latin American Studies*, 10, 2 (1978), p. 265.

bio real sostenida y creíble puede constituir la política industrial más efectiva que hay». ⁶⁰ Sin embargo, a lo largo del periodo analizado, en que se mantuvo un tipo de cambio fijo, el peso mexicano estuvo sobrevaluado respecto al dólar, como se observa en la gráfica 1. 4. Incluso si se toman en cuenta distintos años base para realizar el cálculo, se observa que el peso estuvo sobrevaluado respecto al dolar partir de 1957 o 1958. En gran medida como consecuencia de la sobrevaluación del tipo de cambio, el periodo analizado se caracterizó por que la cuenta corriente de balanza de pagos no tuvo un solo año superavitario. Al contrario, el déficit fue haciéndose cada vez mayor, como se observa en la gráfica 1.5

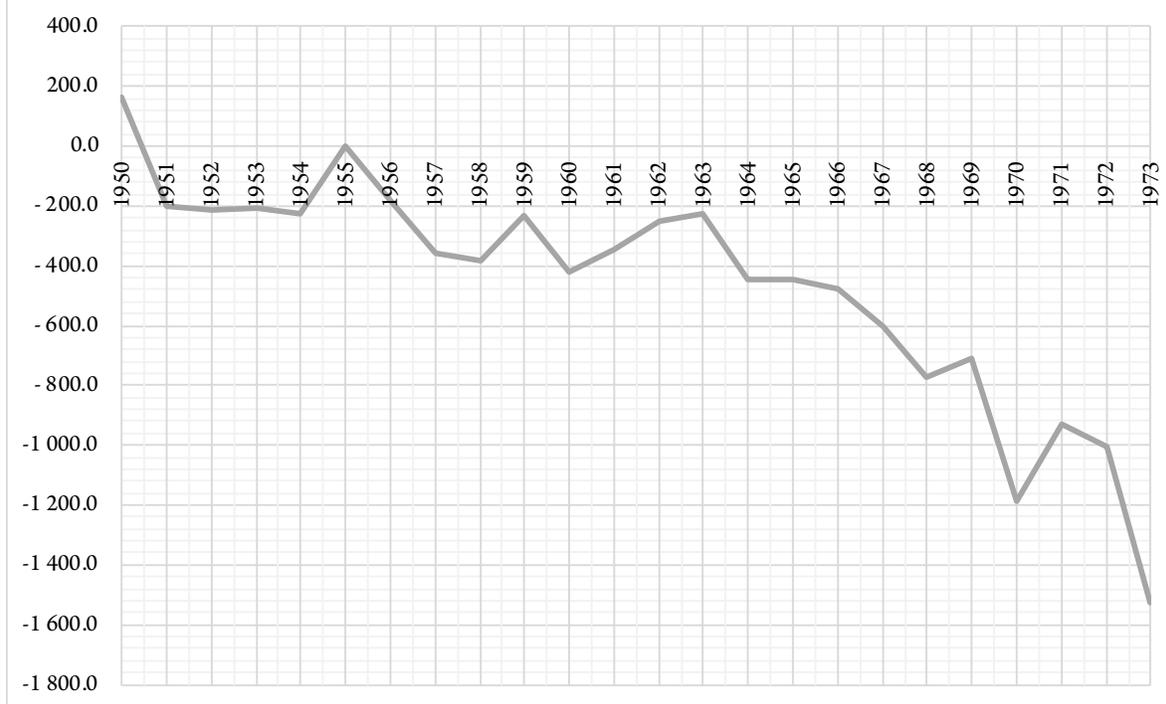
Gráfica 1.5. Tipo de cambio real peso mexicano-dólar estadounidense, 1950-1970, distintos años base



Fuente: René Villarreal, *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010)*, México, D. F., FCE, 5.ª ed., pp. 178-179.

⁶⁰ Dani Rodrik, *One economics, many recipes. Globalization, institutions, and economic growth*, Princeton, Princeton University Press, 2007, p. 48.

Gráfica 1.5. Cuenta corriente de la balanza de pagos, 1950-1973
(millones de dólares)



Fuente: elaborado con base en Inegi, Estadísticas históricas de México 2014, Inegi, Aguascalientes, 2015, cuadro 17.37. Balanza de pagos. Serie anual de 1950 a 1981.

Ahora bien, el estudio de René Villarreal ha dejado claro que el desequilibrio externo de la economía mexicana no fue resultado solamente de la sobrevaluación del tipo de cambio, sino también de factores estructurales. Con estructural, Villarreal quiere decir que Con base en un análisis econométrico de la elasticidad ingreso y la elasticidad precios relativos de la demanda de importaciones, el autor llega a la conclusión de que, entre 1959 y 1970, el desequilibrio externo fue de naturaleza semiestructural. En otras palabras, el déficit constante de la balanza de pagos se explica tanto por la sobrevaluación del tipo de cambio como por condiciones estructurales de la economía mexicana.⁶¹ En esas condiciones, una devaluación habría sido una solución parcial al problema del desequilibrio externo, pues no habría solucionado el aspecto estructural de tal desequilibrio. Así pues, concuerdo con Romero, quien afirma que, «de no haberse dado la sobrevaluación del peso se habría tenido más inflación, pero en compensación las exportaciones hubieran sido mayores y los déficits en cuenta corriente, el endeudamiento externo y la dependencia en la inversión

⁶¹ R. Villarreal, *op. cit.*, p. 147.

extranjera habrían disminuido». ⁶² Sin embargo, por otra parte, como mencioné, una devaluación no bastaba para corregir el problema de la balanza de pagos. Para hacerlo, también habría sido necesario corregir los problemas estructurales de la balanza de pagos, especialmente su dependencia de las importaciones de bienes de producción del exterior. En ese sentido, Ibarra escribía, en 1970, que la continuación del desarrollo industrial debía tener como propósito la neutralización de los desequilibrios de balanza de pagos. ⁶³

El mantenimiento de un tipo de cambio fijo a pesar del obstáculo que representaba para la profundización del proceso de industrialización es una contradicción aparente; sin embargo, como se verá en la sección 2.2.1 y el capítulo 3, puede explicarse a partir de los actores sociales que se beneficiaban con él, incluso a costa del crecimiento económico y la continuación del modelo de desarrollo en el largo plazo

¿Quién se benefició del mantenimiento de un tipo de cambio fijo y de la sobrevaluación del peso? Por una parte, como afirma Romero, es posible ver la política antiinflacionaria como una concesión a los obreros que se movilizaron después de la devaluación de 1954 y en 1958-1959; sin embargo, también es importante considerar que la sobrevaluación abarataba la importación de insumos industriales. Según Mariña y Moseley, el tipo de cambio tiene un efecto importante sobre la tasa de ganancia cuando en un país se importan insumos y bienes de producción, como era el caso de México. Debido al aumento de valor de esos productos, una devaluación tiene efectos negativos sobre la tasa general de ganancia, como ocurrió en 1954 y 1976 (gráfica 1.6). ⁶⁴ Así, sostengo que el mantenimiento de un tipo de cambio fijo fue resultado de dos influencias. Por una parte, para el sector privado era importante mantener ese tipo de cambio, pues de esa manera aseguraban altas tasas de ganancia al poder importar insumos y bienes de producción. Además, como se verá en la sección 2.2.1 del siguiente capítulo, uno de los fundamentos de la estrategia económica posterior a la devaluación de 1954 era la atracción de inversión extranjera, para lo cual era necesario mantener las condiciones de estabilidad. Por otra parte, la presión del movimiento obrero también fue importante. Como afirma Romero, en el gobierno había un temor de que una devaluación, y la consecuente ele-

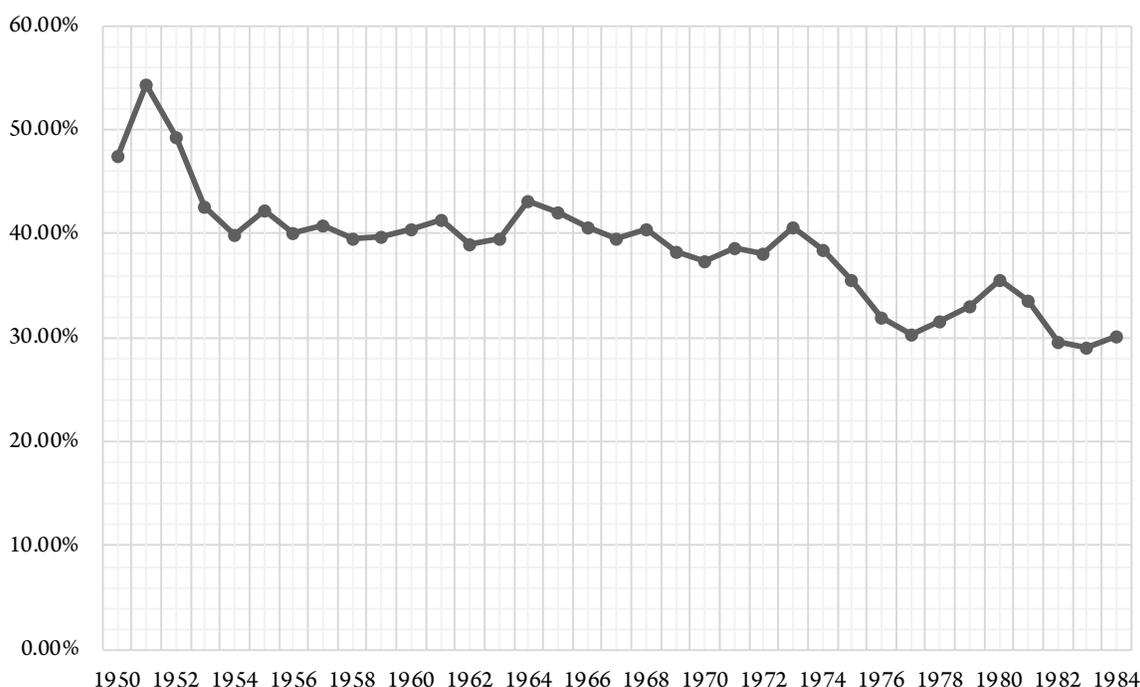
⁶² José Romero, «Sustitución de importaciones y apertura comercial: resultados para México», en Alicia Puyana (coord.), *La integración económica y la globalización. ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?*, México, D. F., Flacso México-Plaza y Valdés, 2003, p. 75.

⁶³ David Ibarra, «Mercados, desarrollo y política económica: perspectivas de la economía de México», en David Ibarra *et al.*, *op. cit.*, p. 161.

⁶⁴ Abelardo Mariña Flores y Fred Moseley, «La tasa general de ganancia y sus determinantes en México 1950-1999», *Economía. Teoría y práctica*, 15 (2001), p. 61.

vación de la tasa de inflación, tuviera consecuencias similares a las de 1954. De esta manera, es posible entender la política cambiaria de este periodo como la confluencia de los intereses tanto del sector privado como del sector obrero. Sin embargo, la sobrevaluación del peso tuvo consecuencias negativas para la economía mexicana, pues minó la competitividad de la industria e impidió que el aparato industrial comenzara a orientarse al exterior.⁶⁵

Gráfica 1.6. Tasa general de ganancia, 1950-1984
(porcentaje del PIB)



Fuente: Abelardo Mariña Flores y Fred Moseley, «La tasa general de ganancia y sus determinantes en México 1950-1999», *Economía. Teoría y práctica*, 15 (2001), p. 61.

1.5.3. LA POLÍTICA CREDITICIA Y EL FOMENTO A LA INVERSIÓN PRODUCTIVA

La tercera herramienta que un gobierno puede usar para promover el desarrollo industrial es la política crediticia. Sin embargo, una política crediticia expansiva también tiene consecuencias inflacionarias. Después de la devaluación de 1956, la política del Banco de México consistió en elevar las tasas de interés a niveles altos.⁶⁶ No hay datos precisos sobre cuáles eran las tasas de interés para los préstamos recibidos por los industriales durante el periodo estudiado en esta tesis. Sin embargo, los testimonios disponibles su-

⁶⁵ José Romero, «Crecimiento y comercio», en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. I: *Transformaciones y permanencias*, México, D.F., Océano, col. Con una cierta mirada, 2003, p. 178.

⁶⁶ Sylvia Maxfield, *Governing capital: international finance and Mexican politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, p. 83.

gieren que las tasas que tenían que pagar los industriales eran de 18 a 20 %, lo cual hacía que las empresas medianas y pequeñas tuvieran dificultades para sobrevivir ante la competencia de las grandes empresas.⁶⁷

Según Maxfield, el establecimiento de una política crediticia restrictiva es reflejo de los intereses del sector financiero privado: «la investigación de escenarios tan diversos como Brasil, Estados Unidos y Europa occidental sugiere que los bancos centrales favorecen una política monetaria restrictiva porque la comunidad financiera privada así lo hace. [...] Los financieros privados temen al crédito barato y a la inflación porque erosionan sus ganancias de intereses reales».

Como se verá en el capítulo 3, el caso de México confirma la aseveración de Maxfield. En México, la política crediticia restrictiva fue defendida a capa y espada por Rodrigo Gómez, con el argumento de que el crédito barato no contribuía al desarrollo económico y solo conducía al aumento de la inflación. Sin embargo, las consecuencias de tal política crediticia fueron considerables en el desarrollo industrial. Según Sacristán, el sector financiero no estaba interesado en realizar inversión industrial, pues prefería invertir en áreas más lucrativas.⁶⁸ Como se verá en el capítulo 3, las críticas a la política crediticia restrictiva no solo provenían de los pequeños y medianos empresarios, sino también de economistas como Nicholas Kaldor y Víctor Urquidi, e incluso los economistas del BIRF que solían venir a México para realizar análisis de la situación económica.

1.6. Por qué consenso alemanista

Como se ha visto hasta ahora, y se analiza con más detalle en los siguientes capítulos, la política macroeconómica del periodo 1956-1972 fue favorable al sector privado, específicamente a los grandes empresarios y financieros. De hecho, esa política se puede entender como resultado de la influencia que tenían esos grupos empresariales en sectores burocráticos de la SHCP y del Banco de México. Gran parte de esos empresarios tenía relaciones de negocios con Miguel Alemán. A su vez, los funcionarios de esas oficinas formaban parte del grupo político alemanista (véanse los anexos 1 y 2) Por tanto, propongo llamar a este periodo consenso alemanista. Este concepto me parece no solo más descriptivo, sino menos políticamente cargado

⁶⁷ Véase la sección 3.4.2. Crédito industrial.

⁶⁸ Ascensión Hernández de León Portilla, «Antonio Sacristán Colás», entrevista con Antonio Sacristán Colás, en Ascensión Hernández de León Portilla, *España desde México. Vida y testimonio de transterrados*, Madrid, Algaba, 2003, p. 347.

que «*desarrollo estabilizador*». Este término se acuñó en el seno del Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México, en un documento que se preparó para ser leído en una reunión del BIRF y el FMI en 1969. Desde entonces, ha sido el término oficial para llamar a esta época. A pesar de ser un término político, surgido en una oficina burocrática para defender una serie de políticas económicas ante los acreedores internacionales, su uso está extendido incluso dentro de la academia. Además, el término no refleja fielmente la realidad de esa época, pues, como varios autores han argumentado, y también sostengo en esta tesis, detrás de la apariencia de estabilidad se ocultaban problemas económicos estructurales que ayudarían a desencadenar la crisis del modelo de industrialización. Un término alternativo para designar a esta época es el propuesto por Reynolds, «*desarrollo desestabilizador*»,⁶⁹ tampoco me parece adecuado, pues tampoco hace referencia adecuadamente a las características principales de esa época y, más bien, es una caricatura del concepto oficial, por lo que no deja de estar políticamente cargada.

Hay una razón más por la que no me parece adecuado usar el término oficial «*desarrollo estabilizador*»: no todas las estabilidades son iguales, y las condiciones en que se basa una situación de estabilidad política puede beneficiar o perjudicar a diversos actores. Así, por ejemplo, la política crediticia restrictiva se impulsó con el argumento de asegurar la estabilidad de precios, pero también implicó que los empresarios pequeños y medianos estuvieran en desventaja al tener dificultades para financiarse. La política tributaria es otro ejemplo de cómo una situación de estabilidad puede beneficiar a algunos y perjudicar a otros. Los funcionarios que se encargaron de llevar a cabo la política ortodoxa del consenso alemanista afirmaban que sus propuestas eran las únicas capaces de asegurar la estabilidad política y económica del país, y que alejarse de esas recomendaciones podía ser negativo para el desarrollo económico. Sin embargo, otros personajes, como Víctor Urquidí⁷⁰ y Nicholas Kaldor⁷¹ consideraban que había otros medios para lograr la estabilidad, por ejemplo, el aumento de la recaudación fiscal. Por supuesto, esos argumentos no se tomaron en cuenta para definir la política económica. Medidas como abaratar el crédito o incrementar los ingresos tributarios eran otras formas de lograr la estabilización económica, pero implicaban situaciones que perju-

⁶⁹ C. W. Reynolds, *op cit.*, p. 1005.

⁷⁰ Véase Nicholas Kaldor, «Tributación y desarrollo económico», en su libro *Ensayos sobre el desarrollo económico*, México, D. F., CEMLA, 2.ª ed., 1963.

⁷¹ Véase Víctor L. Urquidí, «El papel de la política fiscal y monetaria en el desarrollo económico», *El trimestre económico*, 18, 72(4) (1951), pp. 636-653.

dicaban los intereses de los grandes empresarios y financieros. Así, más que hablar de «desarrollo estabilizador», es necesario preguntarse: estabilidad, ¿para quién?

1.7. *Perspectiva teórica*

Considero que algunos elementos teóricos de la teoría de la regulación son útiles para tratar el problema del cual se ocupa esta tesis. La teoría de la regulación surgió en la década de 1970 en el contexto de la crisis que puso fin a *les trente glorieuses*. La obra pionera fue *Regulación y crisis del capitalismo*, Michel Aglietta, en 1974. El propósito fundamental del trabajo de Aglietta, así como de los primeros textos regulacionistas, era preguntarse de qué manera el capitalismo, caracterizado por el conflicto y las contradicciones, podía reproducirse y alcanzar condiciones de estabilidad, es decir, cómo ocurría la regulación social del capitalismo.⁷² Los planteamientos regulacionistas pueden entenderse como una crítica doble: por una parte, al enfoque neoclásico, en particular al postulado de que las economías de mercado son capaces de autorregularse, que no parecía útil para explicar las características y los cambios del capitalismo estadounidense; por la otra, a la teoría del capitalismo monopolista de estado y a la visión instrumentalista del estado, en boga en la Francia de entonces y que, a juicio de los regulacionistas, describía inadecuadamente el capitalismo de *les trente glorieuses*.⁷³

Según Robert Boyer,⁷⁴ el estado es «la totalización, muchas veces contradictoria, de acuerdos institucionalizados [*compromis institutionnalisés*]». En ese mismo sentido, Ilán Bizberg y Bruno Théret definen *forma de estado* como «la materialización de coaliciones sociopolíticas distintas».⁷⁵ El estado, desde este punto de vista, no está completamente determinado ni es completamente autónomo, por lo que se le reconoce una *relativa autonomía de acción* respecto a los grupos sociales.⁷⁶ En palabras de Boyer, según la concepción regulacionista del estado, «ni la predeterminación estricta ni la autonomía completa son la norma».⁷⁷

⁷² Pablo Míguez, «El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo», *Estudios sociológicos*, 28, 84 (2010), p. 665.

⁷³ Robert Boyer, *Crisis y regímenes de crecimiento. Una introducción a la teoría de la regulación*, trad. I. Brousse, Buenos Aires, Miño y Dávila, col. Nuevas teorías económicas, 2007, p. 41.

⁷⁴ Robert Boyer, *La théorie de la régulation. Une analyse critique*, París, La Découverte, 1986, p. 53.

⁷⁵ I. Bizberg y B. Théret, *op cit.*, p. 28.

⁷⁶ Frédéric Lordon, «Régulation theory and economic policy», en Robert Boyer e Yves Saillard (eds.), *Régulation Theory. The state of the art*, trad. C. Shread, Londres, Routledge, 2002, p. 132.

⁷⁷ Robert Boyer, *The regulation school. A critical introduction*, trad. C. Charney, Nueva York, Columbia University Press, 1990, p. 42.

Uno de los postulados más importantes hechos por la teoría de la regulación, y que es particularmente relevante para el caso estudiado en esta tesis, es que *las estructuras de cada economía varían histórica y geográficamente* y que, por tanto, cada economía tiene ciclos sociales y crisis que le son característicos. Contrario a las posturas neoclásicas, la teoría de la regulación afirma que no hay principios que puedan explicar las características de una economía en todo tiempo y lugar.⁷⁸ La historia económica de los países en proceso de industrialización no es una repetición del desarrollo de los países avanzados ni se ajusta a las prescripciones de teorías económicas. Si bien todas las economías capitalistas comparten una serie de características y mecanismos comunes (mercados de bienes y servicios, «mercado» de trabajo, etcétera), tales elementos se desarrollan de maneras distintas en cada economía.⁷⁹

Brasílio Sallum define sintéticamente la perspectiva regulacionista como «una variante institucionalista del marxismo, que subraya la importancia de los marcos institucionales (económico, social y político) en el funcionamiento de la vida económica, y que considera que las otras dimensiones de la vida social (política, cultura y sociedad) tienen sus lógicas de operación particulares, que no se deducen de la economía».⁸⁰

Al rechazar que haya principios económicos que puedan explicar la evolución del capitalismo en lugares y tiempos diferentes, los autores regulacionistas afirman que es importante analizar las instituciones realmente existentes en una economía, pues la interacción entre actores económicos se da siempre en un contexto de instituciones, es decir, reglas del juego y convenciones que implican lógicas múltiples, dependiendo del contexto.⁸¹ Para pasar de la teoría general y abstracta a la observación de la realidad en una economía, la teoría de la regulación ha desarrollado el concepto de *formas institucionales (o estructurales)*, definidas como «toda codificación de una o varias relaciones sociales fundamentales [...] tal cual prevalecen en una sociedad y una época determinadas, como resultado de un proceso histórico».⁸² El concepto de formas institucionales tiene como propósito servir para explicar «los orígenes de los patrones que guían la repro-

⁷⁸ Robert Boyer, «The origins of *régulation* theory», en Robert Boyer e Yves Saillard (eds.), *Régulation Theory. The state of the art*, trad. C. Shread, Londres, Routledge, 2002, pp. 13-14.

⁷⁹ J. Aboites, *op. cit.*, p. 17.

⁸⁰ Brasílio Sallum, «Crise économique et changement politique au Brésil et au Mexique: une critique de l'analyse comparative des héritages institutionnels», en Bruno Lautier y Jaime Marques-Pereira (dirs.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Khartala, 2004, p. 96.

⁸¹ R. Boyer, «The origins of *régulation* theory», p. 14.

⁸² R. Boyer, *Crisis y regímenes de crecimiento*, pp. 48-49.

ducción de las formaciones económicas en un periodo determinado». ⁸³ Como afirma Boyer, tal concepción no es funcionalista, sino histórica, y «deja abierta la viabilidad de una serie de compromisos institucionalizados [...]. Las luchas sociales, los conflictos y las grandes crisis económicas y financieras desembocan generalmente en nuevos compromisos institucionalizados que no sólo se refieren a las relaciones estado-economía». ⁸⁴ La relación entre distintos actores solo se puede orientar por medio de «restricciones, referencias comunes, procedimientos y patrones que transmiten o apoyan acuerdos colectivos sobre reglas, convenciones y organización. Estos acuerdos no son guiados solamente por la lógica económica, sino que más bien surgen de la construcción y mantenimiento de un vínculo social». ⁸⁵ Las cinco formas institucionales propuestas por la teoría de la regulación son las siguientes.

Forma y régimen monetarios. Se refiere a «la modalidad que reviste, para un país y una época dados, la relación social fundamental que instituye los sujetos mercantiles». ⁸⁶ Desde un punto de vista regulacionista, la moneda es una institución fundamental para definir un régimen de acumulación, y algunos aspectos como su creación y circulación son determinantes para el rumbo que toma una economía. Los acuerdos institucionales que se engloban en el régimen monetario son la política monetaria (el manejo que el banco central hace del dinero), la política financiera (la regulación gubernamental del sector bancario) y los mecanismos de préstamo de última instancia. ⁸⁷

Relación salarial. La segunda forma institucional de la que habla Boyer es la relación salarial, y se refiere a la «configuración de la relación capital/trabajo, compuesta por las relaciones entre la organización del trabajo, el modo de vida y las modalidades de reproducción de los asalariados».

Formas de competencia. «Indica cómo se organizan las relaciones entre un conjunto de centros de acumulación fraccionados cuyas decisiones son a priori independientes unas de otras». ⁸⁸

Inserción internacional. La cuarta forma institucional de la teoría de la regulación se refiere a la inserción de la economía en la división internacional del trabajo, es decir, «la conjunción de las reglas que organizan

⁸³ R. Boyer, *The regulation school. A critical introduction*, p. 37.

⁸⁴ Boyer, *Crisis y regímenes de crecimiento*, p. 49.

⁸⁵ Robert Boyer e Yves Saillard, «A summary of regulation theory», en Robert Boyer e Yves Saillard (eds.), *Régulation Theory. The state of the art*, trad. C. Shread, Londres, Routledge, 2002, pp. 36-37.

⁸⁶ R. Boyer, *Crisis y regímenes de crecimiento*, p. 48.

⁸⁷ Robert Guttman, «Money and credit in regulation theory», en Robert Boyer e Yves Saillard (eds.), *Régulation Theory. The state of the art*, trad. C. Shread, Londres, Routledge, 2002, p. 58.

⁸⁸ R. Boyer, *loc. cit.*

las relaciones entre el Estado-nación y el resto del mundo, tanto en materia de intercambios de mercancías como de localización de las producciones, por medio de la inversión directa o del financiamiento de los flujos y saldos exteriores, o incluso en materia de migración».⁸⁹

Formas de estado. La última forma institucional de la que habla Boyer es la forma de estado, es decir, el «conjunto de compromisos institucionalizados que, una vez establecidos, crean reglas y regularidades en la evolución de los gastos y recaudaciones públicas».⁹⁰ Dentro de esta forma institucional está el aspecto tributario, que es al que prestaré más atención. Théret ha llamado a este aspecto *régimen fiscal*.⁹¹

La teoría de la regulación es útil para explicar el caso estudiado en esta tesis porque permite comprender el estado como un conjunto de acuerdos institucionalizados que tiene su origen en la configuración de coaliciones sociopolíticas. Así, el concepto de la teoría de la regulación que me parece más pertinente en el caso mexicano es el de *coalición sociopolítica*, porque permite entender que la política macroeconómica desarrollada en un estado no es resultado de un determinismo económico. Al analizar el caso mexicano, veremos que la realidad económica del periodo estudiado no puede explicarse con base en la teoría económica; por el contrario, fue resultado de la interacción de factores diversos, tanto políticos como sociales e institucionales.

Al hacer énfasis en el análisis de la realidad económica concreta, la teoría de la regulación me permite destacar las peculiaridades de la formulación de la política económica del periodo estudiado. Más que deducir conclusiones a partir de teorías generales, pretendo analizar, con tanto detalle como me sea posible, de qué manera se configuró la política macroeconómica.

Para la teoría de la regulación, los marcos institucionales ocupan un lugar preponderante para explicar la realidad económica. Esta perspectiva teórica me permite sostener que la política macroeconómica de este periodo fue resultado de la institucionalización de acuerdos que tuvieron su origen en las relaciones sociales y políticas de los actores involucrados. Aunque no utilizó explícitamente las cinco formas institucionales propuestas por la teoría de la regulación, sí sostengo que los aspectos de política económica que

⁸⁹ R. Boyer, *loc. cit.*

⁹⁰ R. Boyer, *loc. cit.*

⁹¹ Bruno Théret, «The state, public finance and *régulation*», en Robert Boyer e Yves Saillard (eds.), *Régulation Theory. The state of the art*, trad. C. Shread, Londres, Routledge, 2002, pp. 122-128.

análisis en esta tesis (recaudación fiscal, política cambiaria y política crediticia) pueden entenderse como codificación de relaciones sociales.

En otras palabras, la perspectiva teórica de la teoría de la regulación me permite elaborar una explicación de la política macroeconómica del periodo 1956-1972 desde el punto de vista de la economía política, pues sostengo que solo una explicación que tome en cuenta la realidad social, política, económica e institucional puede dar cuenta de la complejidad de ese periodo de la historia de México.

1.7.1. EL PAPEL DE LAS COALICIONES SOCIOPOLÍTICAS

Los trabajos regulacionistas más recientes han puesto especial atención a la importancia de las coaliciones sociopolíticas. En un trabajo reciente, Ilán Bizberg y Bruno Théret afirman que las coaliciones sociopolíticas son uno de los aspectos más importantes para explicar las trayectorias económicas de los países que analizan: México, Argentina y Brasil.⁹² «En última instancia, son las coaliciones sociales las que determinan la extensión del desarrollo económico, es decir la capacidad de un país para hacer que el crecimiento económico sea un factor de desarrollo socialmente incluyente e integrador en el plano territorial».⁹³

Por supuesto, los análisis regulacionistas recientes no han sido los únicos que han tratado de explicar la evolución sociopolítica de México con base en el análisis de las coaliciones sociales. El trabajo clásico de Nora Hamilton postuló que, durante el periodo de estabilización y reconstrucción posterior a la Revolución, se formaron dos alianzas sociopolíticas distintas, la *coalición conservadora* y la *progresista*, que en momentos diferentes habrían de tener influencia mayor o menor en el desarrollo económico de México. Aunque la obra de Hamilton se enfoca a estudiar el periodo cardenista, los conceptos de *coalición conservadora* y *coalición progresista* se han usado para explicar el desarrollo de la política económica posterior a ese periodo.⁹⁴

Tomando como punto de partida el análisis de Hamilton, Sylvia Maxfield afirma que las coaliciones so-

⁹² Ilán Bizberg y Bruno Théret, «Las coaliciones sociopolíticas y las trayectorias de los capitalismos latinoamericanos», en Ilán Bizberg (coord.), *Variedades de capitalismo en América latina. Los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, México, D.F., Colmex, 2015, p. 98.

⁹³ Ilán Bizberg y Bruno Théret, «Introducción», p. 31.

⁹⁴ Un ejemplo reciente de un trabajo que usa esos conceptos para explicar la realidad contemporánea es Mónica Unda Gutiérrez, «La reforma tributaria de 2013. Los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México», *Espiral*, 2, 64 (2015), p. 79.

ciopolíticas han sido determinantes en la definición de la política económica de México. Al igual que Hamilton, Maxfield postula que hay dos alianzas competitivas: la *de banqueros* y la *cardenista*.⁹⁵ También afirma que el origen de la primera, la coalición de banqueros, data de la década de 1920, durante la reconstrucción del sistema financiero mexicano, proceso en el cual banqueros e industriales porfiristas tuvieron un papel preponderante, pues colaboraron con el establecimiento de un nuevo orden legal que regularía el sistema financiero. Sus intereses se reflejaron en las políticas del Banco de México y en la Secretaría de Hacienda, pues la colaboración entre el banco central, la secretaría y los banqueros durante el proceso de reconstrucción financiera creó canales de comunicación entre ellos. Esta alianza de banqueros, junto con el banco central y Hacienda, serían los defensores de una política económica favorable a sus intereses a partir de la década de 1920, y por lo menos hasta 1976: desarrollo del mercado financiero con poca regulación, libre movilidad del capital financiero, libre convertibilidad, política monetaria restrictiva, tipo de cambio fijo y una política tributaria muy limitada.⁹⁶

Así pues, parto del concepto de *coaliciones sociopolíticas* planteado por la teoría de la regulación, y tomo en cuenta otros estudios que se basan en ese concepto, que han postulado que en el México posrevolucionario dos coaliciones sociopolíticas se disputaron la capacidad de influir en las decisiones políticas y económicas. Sin embargo, planteo que en México entre 1956 y 1972 no es posible hablar de dos coaliciones, sino de una sola. Al analizar la formulación de la política macroeconómica de ese periodo, llegué a la conclusión de que, en ese momento peculiar, hubo un gran acuerdo en torno a los criterios que esa política seguiría. Incluso el movimiento obrero obtuvo algunas concesiones, si bien de manera marginal, en la forma de una política antiinflacionaria. Sin embargo, tal consenso no fue necesariamente positivo para el desarrollo económico y el proyecto de industrialización, pues las políticas que se desarrollaron con base en ese consenso tuvieron consecuencias que pusieron límites al proyecto industrial.

⁹⁵ Sylvia Maxfield, *Governing capital: international finance and Mexican politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, pp. 10, 29.

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 59-60.

2. Los ideólogos del crecimiento moderado y el origen del consenso alemanista

2.1. ¿Una política proempresarial sin empresarios?: de la «concesión gratuita» a una explicación coherente

En el capítulo anterior describí el periodo conocido oficialmente como «desarrollo estabilizador», que aquí he denominado *consenso alemanista*, poniendo atención especial a tres aspectos de la política macroeconómica en que se basó: la recaudación fiscal (que se mantuvo baja), el tipo de cambio (que se mantuvo fijo) y la política crediticia (que no dejó de ser restrictiva). Esa política buscó asegurar el mantenimiento de una tasa de inflación baja y de tasas de ganancias altas para el sector financiero y los grandes empresarios, quienes, como se verá en este capítulo, tenían nexos con los funcionarios alemanistas dentro de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. Sostengo que no es posible explicar esa política macroeconómica sin la intervención del sector privado; sin embargo, los estudios actuales no permiten explicar esa influencia, por lo que en este capítulo propongo analizar la relación estado-empresarios desde el punto de vista de los funcionarios que determinaron la política macroeconómica.

La toma de decisiones de política macroeconómica del consenso alemanista estuvo concentrada en un grupo de funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México, que temía especialmente la devaluación y creía que era más importante mantener la estabilidad de precios, incluso si eso significaba anteponer la estabilidad al desarrollo económico. La carrera de esos funcionarios, además, estaba íntimamente relacionada con Miguel Alemán Valdés, expresidente y empresario que, a su

vez, tenía conexiones con los sectores empresariales más importantes de México. ¿Es posible suponer que Alemán, un empresario con intereses económicos tan poderosos y a la vez un actor tan importante en la política nacional, no haya tratado de influir para que la política económica del país fuera favorable a sus intereses y los de sus socios?

Así pues, en este capítulo propongo que el consenso alcanzado entre 1956 y 1972 fue llevado a cabo por funcionarios de la SHCP y el Banco de México, era congruente con los intereses económicos del grupo empresarial alemanista y también pudo satisfacer las demandas de otros grupos empresariales más importantes del país, particularmente del Grupo Monterrey. En otras palabras, la política macroeconómica del consenso alemanista fue una reconciliación entre los empresarios de Monterrey, quienes hasta entonces habían criticado la intervención estatal en la economía, y los empresarios alemanistas, que, por el contrario, habían surgido y se habían consolidado gracias a la política estatal de la segunda mitad de los años cuarentas. En otras palabras, la política macroeconómica fue resultado de la formación de una coalición social encabezada por los grandes empresarios y financieros, que se concretizó en el establecimiento de acuerdos institucionalizados que tomaron la forma de una política fiscal basada en la baja recaudación, un tipo de cambio fijo y una política crediticia restrictiva. Para demostrar ese argumento, rastrearé las carreras de esos funcionarios y sus nexos con Miguel Alemán, así como los vínculos de Alemán con los distintos grupos empresariales.

En este capítulo también ahondo en la consolidación de ese grupo de funcionarios dentro del estado. El año de 1958 fue clave pues, si bien llegó a la presidencia López Mateos, un candidato identificado con algunos sectores de izquierda y que pudo impulsar una política económica propia, éste no pudo nombrar a funcionarios afines a su proyecto en su gabinete. Al contrario, los funcionarios de la SHCP pudieron imponerse por encima de los planes presidenciales. A pesar de los intentos de la presidencia por limitar la capacidad de influencia de esos funcionarios, éstos pudieron consolidarse gracias a sus relaciones con las instituciones financieras internacionales y a que monopolizaban las tareas técnicas del gobierno, por lo que se volvieron indispensable dentro del gobierno.

2.1.1. LA INFLUENCIA DEL SECTOR EMPRESARIAL Y FINANCIERO EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICA

Las investigaciones académicas sobre los empresarios en México y su influencia en la política comenzaron

a realizarse en la década de 1970, después de los desencuentros que ocurrieron entre algunas fracciones empresariales y el gobierno de Echeverría. Tales investigaciones se concentraron en el estudio de los conflictos de esa década, después en los intentos de conciliación entre estado y empresarios en el sexenio de José López Portillo y posteriormente en el papel de los empresarios durante el cambio de modelo de desarrollo en México. Hay relativamente pocos trabajos que traten el tema empresarial entre 1956 y 1972, y más bien se ha aceptado la idea de que entre 1940 y 1970 se estableció un «acuerdo básico» entre el estado y los empresarios, cuyo resultado fue «diluir las diferencias entre lo público y lo privado».⁹⁷ Incluso se ha llegado a afirmar que, entre 1940 y 1970, los gobernantes mexicanos pudieron llegar a la conclusión «de que lo que era bueno para el Estado era bueno para el sector privado, y viceversa».⁹⁸

Por su parte, Meyer afirma que el sector empresarial no tenía gran relevancia en la toma de decisiones hacia principios de los sesentas, pues el gobierno llevaba la batuta de la toma de decisiones políticas: «la derecha que importaba estaba ya cooptada por el gobierno y la formaban banqueros, industriales y los dueños de los medios de comunicación. En general, las grandes organizaciones empresariales —Concanaco, Concamin o la Asociación de Banqueros— seguían los lineamientos del gobierno; y cuando tenían conflictos con éste, los negociaban en privado».⁹⁹

Más que estudiar la influencia de los sectores empresariales sobre la formulación de la política económica, los estudios que tratan del periodo 1956-1972 han estudiado el tema de la planeación de desarrollo. Uno de los estudios más significativos es el de Shafer, quien describe la planeación del desarrollo en México como un proceso de «ajuste mutuo», en el cual muchas agencias públicas tenían capacidad para tomar decisiones de política económica y tenían que competir entre ellas para adaptar sus planes económicos.¹⁰⁰ Pero, según Shafer, la «tradicción mexicana» (concepto que el autor no define) aceptaba la intervención estatal en la economía y concedía poca influencia a los empresarios. Más que competir con el sector público, el sector privado era complementario al primero.¹⁰¹

⁹⁷ Matilde Luna Ledesma, *Los empresarios y el cambio político, 1970-1987*, México, D. F., Era-UNAM, col. Problemas de México, 1992, p. 23.

⁹⁸ Miguel Wionczek, «Antecedentes e instrumentos de la planeación de México», en Horacio Flores de la Peña *et al.*, *Bases para la planeación económica y social de México*, México, D. F., Siglo XXI, 1966, p. 29.

⁹⁹ Lorenzo Meyer, «Relaciones México-Estados Unidos. Arquitectura y montaje de las pautas de la guerra fría, 1945-1964», *Foro Internacional*, 50, 2 (2010), p. 231.

¹⁰⁰ Robert Jones Shafer, *Mexico. Mutual adjustment planning*, Siracusa, Syracuse University Press, 1966, pp. 121-122.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 124.

Cuando se estudian los desencuentros entre estado y empresarios entre 1940 y 1970, los análisis se concentran más bien en las declaraciones y las estrategias de comunicación de ambos actores, pero no la capacidad de influencia que los empresarios tuvieron en la toma de decisiones de política económica. Hay algunos estudios que han analizado, por ejemplo, el enfrentamiento de declaraciones entre algunos empresarios y el gobierno de López Mateos entre 1960 y 1961, aunque estos autores ven este periodo más como un «breve paréntesis» en la relación cordial entre empresarios y estado entre 1940 y 1970.¹⁰² También se ha subrayado que hacia finales del sexenio de Ruiz Cortines los empresarios agrupados en la Cámara Nacional de Comercio (Canaco) protestaron por la intervención estatal en el sector. En 1959 se fundó el Consejo Nacional de la Publicidad, y tres años más tarde en Consejo de Mexicano de Relaciones Públicas.¹⁰³ Según Alba, estos órganos mostraban la capacidad organizativa de los empresarios y su deseo de influir en la política, «en lugar de restringirse al campo de la producción y distribución de bienes y servicios».¹⁰⁴ Otra muestra clara de los desencuentros entre empresarios y estado fue el desplegado publicado en noviembre de 1960, firmado por la Concamin, la Concanaco y la Coparmex, titulado «¿Por cuál camino, señor presidente?», en que reprochaban al estado que su política económica y el gasto público eran anticonstitucionales.¹⁰⁵ Además, como puede verse al revisar la bibliografía mencionada, los estudios se concentran en el estudio de los empresarios organizados, por ejemplo en cámaras y confederaciones.

Hay pocas excepciones de investigaciones que traten de establecer un vínculo entre la capacidad política del sector privado y la formulación de la política económica; uno de los ejemplos más notables es el libro de Sanford Mosk, quien estudia el surgimiento de lo que denomina «nuevo grupo» durante el sexenio de Alemán; otro ejemplo es el libro de Concheiro, Gutiérrez y Fragosa,¹⁰⁶ y las encuestas a empresarios realizadas por Flavia Derossi en 1971.¹⁰⁷

¹⁰² Véase, por ejemplo, M. Luna Ledesma, *op. cit.*; aunque el libro de Luna trata precisamente sobre los empresarios a partir de la década de 1970, dedica el primer capítulo a explorar brevemente las décadas de 1940-1970. Véase también Juan Manuel Martínez, *Conflicto empresarios-estado en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*, México, D. F., Nueva Imagen, 1986, que también se concentra en estudiar las declaraciones de los actores involucrados.

¹⁰³ Carlos Alba, «Empresarios, política y sociedad en América Latina. El caso de México», *Política & Sociedade. Revista de Sociología Política*, 9, 17 (2010), pp. 19-20.

¹⁰⁴ Carlos Alba, «Las relaciones entre los empresarios y el estado», en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. II: *Actores*, México, D. F., Océano, 2005, p. 164.

¹⁰⁵ *Excelsior*, 24 de noviembre de 1960.

¹⁰⁶ Elvira Concheiro, Antonio Gutiérrez y Juan Manuel Fragosa, *El poder de la gran burguesía*, México, D. F., Ediciones de Cultura Popular, 1979.

¹⁰⁷ Flavia Derossi, *The Mexican entrepreneur*, Paris, OECD, 1971.

2.1.2. ALTERNATIVA PARA EL ESTUDIO DE LA RELACIÓN EMPRESARIOS-ESTADO

Como es posible ver en los estudios mencionados, se suele asumir que el estado mexicano tenía la capacidad de formular su política económica de manera autónoma, pero al hacerlo nos encontramos con la dificultad para explicar por qué esa política fue, por una parte, tan favorable al sector privado, pero, por otra, minó la capacidad estatal en aspectos básicos como la recaudación tributaria y privó al estado de algunos de los instrumentos fundamentales para impulsar el desarrollo, tales la política cambiaria y la crediticia. Si seguimos asumiendo que el estado era autónomo para formular su propia política macroeconómica, sería necesario suponer que el estado cedió facultades al sector privado por su propia voluntad, como algunos autores han hecho sin muchas pruebas: «el Estado convirtió, gratuitamente, al sector privado en un vehículo de transmisión del sentir social».¹⁰⁸

Sin embargo, como se observó en el capítulo anterior, la política económica del consenso alemanista se caracterizó por ser siempre favorable a los grandes empresarios: la política fiscal se basó en la baja recaudación, las tasas de interés se mantuvieron altas (lo cual beneficiaba al sector financiero) y el tipo de cambio se mantuvo fijo, lo cual aseguraba que los insumos importados se abarataran. La política de estabilización de precios no solo garantizaba el mantenimiento de tasas altas de ganancia, sino que además conjuraba uno de los grandes temores expresados por el sector privado: el alza de los salarios nominales.

Propongo analizar la relación estado-empresarios desde un punto de vista que se ha explorado poco, es decir, el de las conexiones personales. Este análisis pretende, así sea de manera incompleta, llenar uno de los vacíos que existen en el estudio del sector privado durante esta época, es decir, por qué su relación con el estado fue tan cordial y favorable a sus intereses sin que hubiera claros mecanismos de representación. Considero importante analizar este tipo de relaciones porque los testimonios que hay al respecto reconocen que la búsqueda de interacción personal con agentes estatales era necesaria para promover sus intereses, como queda claro en las encuestas de Derossi de 1970:

¹⁰⁸ Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, banca y estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo. 1976-1982*, México, D. F., Flacso-Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 47-48. Hernández argumenta que el estado eligió a la iniciativa privada como un interlocutor ya que los trabajadores eran parte orgánica del estado, desde un punto de vista corporativo, y por tanto se expresaban directamente en el estado. Sin embargo, esta interpretación es resultado de usar el marco teórico corporativo de manera deductiva para hacerlo encajar en la realidad mexicana.

Un empresario importante afirmó que, como los precios de las materias primas y de los productos finalizados estaban controlados por el gobierno, era necesario tener contacto cercano con varios funcionarios y que, como los secretarios solo recibían a presidentes de compañías, gastaba mucho de su tiempo en entrevistas oficiales. Otro, conocido por sus conexiones familiares influyentes en círculos políticos, admitió que había gastado parte de su tiempo en cultivar sus amistades políticas que ocupaban puestos importantes y que dejaba a su equipo administrativo manejar las tareas cotidianas.¹⁰⁹

Según Hugo Margáin, quien ocupó varios cargos durante el sexenio de López Mateos y fue Secretario de Hacienda entre 1970 y 1973, «es ridículo afirmar que el sector privado no ha tenido influencia en el estado; siempre ha sido una influencia en este país. En todas las posiciones que he tenido durante los muchos años que he estado en la vida pública, ellos siempre han estado activos».¹¹⁰ Según Margáin, una de las razones que facilitaba tales contactos entre el sector privado y algunos funcionarios era que muchos de ellos eran egresados de las mismas escuelas. Margáin, por ejemplo, tenía muchos contactos con miembros del sector privado porque había estudiado en el Colegio Francés de Morelos, y afirmaba que «su experiencia educativa le daba una ventaja con los contactos sociales que no compartían los colegas que habían ido a escuelas públicas».¹¹¹

2.1.3. LOS IDEÓLOGOS DEL CRECIMIENTO MODERADO

La dificultad de explorar las relaciones entre actores del sector privado y funcionarios estatales ha sido un obstáculo para su investigación. Vernon describió la política en México como un témpano (*iceberg*), en que solo una parte pequeña de las pugnas entre los sectores públicos y privados era visible, y prácticamente todo ocurre debajo del agua.¹¹² Cuando Daniel Szabo describió a Ortiz Mena, con quien trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), afirmó que el exsecretario de Hacienda era «un mexicano típico, por la manera en que trabajaba, detrás de siete velos».¹¹³

¹⁰⁹ F. Derossi, *op. cit.*, p. 40, n. 1.

¹¹⁰ Roderic Ai Camp, *Entrepreneurs and politics in twentieth-century Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, p. 95.

¹¹¹ *Loc. cit.*

¹¹² Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico en México. Papeles representados por los sectores público y privado*, México, D. F., Diana, 2.^a ed., 1967, p. 171.

¹¹³ Charles Stuart Kennedy, entrevista con Daniel Szabo, 22 de enero de 2001, Association for Diplomatic Studies and Training, http://www.adst.org/OH_TOCs/Szabo_Daniel.toc.pdf, consultado el 7 de febrero de 2017.

Es difícil tratar de ver lo que ocurría debajo de la superficie o detrás de los siete velos. Por lo tanto, en este capítulo me dedicaré a ver solo uno de los aspectos de esa relación, es decir, el del punto de vista de algunos funcionarios involucrados en las negociaciones con el sector privado. Sostengo que algunos funcionarios dentro del estado actuaban como representantes de los intereses de algunos sectores privados. Así pues, durante el consenso alemanista, el sector empresarial y financiero vio sus intereses representados dentro del gobierno a través de ciertos personajes (Antonio Carrillo Flores, Antonio Ortiz Mena, Rodrigo Gómez, Manuel Sánchez Cuen, entre ellos) que dominaron la SHCP y el Banco de México, órganos que se encargaron de definir la política macroeconómica de ese periodo. Todos esos personajes tenían en común su relación cercana con Miguel Alemán Valdés, expresidente y empresario, pues habían sido compañeros en su etapa formativa y después habían hecho su carrera con ayuda de Alemán.

Para denominar a este grupo de funcionarios, retomo la expresión acuñada por Fernando Martí, quien los llamó «ideólogos del crecimiento moderado». Fueron ellos quienes, desde la burocracia federal, pusieron en práctica el consenso alemanista; eran funcionarios «sensatos y prudentes, tratando de conducir al país por una brecha económica con pocas sorpresas y menos sobresaltos [...], convencidos de que no se podría crecer más rápidamente».¹¹⁴ Los ideólogos del crecimiento moderado creían que, dadas las características de la industria mexicana, cualquier aceleración del crecimiento causaría que las importaciones repuntaran, situación que llevaría a una nueva devaluación. Los ideólogos del crecimiento moderado creían que la estabilidad de precios era una meta más importante que el crecimiento económico y el cambio estructural de la economía mexicana. Rodrigo Gómez, quien fue director del Banco de México entre 1952 y 1970, es uno de los mejores ejemplos de esa forma de concebir el desarrollo:

Estimo que el caso de México comprueba que la base de un crecimiento estable es una estrategia económica y social bien concebida, llevada a la práctica mediante programas integrados, y que se hacen más inversiones públicas y privadas y se otorga más crédito a través de una disciplina presupuestal y crediticia que impida la inflación, que cediendo a las presiones que consideran ésta como una forma de promover el desarrollo.¹¹⁵

¹¹⁴ Fernando Martí, *Cancún. Fantasía de banqueros. La construcción de una ciudad turística en la selva mexicana*, México, D.F., edición del autor, 1985, pp. 11-12.

¹¹⁵ Rodrigo Gómez, «Estabilidad y desarrollo. El caso de México», *Comercio exterior*, noviembre de 1964, p. 782.

Si las declaraciones públicas de Gómez dejan clara su preferencia por la estabilidad de precios por encima de la promoción del desarrollo, las aseveraciones que hacía en privado no dejaban lugar a dudas. Como se verá más adelante, Gómez manifestó en varias ocasiones su desprecio por las solicitudes de crédito por parte de los productores agrícolas, calificándolas como *expedientes inflacionarios*, “*pozos sin fondo*”». ¹¹⁶ La actitud oficial del Banco de México preocupaba a los observadores internacionales de la OEA y el Banco Mundial que conocían la situación por la que pasaba la agricultura y la industria y la escasez del crédito para desarrollar esos sectores. ¹¹⁷ Según el testimonio de Natán Warman, quien fue funcionario de la SHCP entre 1955 y 1970, las opiniones de Rodrigo Gómez sobre la expansión del crédito eran tajantes y bien conocidas en los sectores público y privado. ¹¹⁸

Por su parte, Ernesto Fernández Hurtado, mano derecha de Rodrigo Gómez, afirmaba que «la política monetaria mexicana debe [...] procurar condiciones de estabilidad cambiaria y diferenciales adecuados de las tasas de interés respecto a las del exterior. Esto nos permite retener el ahorro nacional en el país». ¹¹⁹ Y Antonio Ortiz Mena, el más destacado de los ideólogos del crecimiento moderado, expresó así su opinión sobre el papel de la estabilidad:

Correspondía al Secretario de Hacienda llevar a la práctica una Política Económica que sostuviera el tipo de cambio y propiciara la estabilidad de precios. El mantener la estabilidad se convirtió en el objetivo central de la política macroeconómica. Para lograrlo, había que echar mano de los principales instrumentos de la política económica, sobre todo, resultaba indispensable crear una situación sana en las finanzas públicas, y mantener bajo control la expansión de los agregados monetarios. ¹²⁰

2.2. El consenso alemanista

Aunque denomino a ese grupo *ideólogos del crecimiento moderado*, no sostengo que la política macroeconómica que impulsaron haya tenido motivaciones ideológicas; por el contrario, esa política económica puede explicarse por la cercanía entre ese grupo de funcionarios y el sector privado. En efecto, el grupo que

¹¹⁶ Víctor L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», 13 de enero de 1963, AHCM-FVLU, caja 4 (donación 2012), serie Recaudación fiscal, expediente 17, f. 90.

¹¹⁷ Véase *infra*, la sección Política crediticia del capítulo 3.

¹¹⁸ Daniel Tinajero, entrevista con Natán Warman, 27 de febrero de 2017.

¹¹⁹ Ernesto Fernández Hurtado, «Reflexiones sobre aspectos fundamentales de la banca central en México», en Ernesto Fernández Hurtado (selec.), *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos 1925-1975*, México, BM-FCE, col. Lecturas, 17, México, D. F., 1981, p. 23.

¹²⁰ Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador. Reflexiones de una época*, México, D. F., FCE-Colmex, 1998, p. 82.

dominó la política económica del desarrollo estabilizador formaba parte de una «camarilla»¹²¹ que estaba íntimamente relacionada con Miguel Alemán y los empresarios alemanistas. Carrillo Flores, Ortiz Mena, Rodrigo Gómez, Sánchez Cuen, todos tienen en común haber iniciado su carrera a la sombra de Alemán y haber formado parte de su grupo cercano lo largo de su trayectoria política. A su vez, Alemán y su grupo tenían relaciones estrechas con una de las facciones empresariales más importantes de México, que Concheiro *et al.* denominan «la fracción de los cuarenta», de la que el mismo Alemán era parte fundamental.

Así, durante el llamado «desarrollo estabilizador» una parte importante del sector privado, la del grupo de empresarios que crecieron al amparo del alemanismo, pudo participar en la definición de la política macroeconómica de México debido a sus conexiones políticas con los tomadores de decisiones dentro del gobierno. Además, lo que distingue particularmente a esta época, y la dota de sus especiales características de estabilidad *aparente* es que, aunque la camarilla alemanista tenía nexos con una parte del sector privado, de la cual formaba parte Miguel Alemán, pudo reflejar los intereses de las facciones empresariales y financieras más importantes.

2.2.1. 1954: LOS ORÍGENES DEL CONSENSO ALEMANISTA. LOS ROBLES Y LOS DE OVANDO, DEL BRAZO

De las distintas facciones empresariales,¹²² la que se mostró más crítica a la política de industrialización durante los sexenios de Ávila Camacho y Alemán fue el grupo Monterrey. Las críticas de los empresarios se concretaron en la fundación de instituciones que pretendían contrarrestar la intervención estatal, como la Asociación Mexicana de Cultura (1946), el Instituto Tecnológico de México (1946) y la Mont Pelerin Society (1958).¹²³ Sin embargo, desde la segunda mitad de los cincuentas, los empresarios de las facciones más variadas, desde el grupo Monterrey, caracterizado por su independencia política, hasta los *nouveaux*

¹²¹ Camp define *camarilla* como «grupo de individuos que tiene intereses políticos comunes y confían el uno en el otro para mejorar sus posibilidades dentro de la dirigencia política». Véase Roderic Ai Camp, *La política en México. El declive del autoritarismo*, México, D.F., Siglo XXI, 4.ª ed. aumentada y puesta al día, p. 159.

¹²² Por desgracia, por cuestiones de espacio no me es posible extenderme a profundidad sobre el estudio de las facciones empresariales que había en México a mediados de siglo. Uno de los trabajos más notables sobre el origen y la configuración de las facciones empresariales es el de Elvira Concheiro *et al.*, *El poder de la gran burguesía*, México, D.F., Ediciones de Cultura Popular, 1979.

¹²³ Véase María Eugenia Romero Sotelo, «Las raíces de la ortodoxia en México», *Economía UNAM*, 8, 24 (2011), pp. 33-35, 46-47. Romero Sotelo ha recopilado las posiciones ideológicas de ese grupo empresarial en María Eugenia Romero Sotelo, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela austriaca*, México, D.F., FCE-UNAM, 2016. Sobre la Mont Pelerin Society, es significativo que se fundó en 1958 y sus posturas fueron poco influyentes debido a que sus comienzos coincidieron con el periodo de estabilización económica.

riches que aparecieron bajo la protección del gobierno de Alemán, se mostraron favorables a la política económica del gobierno. Quizá la única excepción ocurrió a mediados de 1960, cuando, luego del triunfo de la Revolución cubana, hubo inquietudes sobre la postura que tomaría el gobierno mexicano al respecto, especialmente luego de la declaración de López Mateos de que su gobierno era «de extrema izquierda dentro de la Constitución».¹²⁴ Según testimonios recogidos por Briz Garizurieta, en gran medida fue esa inquietud la que motivó la fundación del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) en septiembre de 1962.¹²⁵ Sin embargo, como sostiene la autora, desde que «el gobierno logró recuperar la confianza de los empresarios, las relaciones [entre el CMHN y el gobierno federal] mejoraron sensiblemente [...]. Los problemas sobrevinieron hasta el régimen echeverrista».¹²⁶ Lo que es más peculiar, la política macroeconómica del consenso alemanista pudo también, en ese momento particular, satisfacer las demandas de los sectores obreros, como se analizará en el capítulo 4.

Es por eso que me parece acertado decir que durante el periodo de estabilidad de precios se estableció un acuerdo entre las fracciones empresariales, el estado y posteriormente el sector obrero, que aquí denomino *consenso alemanista*. 1954 fue un año fundamental para la formación de ese consenso, pues a partir de la devaluación de ese año se sentaron las bases para la política de estabilización, basada en la restricción monetaria, la fijación de un tipo de cambio inamovible por 22 años y en la inversión extranjera.

Hay tres razones que me permiten afirmar que desde mediados de los cincuenta se formó un acuerdo entre las distintas fracciones empresariales que hasta entonces habían tenido posturas divergentes. En primer lugar, porque en ese periodo se consolidan las grandes empresas oligopólicas que habrían de caracterizar la economía del consenso alemanista. Según uno de los estudios más notables sobre la industrialización en México entre 1940 y 1952, elaborado por el BIRE, hasta 1952 la mayor parte de la inversión industrial fue realizada por empresas medianas y pequeñas.¹²⁷ En contraste, a partir de 1954 se observa una ten-

¹²⁴ Estos enfrentamientos de declaraciones entre algunos empresarios y el gobierno de López Mateos pueden verse con más detalle en J. M. Martínez, *op. cit.*, pp. 125-163.

¹²⁵ Marcela Briz Garizurieta, *El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Surgimiento y consolidación*, México, D. F., UNAM, 2002, p. 22.

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 2-23.

¹²⁷ Raul Ortiz Mena, Victor L. Urquidi, Albert Waterston y Jonas H. Haralz, «The major long-term trends in the Mexican economy, with particular reference to Mexico's capacity to absorb additional foreign investments», reporte de la Combined Mexican Working Party del BIRE, septiembre de 1952, p. 81. Hay una traducción parcial de ese reporte al español, véase Raúl Ortiz Mena y Urquidi L. Víctor, *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, México, D. F., Nafin, 1953.

dencia hacia la concentración financiera e industrial; por esta razón, Cordera y Ruíz llaman a esta época «transición al desarrollo oligopólico».¹²⁸ Los resultados de esa tendencia hacia la concentración se reflejan en el análisis de Cordero, quien, con base en los datos del censo industrial de 1965, concluye que, de los poco más de 136 mil establecimientos industriales, 1117, equivalentes a 0,82 % representaban 64,28 % de la producción y 66,34 % del capital.¹²⁹ Respecto al sector financiero, uno de los estudios clásicos del sistema financiero mexicano encontró que hacia 1970, los dos bancos más grandes, el Banco Nacional de México (Banamex) y el Banco de Comercio (Bancomer), concentraban 56 % del total de activos bancarios. Igualmente, las dos financieras más grandes concentraban más de la mitad de los activos totales. Además, según el autor, esos datos subestiman la concentración bancaria, pues en realidad existían numerosas interconexiones entre distintas asociaciones financieras (varios individuos formaban parte del consejo directivo de varias instituciones), por lo que la concentración bancaria era aún mayor.¹³⁰

En segundo lugar, si analizamos la formación de los consejos de administración de algunas empresas más importantes de los grupos empresariales, observamos que, para la década de 1950, empresarios del grupo Monterrey ya formaban parte de los consejos de administración de algunas empresas de empresarios alemanistas y viceversa. Quizá los ejemplos más representativos sean los bancos. Bancomer fue fundado por un miembro del grupo Monterrey, Salvador Ugarte, miembro del grupo de empresarios conocido como «buda» (por Raúl Baillères, Salvador Ugarte, Mario Domínguez y Ernesto Amezcua). Baillères también participó en su fundación. Unos años después, se unieron William Jenkins, Manuel Espinosa Yglesias y Maximino Ávila Camacho. Además, Bancomer mantuvo lazos con dos políticos-empresarios surgidos durante el periodo alemanista, Aarón Sáenz y Eduardo Bustamante. Ellos dos también participaban en el consejo de administración del Banco de Industria y Comercio, fundado en 1932 por Sáenz como Banco Azucarero.¹³¹

Banamex es otro buen ejemplo de las relaciones entre los viejos y nuevos empresarios. Era dirigido por

¹²⁸ Rolando Cordera Campos y Clemente Ruiz Durán, «Esquema de periodización del desarrollo capitalista en México. Notas», *Investigación Económica*, 153 (1980), p. 26.

¹²⁹ Salvador Cordero Huerta, *Concentración industrial y poder económico en México*, México, D.F., Colmex, 1977, col. Cuadernos del CES, 18, pp. 12-13.

¹³⁰ R. S. Eckaus, «The structure and performance of the Mexican Banks», documento de trabajo, Massachusetts, MIT, octubre de 1974, pp. 14-18.

¹³¹ E. Concheiro *et al.*, *op. cit.*, p. 192.

miembros de la familia Legorreta, que colaboraban con el banco desde el Porfiriato, cuando era de propiedad de franceses y españoles.¹³² En su consejo de administración también estuvieron Pablo Díez Fernández, de grupo Monterrey y Antonio Ruiz Galindo, integrante del Grupo Desc y destacado político alemánista.¹³³ Multibanco Comermex es otro ejemplo: fundado en 1934 como Banco Comercial mexicano por Eloy Vallina, de la fracción alemánista, en su consejo de administración también participaban otros empresarios surgidos durante el periodo alemánista, como Eduardo Suárez, Carlos Trouyet (quien, según algunas versiones periodísticas, era socio de Antonio Ortiz Mena, como se verá más adelante) y Aníbal de Iturbide Preciat, pero también empresarios del grupo Monterrey, como Baillères, Amezcua, y Eugenio Garza Lagüera.¹³⁴

Otros ejemplos de la interacción entre los empresarios ligados con Alemania y los viejos empresarios cuyas fortunas databan del Porfiriato están en los consejos de administración de Celanese Mexicana (Gastón Azcárraga, Díez Fernández, Legorreta), Cervecería Moctezuma (Baillères, De Iturbide, Manuel Senderos, Carlos Trouyet, Plácido Arango, Augusto Domínguez, Luis Aguilar), Grupo Sidermex Altos Hornos (Ruíz Galindo, Legorreta, Juan Sánchez Navarro, proveniente de una familia de empresarios que se remonta al Segundo Imperio), Telmex (Ruiz Galindo, Legorreta, Vallina, Trouyet), Tamsa (Ernesto Fernández Hurtado, quien también fue funcionario destacado, Bruno Pagliai, De Iturbide, Carlos Abedrop, Eduardo Bustamante, Ruiz Galindo, Vallina, Trouyet, Sánchez Navarro).¹³⁵

La tercera razón por la que afirmo que en 1954 se creó un acuerdo empresarial que daría forma a la política macroeconómica del consenso alemánista está directamente relacionada con la formulación de esa política, y se trata de las motivaciones que llevaron a la devaluación de 1954. Según algunos analistas, es difícil explicar qué motivo al gobierno mexicano, cuando aparentemente no era necesario realizarla en ese momento.¹³⁶ Al formar parte de los acuerdos de Breton Woods, el Fondo Monetario Internacional debió apro-

¹³² Leonor Ludlow, «Agustín Legorreta García», en Leonor Ludlow (coord.), *Grandes financieros mexicanos*, México, D.F., LID, 2015, pp. 195-199; María Eugenia Romero Sotelo, «Agustín Legorreta López Guerrero», en L. Ludlow (coord.), *op cit.*, p. 283.

¹³³ R. A. Camp, *op. cit.*, p. 178.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 187.

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 177-189.

¹³⁶ «En efecto, la devaluación fue sorpresiva porque si bien el nivel de la reserva estaba disminuyendo, su monto aún podía hacer posible sostener el tipo de cambio por un poco más de tiempo. La medida también fue sorpresiva porque los precios estaban muy estables desde hacía dos años, mientras que en las ocasiones anteriores las depreciaciones [*sic*] del tipo de cambio normalmente habían ocurrido en un contexto fuertemente inflacionario. Como era de esperarse, la devaluación fue

bar la devaluación monetaria de 1954, y gracias a los documentos en que el gobierno mexicano comunicó su intención de devaluar podemos conocer cuáles fueron los argumentos detrás de la decisión. Con base en el análisis de esos documentos, considero que la devaluación fue fundamental para instaurar una política estabilizadora que reconciliaría los intereses de los viejos y nuevos empresarios, pues sentó las bases para dos de los pilares de la política macroeconómica del consenso alemanista: el endeudamiento externo y las alianzas con la inversión extranjera. La devaluación resolvió a mediano plazo el problema del desequilibrio en balanza comercial y aumentó los ingresos fiscales a través de los impuestos a las exportaciones, pero también aseguró una revaluación de las reservas del Banco de México, lo que permitió tener una base de créditos externos más amplia. Así, sentó la devaluación sembró las raíces para una política basada en la estabilidad macroeconómica que hiciera atractiva la llegada de capitales extranjeros. (Véase el anexo 3).

El gobierno solicitó al FMI la aprobación de la devaluación el 14 de abril de 1954, es decir, tres días antes de que ocurriera. Raúl Martínez Ostos, representante de la SHCP y del Banco de México ante el FMI, comunicó a Ivar Rooth, director del FMI, la intención del Secretario de Hacienda y del Director del Banco de México de devaluar el peso mexicano de 8,65 a 12,5 pesos por dólar estadounidense¹³⁷, y solicitó un acuerdo de derecho de giro (*Stand-by Agreement*) por cincuenta millones de dólares.¹³⁸ En una explicación más amplia, Martínez Ostos justificó que la devaluación era necesaria para equilibrar la balanza de pagos. Además, para evitar que se pensara que se trataba de una devaluación competitiva, el gobierno mexicano propuso aumentar los impuestos a las exportaciones, lo cual, además, elevaría los ingresos del gobierno.¹³⁹ El incremento de los impuestos a la exportación se lograría subiendo la sobretasa de impuestos a las expor-

criticada porque no se consideraba necesaria, pero tanto el secretario de Hacienda como el director del Banco de México defendieron repetidamente la necesidad y pertinencia de la medida». Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, D. F., FCE-Colmex, 1996, pp. 46-47.

¹³⁷ Correspondencia de Raúl Martínez Ostos a Ivar Rooth, 14 de abril de 1954, Archives of the International Monetary Fund (AIMF), colección Executive Board Documents, serie Executive Board Specials, subserie 1954, documento Mexico (EBS/54/11), f. 3.

¹³⁸ Correspondencia de Raúl Martínez Ostos a Ivar Rooth, 16 de abril de 1954, AIMF, colección Executive Board Documents, serie Executive Board Specials, subserie 1954, documento Use of fund's resources - Stand-by agreement with Mexico (EBS/54/11, sup. 6), f. 10.

¹³⁹ Memorando del Secretario en Funciones a los Miembros del Directorio Ejecutivo, AIMF, colección Executive Board Documents, serie Executive Board Specials, subserie 1954, documento Par value - Mexico (EBS/54/11, sup. 2), f. 1.

taciones, que pasaba de 15 a 20 %. Según Martínez Ostos, el aumento del costo del dólar encarecería los costos de producción interna, lo cual haría que los exportadores no se beneficiaran de la devaluación.¹⁴⁰

El FMI consideró que la solicitud de México era procedente debido al deterioro que había experimentado la balanza de pagos a partir de 1950 y a que las reservas internacionales no eran suficientes para lidiar con los movimientos de capital de corto plazo. Según el análisis que el FMI hizo de la solicitud mexicana, el Banco de México podría enfrentarse en el futuro cercano a fugas de capitales para las que no estaba preparado debido a que sus reservas eran insuficientes.¹⁴¹ Además de esas razones, la prensa financiera internacional reportaba que, según declaraciones del Secretario de Hacienda, Antonio Carrillo Flores, una de las razones para devaluar era crear condiciones que permitieran atraer capitales extranjeros. Como resultado de la devaluación, las reservas internacionales de México aumentarían de un momento a otro, ya que estaban en oro, plata y divisas.¹⁴² En su momento, el banquero Antonio Sacristán Colás interpretó esas declaraciones de Carrillo Flores como una señal de la política de endeudamiento: en efecto, al revaluar las reservas internacionales, el Banco de México obtenía una base más amplia para la solicitud de créditos externos.¹⁴³

En resumen, para la década de 1960, tanto el sector financiero como el industrial estaban fuertemente concentrados. Por otra parte, la élite empresarial prerrevolucionaria y los empresarios alemanistas comenzaron a coincidir en los consejos de administración de varias empresas de ambos grupos, lo cual puede interpretarse como un acercamiento entre esas dos fracciones y la convergencia de sus intereses. La devaluación de 1954 y la estrategia económica posterior, basada en gran medida en el crédito externo y la atracción de inversión, son muestra de que para 1954 ya era posible hablar de un solo grupo de intereses de los grandes empresarios y financieros. Este proceso puede compararse con el descrito por Fuentes en *La región más*

¹⁴⁰ Correspondencia de Raúl Martínez Ostos a Ivar Rooth, 19 de abril de 1954, AIMF, colección Executive Board Documents, serie Executive Board Specials, subserie 1954, documento Use of fund's resources - Stand-by agreement with Mexico (EBS/54/11, sup. 6), f. 10.

¹⁴¹ Proposal by Mexico for a Par Value Adjustment and for a Stand-By Arrangement, documento preparado por el Western Hemisphere Department del FMI, 16 de abril de 1954, AIMF, colección Executive Board Documents, serie Executive Board Specials, subserie 1954, documento Removal of Mexico's application from agenda of the international wheat council's forthcoming session (EBS/54/21, sup. 3), f. 3.

¹⁴² «Aims of Mexico's devaluation. Finance Minister on new tax changes», *The Financial Times*, 27 de abril de 1954, reporte de prensa en AIMF, colección Executive Board Documents, serie Press Reports, subserie 1954, documento Aims of Mexico's Devaluation Finance Minister on New Tax Changes (PREP/54/141), 27 de abril de 1954, pp. 2-3.

¹⁴³ Antonio Sacristán Colás, «Apuntes sobre la economía mexicana. La espiral de tasa de interés, precios y tipo de cambio», en Nora Lustig (comp.), *Panorama y perspectivas de la economía mexicana. Memoria del Coloquio sobre Economía Mexicana. Marzo de 1979*, México, D.F., Colmex, col. Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 11, 1980, p. 541; Antonio Sacristán Colás, «Aspectos económicos de un sistema de banca nacional», *El economista mexicano*, 16, 5 (1982), p. 49.

transporte, cuando los Robles, familia epítome de la oligarquía que surgió de la Revolución, comienzan a trabar relaciones con los De Ovando, la vieja oligarquía porfirista: «Norma Robles y Pimpinela de Ovando, del brazo. Dame clase y te doy lana. Dame lana y te doy clase. Te petateaste demasiado pronto, Porfirio».¹⁴⁴

2.2.2. MIGUEL ALEMÁN, EL EMPRESARIO Y SUS INTERESES

Aunque la incursión de Alemán en los negocios ocurrió desde la década de 1920 en el sector inmobiliario, su asociación con grupos empresariales se dio sobre todo en su época como presidente. A continuación, enumeraré algunas de las relaciones de negocios más notorias de Alemán, para destacar cómo el expresidente, a la vez que encabezaba una fracción política, la camarilla alemanista, tenía vínculos económicos con los empresarios más destacados. El mismo expresidente tenía intereses económicos en numerosas empresas. ¿Es posible siquiera imaginar que un individuo como Miguel Alemán Valdés, empresario con innumerables intereses económicos, industriales y financieros y a la vez con una capacidad de influencia política enorme, no haya tratado de influir en la formulación de una política macroeconómica que le fuera favorable? Recordemos que, en abril de 1955, Miguel Alemán reconoció ante el embajador estadounidense, Francis White, haber cometido actos de corrupción y, de hecho, ser un ladrón.¹⁴⁵

Una de las asociaciones más notorias de Alemán fue la que tuvo con el empresario de origen italiano Bruno Pagliai, con quien fundó en Veracruz varias empresas metalúrgicas: Tubos de Acero de México (Tamsa) en 1952, Aluminio S. A. de C. V en 1959, T. F. de México en 1960 y Metalver en 1961. Alemán también tenía intereses en el sector de las comunicaciones, y su hijo, Miguel Alemán Velasco, fue vicepresidente ejecutivo de Televisa y accionista del periódico *Novedades*, empresas en que también participaban Emilio Azcárraga Vidaurreta, Rómulo O’Farrill y William Jenkins. Con este, uno de los principales accionistas de Bancomer, Alemán tenía una relación económica muy cercana que ambos trataron de mantener en secreto y, según Paxman, es muy probable que también compartieran intereses en la industria televisiva y cinemato-

¹⁴⁴ Carlos Fuentes, *La región más transparente*, México, D. F., FCE, col. Letras Mexicanas, 38, 1958, p. 40.

¹⁴⁵ Véase Rogelio Hernández, *Presidencialismo y hombres fuertes en México. La sucesión presidencial de 1958*, México, D. F., 2015, p. 86, n. 2.

gráfica, así como en el sector de bienes raíces.¹⁴⁶ Debido a esas asociaciones, Concheiro *et al.* llaman a este grupo empresarial *grupo Pagliai-Alemán-Azcárraga*.¹⁴⁷

Alemán, junto con Pagliai y Jorge Larrea, también controlaba Industrial Minera México, en cuyo consejo participaban también Antonio Ruiz Galindo (quien fue Secretario de economía de Alemán), Camilo Garza Sada (del Grupo Monterrey), Enrique Rojas Guadarrama, José Mendoza Fernández, Juan Sánchez Navarro (de Cervecería Modelo y Bancomer), Rómulo O'Farril, Alejandro Cumming y Jorge Sánchez Mejorada.¹⁴⁸ Otro empresario asociado con Alemán era Carlos Trouyet, quien también era miembro de los consejo directivos de Tamsa, del Banco Comercial Mexicano (más tarde Multibanco-Comermex) y de Cervecería Moctezuma (de Raúl Baillères, del Grupo Monterrey). Según una versión periodística, Trouyet era propietario de la Sociedad ganadera Cuatro Amigos, junto con Antonio Ortiz Mena;¹⁴⁹ su hijo, Francisco Trouyet Hauss, era miembro del consejo directivo de Grupo Desc.¹⁵⁰ Antonio Ruiz Galindo, quien fue Secretario de Economía con Alemán, también tenía vínculos con Pagliai al formar parte del consejo directivo de Tamsa. Su hijo, Antonio Ruiz Galindo Gómez, fue presidente de grupo Desc y formaba parte del consejo directivo de Banamex y de Industrial Minera México, donde, como vimos, participaba Alemán.¹⁵¹ Por su parte, Gastón Azcárraga Tamayo, sobrino de Emilio Azcárraga Vidaurreta, socio de Alemán en Televisa, era parte del consejo de Desc y de Banamex.¹⁵²

Esta lista de relaciones empresariales de Alemán se reduce a los intereses que compartía con otros empresarios de manera formal y reconocida. También están las relaciones informales o de las que nunca se tuvo conocimiento público, y de las cuales solo quedan testimonios. Por ejemplo, ante los beneficios que la constructora Ingenieros Civiles Asociados (ICA) recibió durante el gobierno de Alemán, en el medio empresarial se solía decir que el verdadero significado de la empresa era Ingenieros Consentidos de Alemán. Según el testimonio de Saturnino Suárez, colega y colaborador de Bernardo Quintana Arrijoja, fundador de

¹⁴⁶ Paxman documenta el tema de las relaciones entre Alemán y Jenkins a través de la correspondencia entre este y Harvie Branscomb, amigo de Jenkins. Véase Andrew William Paxman, *Jenkins of Mexico. How a Southern farm boy became a Mexican magnate*, Nueva York, Oxford University Press, 2017, p. 299.

¹⁴⁷ E. Concheiro *et al.*, *op. cit.*, pp. 181-191, 200-201.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 189. Ortiz Mena también cuenta la manera en que ese grupo se hizo del control de Minera México (A. O. Mena, *op. cit.*, p. 204).

¹⁴⁹ Véase *infra*, la sección Antonio Ortiz Mena, I thought he was our man.

¹⁵⁰ R. A. Camp, *op. cit.*, pp. 204-205.

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 203-204

¹⁵² *Ibid.*, p. 178.

ICA, un funcionario intermedio del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP) fue quien ayudó a ICA en la obtención de contratos, especialmente en las obras del río Tepalcatepec; ese funcionario era Antonio Ortiz Mena, a quién entonces se le conoció como «ángel de la guardia de ICA».¹⁵³ Aunque las fuentes no ofrecen más detalles, es cierto que Bernardo Quintana Arrijoja, presidente de ICA y consejero del Grupo Financiero Atlántico, fue miembro del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios,¹⁵⁴ asociación íntimamente ligada con Alemán, como veremos más adelante.

Otro caso especial es el de la relación entre Alemán y el sector cinematográfico, especialmente con William Jenkins y Manuel Espinosa Yglesias a través del Banco Nacional Cinematográfico (BNC). Jenkins también estaba asociado con O’Farrill en la producción de automóviles en Puebla. El Banco Cinematográfico (BC), antecedente del BNC, se creó en 1942 con capital privado y con apoyo de Ávila Camacho (el gobierno era propietario de 10 % del BC). En los próximos años, William Jenkins se convertiría en uno de sus principales accionistas. Desde entonces, el gobierno también vio una oportunidad de intervenir en la industria cinematográfica con motivos políticos, pues eso le permitía excluir a los críticos de gobierno de ese sector y tener control de los temas, e incluso le permitiría a Alemán aparecer en una película de 1947 que ensalzaba la figura presidencial.¹⁵⁵ Ese mismo año, el gobierno federal invirtió una suma considerable para hacerse del control del BC, que a partir de entonces pasó a ser BNC. Según Jaime Tello, «la fuerte inversión del banco oficial destinada a la producción sólo sirvió para enriquecer más a las empresas exhibidoras que formaban el monopolio Operadora de Teatros-Cadena de Oro [que pertenecía a Jenkins e Yglesias]».¹⁵⁶ No es de extrañar que entre 1947 y 1960 fueran los años más prósperos para la dupla Jenkins-Espinosa. Durante el consenso alemanista, Espinosa Yglesias sería uno de los banqueros más importantes del sector financiero mexicano, al ser presidente del banco más grande de México, Bancomer. Cuando Alemán decidió que el gobierno invirtiera en el sector cinematográfico para aumentar su participación en el BNC, uno de

¹⁵³ Saturnino Suárez, «Una cena de 19 pesos», en Bernardo Quintana Isaac *et al.*, *Bernardo Quintana Arrijoja. Constructor Mexicano. 1919-1984*, México, D.F., ICA-Casa de las Imágenes, 1994, p. 84. Adviértase que este testimonio está dentro de un libro homenaje a Quintana Arrijoja, editado por ICA, por lo que se le puede considerar como oficial.

¹⁵⁴ R. A. Camp, *ibid.*, p. 203.

¹⁵⁵ Stephen Niblo, *Mexico in the 1940s. Modernity, politics and corruption*, Wilmington, SR Books, 1999, p. 52; Carl J. Mora, *Mexican cinema. Reflections of a society. 1899-1988*, Berkeley, University of California Press, edición revisada, 1989, p. 78.

¹⁵⁶ Jaime Tello, «Notas sobre la política económica del “viejo” cine mexicano», en Emilio García Rivera *et al.*, *Hojas de cine. Testimonios y documentos del Nuevo Cine Latinoamericano*, vol. II, México, D.F., SEP-Fundación Mexicana de Cineastas-UAM, 1988, p. 22.

los actores principales de esa intervención fue Manuel Sánchez Cuen, primer director del BNC, y que unos años después sería el encargado de hacer fracasar la reforma fiscal, como veremos en el próximo capítulo.

Otro de los vínculos notables de Alemán con el sector privado se dio a través del CMHN. Los miembros fundadores de ese Consejo fueron César Balsa, Aníbal de Iturbide, Jorge Larrea, Agustín Legorreta L.G., Rómulo O’Farrill Jr., Bruno Pagliai, Carlos Prieto, Bernardo Quintana Arrijoja, Antonio Ruiz Galindo, Camilo Garza Sada, Juan Sánchez Navarro Peón y Carlos Trouyet; como hemos visto, varios de ellos tenían vínculos públicos con Alemán. Según Juan Sánchez Navarro, fue precisamente Alemán quien le sugirió a su socio Pagliai la idea de formar ese Consejo.¹⁵⁷

2.2.3. MIGUEL ALEMÁN Y SU LIDERAZGO POLÍTICO

Es usual analizar la política mexicana de la segunda mitad del siglo xx a partir del análisis de camarillas. En el México posrevolucionario, sobre todo a partir del periodo alemanista, los procesos de reclutamiento de cuadros estuvieron condicionados en buena medida por las relaciones personales forjadas desde la juventud. Las camarillas se forman durante el proceso educativo de sus miembros.¹⁵⁸ Aunque el uso del concepto de *camarilla* se ha criticado porque supuestamente restringe la relación política a un solo factor, la relación personal,¹⁵⁹ me parece que en el periodo analizado en esta tesis hay suficientes elementos para afirmar que el grupo político formado alrededor de Miguel Alemán logró imponerse a otros grupos y hacer prevalecer sus criterios de política macroeconómica.

Son varias las razones que nos permiten sostener el argumento de que la camarilla alemanista fue quien definió la política macroeconómica del periodo conocido oficialmente como «desarrollo estabilizador». En primer lugar, el análisis de la procedencia de las figuras políticas más influyentes de la segunda mitad del siglo XX permite ver que muchas de ellas tenían relaciones cercanas con Miguel Alemán. El estudio de Gil Mendieta y Schmidt, basado en la teoría de redes, concluye que Miguel Alemán era un nodo dentro de la red política, y que los miembros de su gabinete y sus colaboradores tenían vínculos cercanos y personales con él, además de su relación política. Para medir esas conexiones, los autores tomaron en cuenta las rela-

¹⁵⁷ Véase M. Briz Garizurieta, *op. cit.*, p. 75.

¹⁵⁸ R. A. Camp, *op. cit.*, p. 161.

¹⁵⁹ Véase Rogelio Hernández, *Formación y trayectoria de los secretarios de estado en México, 1946-1982*, tesis de maestría, México, D.F. Flacso México, 1985, p. 88.

ciones que Alemán hizo en las etapas formativas más importantes, y que él mismo expresidente consideró importantes.¹⁶⁰ En segundo lugar, como quedará claro al revisar algunos documentos del Departamento de Estado estadounidense, testigo privilegiado de la política mexicana, era bien conocido que el grupo alemanista era capaz de influir en las sucesiones presidenciales. Incluso algunos actores llegaron a declarar en privado que las instrucciones de Alemán eran claves para decidir a quién apoyar en la sucesión presidencial.¹⁶¹ En tercer lugar, la formación de los gabinetes no puede explicarse sino por la influencia que tenían los distintos grupos dentro del partido oficial, sobre todo durante la elección.

Si observamos la formación de los gabinetes económicos durante los sexenios del consenso alemanista, queda claro que los funcionarios que definieron la política económica tenían sus orígenes en la camarilla alemanista: habían sido profesores o compañeros de Alemán. En ese sentido, por ejemplo, Cosío Villegas afirmó que:

Varios a su amparo [de Miguel Alemán] destacaron en la vida pública, digamos Antonio Carrillo Flores, Manuel Sánchez Cuen, Andrés Serra Rojas, etc. [...] Es más, puede recordarse que nombró ministros a varios profesores de esa misma Facultad [de Derecho]: Alfonso Caso, Manuel Gual Vidal, Agustín García López. Y encumbró a varios compañeros suyos: Serra Rojas, Carrillo Flores, etc.¹⁶²

Otro aspecto por tomar en cuenta es que la formación de las camarillas no obedecía simplemente al origen común de sus miembros. Haber estudiado en la misma generación que Alemán en la Escuela Nacional Preparatoria, la Escuela Nacional de Jurisprudencia o haber sido compañeros en una administración no aseguraba a alguien formar parte de una camarilla. La lealtad desempeñaba un papel importantísimo en la formación de grupos políticos. Dos ejemplos claros de personajes que tenían las características para ser parte de la camarilla alemanista, pero no mostraron la lealtad necesaria para ocupar cargos políticos importantes, fueron Cosío Villegas y Roberto Molina Pasquel. Según el primero, a pesar de que Alemán fue

¹⁶⁰ Los momentos que los autores consideran significativos para el establecimiento de relaciones entre los miembros del alemanismo son: la etapa de la Escuela Nacional Preparatoria, la participación en el periódico estudiantil *Eureka*, el paso por Escuela Nacional de Jurisprudencia, el trabajo en el despacho de abogados, la relación en el fraccionamiento desarrollado por Alemán en Polanco, la participación en el gobierno de Veracruz, la campaña presidencial de 1946 y la formación del gabinete presidencial. Véase Jorge Gil Mendieta y Samuel Schmidt, *Estudios sobre la red política en México*, México, D.F., UNAM, 2005, p. 51.

¹⁶¹ Por ejemplo, en 1969 la Secretaría de Gobernación indagó la inclinación de los directores de diarios nacionales por uno u otro candidato a suceder a Díaz Ordaz. José García Valseca, dueño de una cadena de 37 periódicos, contestó que su apoyo dependería de las instrucciones de Alemán, que recibiría a su debido tiempo. Véase Jacinto Rodríguez Munguía, *La otra guerra secreta. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder*, México, D.F., Debate, 2007, p. 52. Rodríguez tiene como fuente un informe confidencial del Fondo Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales del Archivo General de la Nación.

¹⁶² Daniel Cosío Villegas, *Memorias*, México, D.F., Joaquín Mortiz, 1976, p. 302.

su alumno, nunca tuvo ninguna relación especial con él, a diferencia de varios otros que fueron profesores de Alemán y terminaron por ser secretarios de su gabinete.¹⁶³ Por su parte, Molina Pasquel participó en la campaña de Henríquez Guzmán, por lo cual no formó parte del grupo de funcionarios que hicieron su carrera al amparo de Alemán. Según el hijo de Molina Pasquel:

Su lealtad le costó mucho en términos económicos y profesionales, y aún personales, dado que varios de sus amigos entrañables y compañeros de la universidad ocuparon altos puestos en la administración del candidato triunfador en 1952, don Adolfo Ruiz Cortines. Cito entre ellos a los distinguidos abogados Antonio Carrillo Flores, Ángel Carbajal, Antonio Martínez Báez y Manuel Sánchez Cuen, con quienes mantuvo lazos estrechos hasta su muerte, a pesar del distanciamiento temporal provocado por la fallida campaña henriquista.¹⁶⁴

Otro ejemplo de un funcionario que formaba parte de la camarilla alemanista, pero que por ser crítico de la política económica impulsada por ese grupo dejó de ejercer cargos públicos, es Raúl Martínez Ostos, a cuyo caso dedico una sección más adelante.

2.2.4. RODRIGO GÓMEZ Y ANTONIO CARRILLO FLORES: EL ALEMANISMO CON ADOLFO RUIZ CORTINES

Si bien es cierto que en 1951 Ruiz Cortines no era el candidato predilecto de Alemán, también lo es que algunos funcionarios alemanistas formaron parte del gabinete de Ruiz Cortines. Alemán había buscado la reelección al final de su mandato; cuando no se pudieron realizar las reformas necesarias, se inclinó por Fernando Casas Alemán, Jefe del Departamento del Distrito Federal en el mismo sexenio y cuya carrera también estaba muy ligada a Miguel Alemán.¹⁶⁵ Los escándalos de corrupción hicieron que Miguel Alemán desistiera en su apoyo a Casas, y que finalmente se inclinara por Ruiz Cortines, tardíamente y sin mucha convicción.¹⁶⁶ Más bien se ha afirmado que la selección de Ruiz Cortines fue un intento de moderar los excesos del periodo alemanista. Sin embargo, y a pesar de los desencuentros que tuvieron Alemán y Ruiz Cortines cuando este ya era presidente, en el sexenio de 1952 a 1958 no hubo un cambio considerable con la política alemanista, pues heredó de Alemán algunos de los criterios de política económica más impor-

¹⁶³ *Loc. cit.*

¹⁶⁴ Roberto Molina Pasquel Henríquez, «Palabras pronunciadas por el licenciado Roberto Molina Pasquel Henríquez», en Fernando Serrano Migallón *et al.*, *Homenaje al maestro Roberto Molina Pasquel*, México, D. F., UNAM, col. El derecho y sus maestros, 9, 2003, pp. 12-13.

¹⁶⁵ Véase Roderic Ai Camp, *Mexican political biographies, 1935-2009*, Austin, University of Texas Press, 2011, s. v. Casas Alemán, Fernando.

¹⁶⁶ R. Hernández, *Presidencialismo y hombres fuertes en México. La sucesión presidencial de 1958*, p. 89.

tantes. Una muestra de ello es la elección del secretario de Hacienda de Ruíz Cortines: Carrillo Flores, que fue uno de los alemanistas más destacados y, en cierto modo, fue quien sirvió de enlace del grupo alemanista durante la transición al sexenio de Ruiz Cortines.

Carrillo Flores estudió en la ENP y la ENJ junto con Ortiz Mena, Sánchez Cuen, Ángel Carvajal, Ernesto Uruchurtu, y Andrés Serra Rojas,¹⁶⁷ y su amistad cercana con Alemán era muy conocida.¹⁶⁸ Al igual que ellos, hizo su carrera política al lado de Alemán, o, más bien, bajo su cobijo. Durante el sexenio alemanista fue director general de Nacional Financiera, y desde entonces su ascenso en el servicio público fue rápido y notable. Según Cosío Villegas, sus ascensos en la política no pueden entenderse con base en su desempeño profesional, pues en sus distintos puestos oficiales solía descuidar sus labores para concentrarse en cultivar sus relaciones políticas, sobre todo con el presidente de la República.¹⁶⁹

Otro ejemplo de la continuidad entre el sexenio de Alemán y el de Ruiz Cortines está en el Banco de México. La burocracia del Banco de México se identificó siempre con sectores conservadores. Incluso durante el periodo abiertamente desarrollista de Lázaro Cárdenas, Luis Montes de Oca, un funcionario que se identificaba plenamente con la doctrina de la escuela austriaca, ocupó el cargo de Director del Banco de México, y desde ahí fue crítico de la política de desarrollo impulsada por Cárdenas y su secretario de Hacienda, Eduardo Suárez.¹⁷⁰ En 1940 Montes de Oca abandonó el Banco de México para unirse a la campaña de Juan Andrew Almazán, y fue sustituido en el cargo por Eduardo Villaseñor.

La tendencia conservadora se reforzó cuando, en 1946, Alemán se encargó de renovar parte de la burocracia del banco central para poner a personas más afines a su proyecto económico. Como parte de esa transición, el equipo de Villaseñor, incluyendo a Raúl Martínez Ostos, Víctor Urquidi y Cosío Villegas, fue dejado de lado.¹⁷¹ Urquidi ha contado que el ambiente con que se encontró en 1946 en el Banco de Méxi-

¹⁶⁷ R. A. Camp, *ibid.*, s. v. Carrillo Flores, Antonio.

¹⁶⁸ J. Gil Mendieta y S. Schmidt, *op. cit.*, p. 53.

¹⁶⁹ D. Cosío, *op. cit.*, p. 246; Natán Warman, quien trabajaba en la SHCP cuando Carrillo fue secretario, también opina que el entonces Secretario de Hacienda no estaba preparado para ocupar ese puesto, y le resultaba difícil explicarse por qué había llegado a ocupar ese puesto. Daniel Tinajero, entrevista con Natán Warman, 27 de febrero de 2017.

¹⁷⁰ María Eugenia Romero Sotelo, «La ortodoxia frente al desarrollismo mexicano (1934-1945)», *Economía UNAM*, 9, 26 (2012), p. 4.

¹⁷¹ Aida García Dimas y Eduardo Turrent Díaz, *Raúl Martínez Ostos. Leyes, finanzas y diplomacia para el desarrollo, 1907-1993*, México, D.F., FCE, 2008, pp. 163-164.

co fue bastante hostil en ese nuevo contexto,¹⁷² lo cual Hodara atribuye la hostilidad al «arribo de un nuevo director (Carlos Novoa) y de una fresca generación de funcionarios cercanos al presidente Alemán».¹⁷³

Novoa, quien ocupó la dirección del banco central entre 1946 y 1952, era un banquero privado, con vínculos familiares con la clase política porfirista: su padre, Eduardo Novoa, había sido subsecretario de Justicia y ministro de la Suprema Corte.¹⁷⁴ Carlos Novoa había participado con Alberto Baillères y Mario Domínguez en el Banco Industrial,¹⁷⁵ además fue presidente de la ABM entre 1946 y 1947, es decir, al mismo tiempo que ejercía como Director del Banco de México. Novoa también tenía vínculos con Baillères a través de la Asociación Mexicana de Cultura, A. C. (AMC), institución que financió la fundación del Instituto Tecnológico de México en 1946¹⁷⁶ (que se transformó en ITAM en 1963).

Fue precisamente en esta etapa del Banco de México, durante la dirección de Novoa, que el grupo alemanista sentó sus bases dentro de esa institución. También en esta época se consolidó quien habría de ser uno de los impulsores más importantes de la política de estabilización a partir de 1956: Rodrigo Gómez, quien ocupaba el cargo de subdirector general. Durante el periodo alemanista, el Banco de México se estableció una división del trabajo entre su director general, Novoa, y el Subdirector general, Gómez. Novoa se encargaba de la operación política y las relaciones públicas del Banxico, mientras Gómez lo hacía de la parte operativa.¹⁷⁷

En 1952, el recién nombrado Secretario de Hacienda, Carrillo Flores, fue quien influyó en Ruiz Cortines para que nombrara a Gómez como nuevo director del Banco de México en 1952: «bajo la influencia del secretario de Hacienda, Carrillo Flores, el presidente Ruiz Cortines pensó que Rodrigo Gómez debería ser el sucesor de Novoa y tomó las providencias legales y administrativas para que así ocurriera».¹⁷⁸ Gómez

¹⁷² Thomas Weiss, «Transcript of interview of Víctor L. Urquidi», entrevista con Víctor L. Urquidi, Oslo, 18-19 de junio de 2000, United Nations Intellectual History Project, p. 53.

¹⁷³ Joseph Hodara, *Víctor L. Urquidi. Trayectoria intelectual*, México, D. F., Colmex, 2014, p. 78.

¹⁷⁴ R. A. Camp, *Mexican political biographies, 1935-2009*, s. v. Novoa, Carlos.

¹⁷⁵ María Eugenia Romero Sotelo, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela austriaca*, México, Ciudad de México, FCE-UNAM, 2016, pp. 205-206.

¹⁷⁶ María Eugenia Romero Sotelo, «Las raíces de la ortodoxia en México», *Economía UNAM*, 8, 24 (2011), pp. 33-34.

¹⁷⁷ Eduardo Turrent Díaz, «Ernesto Fernández Hurtado: colaborador de Rodrigo Gómez y banquero central heterodoxo», en Guillermo Ortiz Martínez et al., *El sistema financiero y el desarrollo económico de México. Ensayos y testimonio en honor de Ernesto Fernández Hurtado*, México, D. F., Banco de México, 2003, p. 79.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 80.

también tenía vínculos con Baillères y las instituciones que promovieron la fundación del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y la AMC.¹⁷⁹

Quizá el mejor testimonio que hay sobre el papel que desempeñaban algunos funcionarios como Carrillo Flores y Rodrigo Gómez en el gabinete de Ruiz Cortines es el informe que el embajador estadounidense, Francis White, envió a Eisenhower. Ahí, White le presentaba a Eisenhower los perfiles de los miembros del gabinete, y describía con especial atención quiénes eran los funcionarios más proclives a los intereses estadounidenses:

El miembro más destacado del gabinete [de Ruiz Cortines], que ha trabajado arduamente en nombre de la empresa privada y la cooperación adecuada con los Estados Unidos, es el Ministro de Finanzas, el Doctor Antonio Carrillo Flores. Ha habido momentos en los que ha tenido que luchar, casi solo, por lo que él considera políticas monetarias y económicas sensatas y contra las políticas poco sensatas, de las cuales cree que pueden amenazar la estabilidad económica y la prosperidad de México [...].

El señor Rodrigo Gómez, Director General del Banco de México y el señor Martínez Ostos, Subdirector de Nacional Financiera, también apoyan firmemente a la empresa privada y ha sido muy favorables a los intereses estadounidenses en México.¹⁸⁰

2.3. 1957-1958: el verdadero dilema del desarrollo mexicano

2.3.1. LA SUCESIÓN DE 1958 Y EL REACOMODO DE LAS COALICIONES SOCIOPOLÍTICAS

La influencia del alemanismo pervivió también durante el sexenio de López Mateos. Sin embargo, los acontecimientos de finales de la década de 1958 hicieron de este periodo uno sumamente peculiar. Quizá la designación del sucesor presidencial en 1958 haya sido una de las más complejas de la historia reciente de México, tanto por las circunstancias en que ocurrió como por el reacomodo de fuerzas sociopolíticas que reflejaba, y que habría de tener consecuencias en la formulación de la política macroeconómica de ese sexenio. La elección de ese año permite ver que en la formación del gabinete presidencial pesó la influencia de los distintos grupos políticos, y que la camarilla alemanista pudo consolidar su ascenso en la política económica, incluso pasando por encima del nuevo presidente. Sostengo que, así como en la elección del candidato presidencial de 1958 algunos sectores de izquierda tuvieron una marcada influencia, la elección del

¹⁷⁹ Ma. E. Romero Sotelo, *loc. cit.*

¹⁸⁰ «Letter from the Ambassador in Mexico (White) to the President», 29 de agosto de 1955, en *Foreign relations of the United States, 1955-1957*, vol VI: *American Republics: Multilateral; Mexico; Caribbean*, eds. S. Kane et al., Washington, Government Printing Office, 1987, documento 213.

gabinete económico reflejó la pervivencia del alemanismo en el nuevo gobierno López Mateos, sin importar que el presidente declarara a su gobierno como izquierdista.

La sobrevaloración teórica del presidencialismo ha hecho que la mayoría de las investigaciones se centre en analizar la figura presidencial. Sin embargo, este tipo de análisis no es capaz de explicar las contradicciones que caracterizaron la política de ciertos periodos. Por ejemplo, una obra reciente pone en duda la visión tradicional sobre la sucesión presidencial de 1958. Según el autor, la habilidad de Ruiz Cortines para ocultar a su elegido, y después para crear un consenso en torno a su candidatura, no habla de la fortaleza de la institución presidencial, sino de su debilidad relativa frente a los actores políticos locales.¹⁸¹ El «tapadismo», como se le conoció a esa forma de designar al sucesor, sería una estrategia pensada para tratar de minar la influencia de los caciques locales. Sin embargo, tal análisis sigue teniendo una concepción heterodoxa sobre la presidencia y su capacidad, pues sigue sosteniendo que el presidente era el árbitro máximo de las decisiones políticas en México.¹⁸² Por el contrario, como se argumenta en esta tesis, el presidente tenía una capacidad limitada en los nombramientos de algunos puestos del gabinete y en la elección de algunas políticas económicas fundamentales.

Los estudios de las políticas de ese sexenio revelan que el símbolo de la presidencia de López Mateos fue la contradicción. ¿Cómo explicar que un gobierno que se declaró de izquierda e impulsó políticas sociales importantes, a la vez haya impulsado una política macroeconómica restrictiva y reprimido fuertemente a los ferrocarrileros? Tales contradicciones solo se pueden aclarar si se toman en cuenta las divergencias que existieron entre distintos actores dentro del gobierno, específicamente dentro del gabinete. El enfoque dominante del autoritarismo deja de lado este tipo de análisis al suponer la capacidad estatal de control sobre otros actores. Sin embargo, en la sucesión presidencial de 1958 no se puede hablar simplemente de un cambio de presidente, sino de un reacomodo de las coaliciones sociopolíticas, en el cual los ideólogos del crecimiento moderado pudieron reforzar su influencia en la formulación de políticas, incluso por encima de la autoridad presidencial frente a otros actores que disentían de sus políticas.

¹⁸¹ Por ejemplo, Gonzalo Santos, Leobardo Reynoso y Gilberto Flores Muñoz, es decir, los que sucedieron a los caciques posrevolucionarios. Rogelio H. R., *Presidencialismo y hombres fuertes en México. La sucesión presidencial de 1958*, p. 12.

¹⁸² Rodríguez dice que, en la sucesión de 1958, «lo que parece estar en el fondo es su compromiso [de Ruiz Cortines] por llevar la política a un estadio superior de modernidad, que necesariamente implicaba eliminar los poderes tradicionales». Véase R. Hernández, *ibid.*, p. 124.

Durante el sexenio de Ruiz Cortines, López Mateos, Secretario del Trabajo y Previsión Social, se caracterizó por su carácter conciliador e inclinado a la negociación. ¿Por qué en 1957 Ruiz Cortines eligió como sucesor al Secretario del Trabajo? ¿Se trató, como afirma Hernández, del deseo del Ruiz Cortines por hacer que la modernidad institucional triunfara sobre la tradición caciquil?¹⁸³ Aquí sostengo que, en realidad, las razones por las que López Mateos llegó a la presidencia parecen haber sido dos: en primer lugar, porque las presiones provenientes desde la izquierda hacían impracticable que en 1957 se eligiera un candidato abiertamente alemanista; en segundo lugar, porque Ruiz Cortines creyó que sería un personaje manipulable. Quizá más importante, la designación de López Mateos como candidato no significó que se le otorgara carta blanca en la designación de sus colaboradores. Si la designación de López Mateos puede verse como el triunfo de algunos sectores de izquierda dentro del PRI, no tuvo libertad suficiente para elegir a su gabinete económico ni para impulsar su proyecto económico.

En 1957, Ruiz Cortines desarrolló una serie de intrigas para nombrar al candidato que habría de sucederlo y trató de postergar la designación el mayor tiempo posible. Aunque se esperaba que el nombre del próximo candidato del PRI se diera a conocer en septiembre de 1957, fue hasta noviembre que se supo que López Mateos sería el candidato oficial. Además, Ruiz Cortines alentó a los distintos precandidatos, haciéndolos creer que ellos serían los elegidos. Esta estrategia que, como se mencionó, es el origen de la práctica conocida popularmente como «tapadismo», se ha visto como una muestra de autonomía de la institución presidencial para definir a su sucesor.

Me parece más adecuado decir que el retraso en la designación de candidato tuvo que ver más bien con las luchas entre las facciones internas del partido oficial para imponer un candidato afín. Las dos facciones que más posibilidades de influencia tenían en la sucesión presidencial eran la alemanista y la cardenista.

Según datos del Departamento de Estado de Estados Unidos, en 1957 Alemán estaba interesado en obtener apoyo estadounidense para impulsar a Antonio Muñoz Turnbull,¹⁸⁴ quien había colaborado con Ale-

¹⁸³ «Más allá de lo peligroso que fue el juego político de Ruiz Cortines, lo que parece estar en el fondo es su compromiso por llevar la política a un estadio superior de modernidad, que necesariamente implicaba eliminar los poderes tradicionales sobrevivientes y que en su administración habían dado muestras de ser capaces de conseguir la Presidencia [...]. Su perversa estrategia, más allá de favorecer a López Mateos, significó preservar el poder de decisión en el presidente, en particular en el aspecto determinante de la política nacional de la sucesión presidencial». R. Hernández, *op. cit.*, pp. 124-125.

¹⁸⁴ «Informe de John M. Cates, agregado de la embajada estadounidense», 16 de marzo de 1957, citado por Miguel Ángel Grijalva Dávila, *El hijo del caudillo. Política y movimientos sociales en el gobierno de Álvaro Obregón Tapia, 1955-1961*, tesis de doctorado, Ciudad de México, Instituto Mora, 2016, p. 63.

mán durante su periodo en la gubernatura de Veracruz, luego en la campaña presidencial de 1956, como oficial mayor en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial durante la presidencia de Alemán y finalmente había sido gobernador de Veracruz entre 1950 y 1956.¹⁸⁵ Miguel Alemán desistió en su apoyo a Muñoz Turnbull, quizá por las pocas posibilidades que tenía (Turnbull no había sido secretario de estado; aparentemente eso le restaba posibilidades de ser elegido candidato). En 1957 otro personaje cercano a Miguel Alemán, Fernando Casas Alemán (que como dije, ya había sido impulsado por Miguel Alemán en 1952), mostraría su interés en buscar la presidencia, y se declaró abiertamente alemanista, por lo que se puede asegurar que contaba con la simpatía de Miguel Alemán.¹⁸⁶

Por su parte, los cardenistas también habían tratado de influir en la selección del candidato para la elección de 1958. Cárdenas hizo una gira por el país y, según reportes de inteligencia estadounidenses, se sospechaba que preparaba una candidatura fuera del partido oficial.¹⁸⁷ El 30 de septiembre de 1957 se publicó un desplegado titulado «Manifiesto cardenista», firmado por varios priistas y otros ciudadanos sin partido. Aunque Cárdenas no firmó el desplegado ni participó en su redacción, su sola aparición era muestra de que el general aún tenía influencia importante dentro del PRI. La importancia de la izquierda dentro del gobierno en 1957 no debe menospreciarse. Incluso el gobierno mexicano reconoció ante el gobierno estadounidense, en mayo de 1957, que en la sucesión estaban involucradas varias facciones del PRI, por lo que el candidato elegido sería alguien «*in the middle of the road*».¹⁸⁸ Dos reportes de inteligencia anteriores a la elección confirman que los funcionarios de la embajada estadounidense creían que Alemán y Cárdenas habían sido consultados para la selección de López Mateos,¹⁸⁹ pues ambos seguían siendo «*national political powers*».

Otro punto importante para entender por qué en 1957 se eligió a un candidato conciliador y más cercano a la izquierda que a la derecha es que para finales de 1957 ya se podían ver los primeros signos de inestabilidad.

¹⁸⁵ R. A. Camp, *Mexican political biographies*, s. v. Muñoz Turnbull, Marco Antonio.

¹⁸⁶ R. Hernández, *op. cit.*, p. 179.

¹⁸⁷ «Informe sobre la visita de Lázaro Cárdenas al Valle del Yaqui», abril de 1957, AGN, DGIPS, caja 1989, citado en M. A. Grijalva Dávila, *op. cit.*, p. 63.

¹⁸⁸ «Informe de la embajada estadounidense», 14 de mayo de 1957, NARA, RG 84, Embassy, Mexico City, Classified General Records, Security - Segregated GR 1941-49, 1950-58, citado por M. A. Grijalva, *op. cit.*, p. 63.

¹⁸⁹ National Intelligence Estimate. The outlook for Mexico. NIE 81-57, Washington, D. C., 13 de agosto de 1957, en *Foreign relations of the United States, 1955-1957*, v. VI: *American Republics: multilateral; Mexico; Caribbean*, eds. N. S. Kane et al., Washington, D. C., Government Printing Office, 1987, documento 245, § 2, 12.

bilidad económica y política, que finalmente estallaría en 1958. Es difícil imaginar que tales circunstancias, en que ya se podía prever la inminencia de una crisis, no hayan influido en la designación del candidato oficial. En agosto de 1957 ya corrían rumores que una nueva devaluación era inminente, lo cual preocupaba especialmente al sector financiero.¹⁹⁰ Ese mismo mes, un informe de inteligencia del Departamento de Estado de Estados Unidos consideraba que la economía mexicana tendría que enfrentar a corto plazo nuevas presiones inflacionarias y que el gobierno tendría dificultades para lidiar con la inflación.¹⁹¹ Por su parte, un memorando de octubre de ese año señalaba que las reservas internacionales (uno de los indicadores con que más facilidad se podía prever una devaluación) habían bajado sensiblemente respecto a 1956, y que era previsible que siguieran disminuyendo.¹⁹²

Las perspectivas de una próxima devaluación preocupaban al sector financiero, pero también había preocupaciones por la inestabilidad social que podría desatarse si los problemas económicos desembocaban en una devaluación. En 1957 parecía haber un resurgimiento inflacionario, prácticamente todas las ramas industriales habían experimentado una desaceleración en los últimos meses en 1957 y el desempleo entre obreros industriales era de 8 %.¹⁹³ Las primeras muestras de inestabilidad política ocurrieron en los últimos meses de 1957: las peticiones de aumento de salario de los telegrafistas se presentaron en septiembre de 1957. Ante su incumplimiento, comenzaron a realizar actos de tortuguismo unos meses después. Quizá las mayores muestras de descontento se dieron entre los maestros. En 1956 apareció el movimiento de maestros disidentes dentro del SNTE, quienes realizaron varios mítines para exigir que se reconociera un comité ejecutivo electo por la sección IX. Ante la falta de resolución y la continuación de los conflictos entre el Comité Ejecutivo y los maestros disidentes, a finales de 1957 el movimiento tomó el nombre de Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM),¹⁹⁴ que tendría tanta importancia en los movimientos de 1958, como se verá en el próximo capítulo.

¹⁹⁰ *El informador*, 29 de agosto de 1957, pp. 4a-5a.

¹⁹¹ «National Intelligence Estimate. The outlook for Mexico. NIE 81-57, § 6a, 24-27.

¹⁹² Memorando de Alberto Post de la Oficina de Asuntos Económicos Regionales Interamericanos al Director de la Oficina [Harry R. Turkel], Washington, D. C., 17 de octubre de 1957, Financial Status of Latin American Countries, en *Foreign relations of the United States, 1955-1957*, v. VI: *American Republics: multilateral; México; Caribbean*, eds. N. S. Kane et al., Washington, D. C., Government Printing Office, 1987, documento 106, p. 424.

¹⁹³ Ilán Semo, «La crisis de 1958», en CEHSMO, *Memoria del 2.º Coloquio Regional de Historia Obrera*, t. II, México, D. F., s. e., p. 983.

¹⁹⁴ Aurora Loyo Brambilla, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México D. F., Era, 2.ª ed., col. Problemas de México, p. 42.

La temporalidad de los acontecimientos citados no es casualidad. La revisión ha dejado claro que entre agosto y noviembre de 1957 se temía la inminencia de una nueva devaluación, que la inflación se incrementaba rápidamente y podía dispararse aún más y que la inestabilidad obrera parecía resurgir. Precisamente en esos meses, entre agosto y noviembre de 1957 la disputa entre los grupos dentro del PRI se intensificaba.

Tomar en cuenta la temporalidad de los acontecimientos también nos permite ver que el mecanismo empleado por Ruiz Cortines para designar a su sucesor, que, como se dijo, se conocería popularmente como «tapadismo», muy probablemente no fue una estrategia establecida *a priori* para lograr la aceptación del candidato designado entre los grupos de la élite priista. Que Ruiz Cortines se retrasara en el nombramiento del candidato presidencial, que hiciera creer a varios precandidatos que serían ellos los elegidos, no significaba que quería proteger a su candidato ni que quisiera «llevar la política a un nivel superior de modernidad», como sostiene Hernández.

Más bien, parece que la designación del candidato fue un proceso complicado en sí mismo. Si en 1957 tanto la izquierda cardenista como la derecha alemanista trataron de definir la sucesión presidencial, los síntomas de inestabilidad que caracterizaron el segundo semestre de 1957 parecen haber sido lo que inclinó la balanza para elegir un candidato más cercano a la izquierda que a la derecha.

Respecto al segundo punto que mencioné, las fuentes primarias dejan ver que en 1958 Ruiz Cortines vio en López Mateos un candidato débil a quien podría manipular. Ruiz Cortines presentó a López Mateos ante embajador Robert C. Hill en una reunión celebrada después de la elección. Según Hill, en esa reunión Ruiz Cortines alardeó de que él mismo había elegido a su sucesor y que seguiría teniendo influencia en el nuevo gobierno. Ruiz Cortines afirmó, además, que López Mateos era «un líder liberal, progresista él mismo y progresista en sus políticas, pero conservador y cauteloso en asuntos de importancia que afectan a México». Ruiz Cortines dejaba claro que no haría fácil a su sucesor apartarse de la política económica que ya habían delineado algunos de sus colaboradores cercanos. Para Hill era evidente que tal situación incomodaba a López Mateos, quien arregló, a través de Melchor Perusquia, una nueva entrevista con Hill,¹⁹⁵ esta vez en casa de Miguel Alemán y ya sin la presencia de Ruiz Cortines.

¹⁹⁵ Despacho de la Embajada de México al Departamento de Estado, México, D. F., 18 de agosto de 1958, Exchange of Views with Mexican President and President-Elect of U.S.-Mexican Relations, en *Foreign relations of the United States, 1958-1960*, v. v: *American Republics*, Washington, D. C., Government Printing Office, 1991, documento 315, p. 836.

2.3.2. ADOLFO LÓPEZ MATEOS: LA IZQUIERDA QUE NO PUDO SER

López Mateos, como se dijo, era visto como un candidato negociador y conciliador,¹⁹⁶ más proclive a atender los reclamos populares¹⁹⁷ y cercano a intelectuales de izquierda.¹⁹⁸ Tenía los antecedentes de haber sido líder vasconcelista y participante de movimientos estudiantiles en la década de 1920,¹⁹⁹ por lo que tenía «cierto prestigio democrático».²⁰⁰ Como sostengo aquí, esa fama lo convertía en el candidato idóneo para hacerse cargo de la presidencia en un periodo turbulento. Si, además, era un candidato manipulable, se convertía en la elección perfecta para Ruiz Cortines y los acomodados en su gabinete podían dejar satisfechas a las facciones del PRI.

En la competencia por la sucesión presidencial comenzó a considerarse que el sucesor más probable de Ruiz Cortines (el «tapado») sería el político nayarita Gilberto Flores Muñoz,²⁰¹ considerado cercano a Ruiz Cortines y a Alemán, pues afirmó que no veía con malos ojos a Flores Muñoz.²⁰² Según Barbosa:

A este individuo podría caracterizársele como típico ejemplo de aquellos elementos de la burocracia política que aprovechando los puestos públicos se vinculan directamente con el mundo de los negocios, trenzando sus intereses y comprometiéndose con el proyecto típicamente capitalista que ellos postulan. Las fracciones más recalcitrantes de la burguesía encontraban en esos años una de sus expresiones políticas en el grupo alemanista, entonces más beligerante que hoy, y en el que estaba inscrito el cacique nayarita.²⁰³

De López Mateos, por el contrario, algunos tenían temores respecto a su filiación política, pues se rumoreaba que era simpatizante comunista en secreto. La retórica de López Mateos preocupó a los estadounidenses, por lo que enviaron a un informante para investigarlo y confirmar que no fuera simpatizante comunista.²⁰⁴ Aunque los rumores no resultaron ser ciertos, sí puede sostenerse que López Mateos era más cerca-

¹⁹⁶ Fabio Barbosa Cano, «Las luchas obreras de 1958-1959 y la izquierda mexicana», *Investigación económica*, 163 (1983), p. 93.

¹⁹⁷ Véase la opinión de Carlos Fuentes, «Un triunfo popular», *Política*, 1, 4 (1960), p. 25.

¹⁹⁸ Julio Scherer, *Los presidentes*, México, D. F., Grijalbo, 2.ª ed. aumentada, revisada y autorizada por el autor, 2015, p. 245.

¹⁹⁹ Véase Pedro Castro, «Adolfo López Mateos y la generación del 29: el vasconcelismo y la lucha por la autonomía universitaria», en Rogelio Hernández Rodríguez (coord.), *Adolfo López Mateos. Una vida dedicada a la política*, México, D. F., Colmex, 2015, p. 109.

²⁰⁰ F. Barbosa Cano, *op. cit.*, p. 103.

²⁰¹ R. A. Camp, *Mexican political biographies*, s. v. Flores Muñoz, Gilberto.

²⁰² Alemán declaró que prefería apoyar a Flores Muñoz que a Ángel Carvajal, Secretario de Gobernación con Ruiz Cortines. Véase R. Hernández, *Presidencialismo y hombres fuertes en México. La sucesión presidencial de 1958*, p. 111, n. 75.

²⁰³ F. Barbosa Cano, *op. cit.*, p. 103.

²⁰⁴ «Informe que rinde John W. Ford», 18 de diciembre de 1958, citado por M. A. Grijalva, *op. cit.*, p. 70.

no a la izquierda que a la derecha. Varios elementos pueden sustentar lo anterior: durante su mandato, los líderes del Partido Popular tuvieron ciertas concesiones, como Vicente Lombardo Toledano, quien obtuvo un pasaporte diplomático; la hermana de López Mateos, quien sí era abiertamente simpatizante del comunismo, fue cónsul en San Francisco;²⁰⁵ Alejandro Carrillo Marcor, identificado con el ala izquierda del PRI, fue impulsado personalmente por López Mateos como embajador en El Cairo²⁰⁶ e incluso tuvo algo de apoyo para convertirse en candidato presidencial.²⁰⁷

2.3.3. LA FORMACIÓN DEL GABINETE Y LA PERVIVENCIA DEL ALEMANISMO CON LÓPEZ MATEOS

Así, pues, en 1958 un sector de la izquierda, encabezado por Adolfo López Mateos, logró acceder al principal puesto político del país, la presidencia. Hay algunos indicios de que, al ser electo como candidato, López Mateos también trató de impulsar un proyecto económico propio elaborado por algunos funcionarios y economistas identificados con el ala izquierdista del gabinete. Pero ganar la presidencia no era suficiente para lograr imponer un programa económico, y al final la influencia de los ideólogos del crecimiento moderado terminó por imponerse.

El mejor ejemplo del proyecto económico que perseguía López Mateos está en un episodio casi olvidado de la elección de 1958, en que el presidente encomendó a Gilberto Loyo la elaboración de un proyecto que, se suponía, debería servir como programa económico de su sexenio. Gilberto Loyo había sido Secretario de Economía durante el sexenio de Ruiz Cortines; el Departamento de Estado de Estados Unidos lo identificaba como parte del ala izquierdista del gabinete.²⁰⁸ Loyo había sido compañero de gabinete de López Mateos y lo había apoyado durante la nominación como candidato. Para redactar el programa encargado

²⁰⁵ M. A. Grijalva, *op. cit.*, p. 71.

²⁰⁶ Alejandro Carrillo Marcor, *Apuntes y testimonio*, México, D.F., El nacional, 1989, pp. 309-313.

²⁰⁷ Carrillo Marcor apoyó la candidatura presidencial de Lombardo Toledano en 1952; era identificado por el gobierno estadounidense como muy cercano a la izquierda mexicana, por lo que en una ocasión incluso se negaron a tramitarle la visa estadounidense. Véase «Alejandro Carrillo Marcor, Interim Governor of Sonora», telegrama de la Embajada de Estados Unidos en México al Departamento de Estado, 28 de octubre de 1975, 22.36 h, Public Library of United States Diplomacy (PLUSD), ID 1975MEXICO09464_B, ff. 1-2: «Alrededor de 1961, Carrillo gozó de algún apoyo de la izquierda como posible sucesor del presidente López Mateos».

²⁰⁸ Véase «Letter from the Ambassador in Mexico (White) to the President», pp. 690-691. Ese reporte también consideraba integrantes del ala izquierdista a Ruiz Padilla Nervo (SRE), Eduardo Chávez (Secretario de Recursos hidráulicos), Carlos Lazo (Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas). Por otra parte, el sector derechista del gabinete, proestadounidense, promotor de política económica «sensata» estaba formado por Antonio Carrillo Flores (SHCP), Ángel Carvajal (Secretario de Gobernación), Ángel Ceniceros (Secretaría de Educación), Ignacio Morones Prieto (Secretaría de Salud), Rodrigo Gómez, (Director General del Banco de México) y Raúl Martínez Ostos (subdirector de Nacional Financiera).

por López Mateos, Loyo convocó a un grupo formado por él mismo, Ricardo Torres Gaytán (quien había sido oficial mayor de la Secretaría de economía cuando Loyo era secretario y director de la Escuela Nacional de Economía de 1953 a 1961) y a Horacio Flores de la Peña. A ellos se añadió Natán Warman, invitado por Flores, y posteriormente Antonio Sacristán Colás,²⁰⁹ director de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SMCI). También formaron parte del grupo Eduardo Bustamante y Raúl Martínez Ostos.²¹⁰ Este grupo se formó en julio de 1958, después de la elección de López Mateos.²¹¹

Aparentemente, no se han conservado registros del proyecto económico alternativo presentado por Gilberto Loyo al presidente electo.²¹² Sin embargo, podemos conocer algunos testimonios al respecto. Según la descripción de Pablo Macedo Pizarro, quien estuvo al frente del área de filiales de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial y fue colaborador de Antonio Sacristán,²¹³ se trataba de «un plan macroeconómico muy crítico respecto al Banco de México, en el que se proponía una política expansionista, a base de financiamientos a tasas bajas y de fomento a la inversión productiva».²¹⁴ Natán Warman describe el programa económico de Loyo como una serie de propuestas que se basaban en un apoyo decidido al campo mexicano para aumentar la producción agrícola, como un medio de aumentar el nivel de vida de los campesinos y de impulsar de esta manera el mercado interno y continuar con la sustitución de importaciones.²¹⁵

Cuando López Mateos encomendó a Loyo la elaboración del plan, él y su grupo comenzaron a trabajar con la certeza de que la política económica del sexenio de López Mateos la definiría Gilberto Loyo, pues López Mateos le había asegurado su nombramiento como director del Banco de México. Era precisamente Loyo quien tenía una comunicación constante con López Mateos y se encargaba de presentarle los documentos preparados por el grupo.²¹⁶ Así como López Mateos tenía intenciones de nombrar un Director

²⁰⁹ Daniel Tinajero, entrevista con Natán Warman, 27 de febrero de 2017.

²¹⁰ Francisco Suárez Dávila, *Creecer o no crecer. Del estancamiento estabilizador al nuevo desarrollo*, México, D.F., Taurus, 2013, pp. 148-149.

²¹¹ Daniel Tinajero, entrevista con Natán Warman, 27 de febrero de 2017.

²¹² Durante la elaboración de esta tesis, contacté a la familia de Antonio Sacristán. Su nuera, Cristina Rock de Sacristán, me afirmó que es probable que ella resguarde los documentos que redactó el grupo de Loyo y Sacristán, pero que no le fue posible localizarlos.

²¹³ Emilio Cárdenas Elorduy *et al.*, *Banco mexicano Somex. Apuntes para su historia (1932-1982)*, México, D.F., Somex, 1992, p. 129.

²¹⁴ Entrevista con Pablo Macedo Pizarro, México, D.F., 26 de junio de 1991, citada por E. Cárdenas Elorduy *et al.*, *op. cit.*, p. 94.

²¹⁵ Daniel Tinajero, entrevista con Natán Warman, 27 de febrero de 2017.

²¹⁶ *Ibid.*

del Banco de México afín a su proyecto económico, también tenía un candidato para la Secretaría de Hacienda, Eduardo Bustamante.²¹⁷ Con esa mancuerna, pensaba desarrollar una política hacendaria propia.

¿Por qué este grupo de economistas proponía un impulso decidido al campo? Según Warman, los antecedentes de Loyo y Flores de la Peña ayudan a explicarlo. En efecto, Flores de la Peña había trabajado en la década de 1950 en el Banco Nacional de Crédito Ejidal (encargado de otorgar créditos a campesinos) y en el Banco Nacional Agropecuario (que se encargaba del crédito para la agricultura a mayor escala). Además, Flores de la Peña provenía de una familia de agricultores²¹⁸ y con tradición en las instituciones de crédito agrícola.²¹⁹ Gilberto Loyo, por su parte, había sido profesor de agricultura económica en la Escuela Nacional de Agricultura.²²⁰

Según Sacristán, el programa formulado por el grupo en que participaba fue recibido con suspicacias, y ello explicaría que en 1963 el gobierno de López Mateos, a propuesta de Rodrigo Gómez y Antonio Ortiz Mena, decidiera intervenir la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SMCI), presidida por Sacristán,²²¹ aun cuando su situación no lo ameritaba.²²²

¿Cómo explicar que el proyecto realizado por Loyo no se tomara en cuenta en la formulación de la política económica del gobierno de López Mateos? Si testimonios diversos coinciden en señalar que López Mateos buscaba desarrollar una política económica propia, con funcionarios diferentes a los ligados con Alemán, ¿por qué no pudo llevar esa política a cabo?

La formación de un gobierno como el de López Mateos refleja la capacidad de influencia de los distintos

²¹⁷ Francisco Suárez Dávila, «Dos visiones de la política económica un debate en la historia (1946 a 1970)», en María Eugenia Romero Sotelo *et al.*, *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821- 2000)*, México, D. F., 2005, pp. 263-264. Además del testimonio de Warman y de la información recogida por Suárez Dávila, en este punto también coincide el testimonio de José Patrocinio González Blanco, quien fue subdirector de inversiones públicas de la Secretaría de la Presidencia entre 1960 y 1961 y luego director entre 1961 y 1964. Según González, Bustamante estaba totalmente confiado en que sería nombrado Secretario de Hacienda. Véase Jonathan Schlafer, *Palace Politics. How the ruling party brought crisis to Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2008, p. 246, n. 65.

²¹⁸ R. A. Camp, *Mexican political biographies*, s. v. Flores de la Peña, Horacio.

²¹⁹ *Loc. cit.*

²²⁰ También formo parte, en la década de 1960, del Centro de Investigaciones Agrarias del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Véase R. A. Camp, *Mexican political biographies*, s. v. Loyo, Gilberto.

²²¹ Ascensión Hernández de León Portilla, «Antonio Sacristán Colás», entrevista con Antonio Sacristán Colás, en Ascensión Hernández de León Portilla, *España desde México. Vida y testimonio de transterrados*, Madrid, Algaba, 2003, p. 347.

²²² Carlos Tello afirma que la auditoría realizada por la Comisión Nacional Bancaria a Somex exageró los pasivos de la Sociedad subestimó el valor de sus activos, como consecuencia de la insistencia de Rodrigo Gómez en realizar tal auditoría, y después de las críticas que el grupo de Sacristán realizaba a la política monetaria y crediticia del gobierno de López Mateos. Véase Carlos Tello, *Ahora recuerdo. Cuarenta años de historia política y económica de México*, México, D. F., UNAM-Debate, 2013, pp. 27-28.

grupos políticos dentro del gobierno. Los autores que han escrito desde el punto de vista teórico del presidencialismo dan por sentado que en las sucesiones presidenciales mexicanas el presidente entrante podía designar a su gabinete. Hernández afirma que todo sistema presidencialista «concede al jefe del ejecutivo la facultad de nombrar a sus secretarios de Estado, sin que exista algún otro mecanismo formal que pueda intervenir en la selección». Como el sistema mexicano es presidencialista, luego los presidentes mexicanos podían decidir la formación de sus gabinetes con base en criterios objetivos.²²³ Sin embargo, hay algunos indicios que nos permiten ver que la selección de los secretarios de estado en 1958 no fue una decisión personal de López Mateos, y que quizá algunos de sus nombramientos ni siquiera fueron su primera opción. Más bien, la información disponible deja ver que la formación del gabinete de 1958 fue un arreglo entre grupos opuestos dentro del PRI.

El proyecto económico estabilizador fue resultado de presiones de distintos grupos con intereses socioeconómicos. A pesar de que la disyuntiva de 1958 haya sido casi ignorada por la historiografía mexicana,²²⁴ no debe subestimarse su importancia, tanto por la coyuntura del momento mismo como por lo que nos dice de la articulación de las coaliciones sociales que dieron origen al consenso alemanista.

2.4. Los artifices del consenso alemanista

2.4.1. ANTONIO ORTIZ MENA: «*I THOUGHT HE WAS OUR MAN*»

Quizá uno de los aspectos que más refleje la influencia del alemanismo durante el sexenio de López Mateos sea en el nombramiento de uno de los artifices de la política macroeconómica de ese sexenio y el siguiente, Antonio Ortiz Mena. Según una publicación de la SHCP, el nombramiento de Ortiz Mena como Secretario de Hacienda fue producto de la influencia de Carrillo Flores: «a partir de 1954, el propio Carrillo Flores empezó a promover la idea de que Ortiz Mena fuera su sucesor en la Secretaría de Hacienda».²²⁵

²²³ Véase R. Hernández, *Formación y trayectoria de los secretarios de estado en México, 1946-1982*, p. 87; también Rogelio Hernández, «La política. Los desafíos al proyecto de nación», en Rogelio Hernández (ed.), *Adolfo López Mateos. Una vida dedicada a la política*, p. 229, donde el autor afirma que «al integrar su gabinete López Mateos mantuvo el equilibrio entre amigos y conocidos en el desempeño profesional, pero cuidó que contaran con una probada experiencia en sus áreas».

²²⁴ Solo tres fuentes han analizado este episodio con base en fuentes primarias, y más bien de manera somera, no por deficiencias analíticas, sino más bien porque son textos cuyo objetivo no es estudiar ese episodio, sino que hablan de él de manera tangencial. Véase A. Hernández de León Portilla, *op. cit.*; E. Cárdenas Hernández *et al.*, *op. cit.*; C. Tello, *op. cit.* Los textos de F. Suárez Dávila retoman información de las dos primeras fuentes.

²²⁵ Carlos Justo Sierra y Carlos Alberto Martínez Castillo, *Los Secretarios de Hacienda en México*, t. II, México, D. F., SHCP, 1999, p. 212.

También queda claro que Ortiz Mena no era la opción que López Mateos había elegido para ocupar ese cargo. Como se mencionó, López Mateos también tenía planes para ocupar la Secretaría de Hacienda con un personaje que le fuera afín, es decir, Eduardo Bustamante.²²⁶ Esta versión concuerda con lo expresado en agosto de 1958 por la embajada de Estados Unidos, que reportaba al Departamento de Estado estadounidense que, ante la influencia de los movimientos obreros, López Mateos se inclinaría por nombrar un gabinete con personajes identificados con la izquierda, pues de otro modo afrontaría las consecuencias de nuevas movilizaciones. «La dominación izquierdista del nuevo gobierno se ve como un escenario probable, tendencia que es fortalecida por la tendencia presente [de agitación social]». ²²⁷ Además, como vimos, Ruiz Cortines había dejado claro que seguiría teniendo influencia durante el sexenio de López Mateos, especialmente en el ámbito económico. Según cuenta Ortiz Mena, cuando comenzó a colaborar con López Mateos lo hizo con la aprobación del mismo Ruiz Cortines.²²⁸

También queda clara su pertenencia a la camarilla alemanista. Ortiz Mena conoció a Miguel Alemán en la ENP. Ahí, formó parte del comité editorial de la revista mensual fundada por Miguel Alemán, *Eureka*, donde ocupaba el puesto de jefe de redacción.²²⁹ Mena y Alemán también coincidieron en la ENJ. Ambos tuvieron, también, relaciones de negocios cuando Alemán incursionó en el sector inmobiliario y desarrolló lo que había sido la antigua hacienda de los Morales y el rancho de Polanco, lugar donde ahora se asientan las colonias Polanco y Rincón del Bosque.²³⁰

Ortiz Mena fue abogado litigante, y ocupó varios cargos en el departamento del Distrito Federal, en la Procuraduría general. Durante el sexenio alemanista fue subdirector del BNHUOP; se le acusó, como vimos, de ser el ángel guardián de ICA. El gran salto en su carrera ocurrió a inicios del sexenio de Ruiz Cortines, pues pasó de ocupar un cargo de mediano rango en el BNHUOP a ser director del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), un puesto tan importante como una secretaría de estado, o quizá más que la mayo-

²²⁶ F. Suárez Dávila, *loc. cit.*

²²⁷ Telegrama de la Embajada en México al departamento de Estado, México, D.F., 29 de agosto de 1958, 9 h, confidencial, en *Foreign Relations of the United States, 1958-1960, v. v: American Republics*, Washington, D. C., Government Printing Office, 1991, documento 316, p. 842.

²²⁸ A. Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 40.

²²⁹ Miguel Alemán Valdés, *Remembranzas y testimonio*, México, D.F., Grijalbo, 1986, p. 59.

²³⁰ *Ibid.*, pp. 130-131.

ría de las secretarías.²³¹ No ha quedado claro por qué Ruiz Cortines nombró a Ortiz Mena como director del IMSS y lo hizo dar ese salto tan grande en su carrera política. Se ha sugerido que Ruiz Cortines pretendía sanear las finanzas del IMSS, que tenían un déficit considerable.²³² Lo cierto es que, durante la gestión de Ortiz Mena, el IMSS encontró una solución al problema del déficit, que fue usar los fondos de pensiones para financiar construcción de infraestructura.²³³

Alemán también se mostró partidario de la candidatura de Ortiz Mena para la presidencia en 1963. Lázaro Cárdenas cuenta que ese año, cuando Alemán tuvo un encuentro breve con él, con motivo de una visita que el primero hizo a Michoacán, expresó su preferencia por Ortiz Mena como candidato presidencial, por encima del otro secretario del cual se rumoraba podía llegar a ser elegido oficialmente, Gustavo Díaz Ordaz.²³⁴

La gestión de Ortiz Mena en la Secretaría de Hacienda se caracterizaría por la íntima relación que guardaría con actores del sector privado nacional e internacional. Los testimonios que hay al respecto concuerdan en señalar esa relación. Echeverría, por ejemplo, afirma que, en una reunión con banqueros mexicanos en 1969, el director del Chase Manhattan Bank, David Rockefeller, expresó su deseo de que Ortiz Mena se convirtiera en el próximo presidente de México. Echeverría describe a Ortiz Mena como «un muy eficaz funcionario financiero, probablemente tenía demasiado apoyo exterior, del mundo de las finanzas de Norteamérica, que lo consideraba muy eficaz». También compara las ambiciones presidenciales de Ortiz Mena con el caso de Ezequiel Padilla, para quien el apoyo estadounidense se convirtió en un obstáculo para alcanzar la presidencia.²³⁵ Incluso, según alguna versión periodística, Ortiz Mena tenía relaciones de negocios con el empresario Carlos Trouyet, ya que ambos eran dueños de la Sociedad Ganadera Cuatro Amigos,²³⁶ la tercera propiedad más grande de Chihuahua.

²³¹ Esa es la opinión de Marte R. Gómez, *Vida política contemporánea. Cartas de Marte R. Gómez*, vol. II, México D. F., FCE, 1994, p. 264.

²³² Enrique Krauze, «Antonio Ortiz Mena: El presidente que no fue», en su libro *Caras de la historia II*, Ciudad de México, Debate, 2016, pp. 169-175.

²³³ Tal estrategia de financiamiento fue anunciada con gran pompa por Ortiz Mena en 1953. Véase *El Informador*, 12 de febrero de 1953.

²³⁴ Lázaro Cárdenas del Río, *Obras I: apuntes*, v. III: 1957-1966, México, D. F., UNAM, 1973, p. 396.

²³⁵ Jorge G. Castañeda, entrevista con Luis Echeverría Álvarez, en Jorge G. Castañeda, *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, D. F., Alfaguara, 1999, pp. 43-44. Como era de esperarse, no hay registros hemerográficos de las declaraciones de Rockefeller, pero sí de su visita. Véase *El Informador*, 16 de abril de 1969.

²³⁶ El reportaje a que me refiero se publicó en dos partes: Mario Menéndez Rodríguez, «Las guerrillas en Chihuahua», *Por qué?*, 25 (1968), pp. 9-13; Mario Menéndez Rodríguez, «Los guerrilleros de Chihuahua, II», *Por qué?*, 26 (1968), pp. 18-

Según Echeverría, durante su gestión como secretario de Hacienda, Ortiz Mena dedicó su tiempo y esfuerzo a tener contacto con el sector empresarial y financiero y, por el contrario, tenía muy pocas relaciones con otros sectores: «El señor Ortiz Mena tenía contacto con el mismo tipo de gente que invitó hace cinco años a la cena de su casa; con la gente más rica de México». Echeverría hace referencia al suceso acontecido el 23 de febrero de 1993, cuando Carlos Salinas pidió a veintinueve empresarios, convocados por Ortiz Mena, una «donación» de 75 millones de pesos a cada uno para financiar la campaña presidencial de 1994.

Tal reunión tuvo lugar en la casa de Ortiz Mena en la calle de Tres Picos (la misma con la que había hecho negocios en conjunto con Miguel Alemán), donde el exsecretario de Hacienda fue el convocante. Durante esa cena, conocida popularmente como «pase de charola», Genaro Borrego, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI aclaró que había sido el mismo Ortiz Mena quien había mediado entre los empresarios ahí presentes y el PRI.²³⁷ Los vínculos que Ortiz Mena había forjado durante sus periodos como funcionario público le permitían pedirle a los empresarios más influyentes de México solicitarles 75 millones de pesos a cada uno (unos 25 millones de dólares) para la campaña residencial de 1994.

Si los testimonios permiten ver que la relación entre el principal artífice del consenso alemanista y los sectores privados no era neutral, sino de una gran cercanía, los documentos que hay al respecto no dejan lugar a dudas. La relación entre Antonio Ortiz Mena y los intereses empresariales extranjeros queda clara, por ejemplo, al tomar en cuenta que fue el Secretario del Tesoro estadounidense quien decidió que Ortiz Mena fuera el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo en 1970, cargo que ocupó hasta 1988. En una reunión del Consejo Nacional de Seguridad de Estados Unidos en diciembre de 1970, ante la pregunta de un funcionario sobre si la relación del gobierno de Estados Unidos con el BID sería cordial con la llegada de Ortiz Mena, la respuesta de Henry Kissinger fue tajante: Ortiz Mena era el hombre elegido por Estados Unidos para ocupar ese puesto (*I thought he was our man*). Otro funcionario agregó que fue el Depar-

20; en este último, afirma que «en la actualidad, los mayores latifundistas [de Chihuahua] son: la compañía Bosques de Chihuahua, S. de R. L., y su Sociedad Ganadera Cuatro Amigos —propiedad del grupo banquero más influyente en la vida oficial y privada de México, esto es: Carlos Trouyet, Vallinas y socios, entre los que figuran, en forma permanente, el licenciado Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda y Crédito Público y otros ministros del actual gabinete que reciben los beneficios mientras permanecen en sus cargos—, con cerca de un millón y medio de hectáreas». Por desgracia, el reportaje de Menéndez no cita fuente alguna. La figura de ese periodista es altamente contradictoria, y su revista *Por qué?* era a la vez crítica y amarillista. Un perfil más amplio de Menéndez y sus contradicciones está en Jacinto Rodríguez Munguía, *La otra guerra secreta. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder*, México, D.F. Debate, 2007.

²³⁷ Rafael Rodríguez Castañeda, «Detalles de la cena en Tres Picos núm 10, mansión de Ortiz Mena», *Proceso*, 853 (8 de marzo de 1993), pp. 6-7.

tamento del Tesoro quien había elegido a Ortiz Mena como Director del BID, incluso sin consultar al Departamento de Estado.²³⁸

En 1970, Argentina y Venezuela también habían propuesto candidatos para la presidencia del BID, y tenían apoyo de otros países latinoamericanos. El apoyo que Ortiz Mena tenía del Departamento del Tesoro era tal que la elección resultó conflictiva, pero al fin se impuso la decisión del Tesoro.²³⁹

Esta versión ha sido confirmada por Daniel Szabo, quien trabajó en el BID durante los años en que Ortiz Mena fue su presidente. Szabo cuenta que antes de estar en el BID, había estado en el Departamento de Estado de Estados Unidos, y ahí descubrió que había sido la secretaria del Tesoro quien había señalado a Ortiz Mena para que ocupara la presidencia del BID. «No lo consultaron con el Departamento de Estado, por lo cual nos indignamos y pusimos el grito en el cielo. Y, por supuesto, no hubo consultas con los latinoamericanos», como se solía hacer al elegir al presidente del BID. En 1970, David Kennedy, Secretario del Tesoro, simplemente eligió a Ortiz Mena, «y eso fue todo».²⁴⁰ «Los financieros estadounidenses se lo debían a Ortiz Mena», afirma Warman.²⁴¹

Con motivo de su elección como presidente del BID, el *New York Times* presentaba a Ortiz Mena como un financiero «conocido y respetado ampliamente en Wall Street y en los mercados europeos de capital». El mismo diario reportaba que la casa de Ortiz Mena en Polanco se había convertido, en sus años de Secretario de Hacienda, en «un escenario opulento para reuniones sociales y cenas a las que asistían visitantes tales como David Rockefeller, director del Chase Manhattan Bank y Eugene R. Black, expresidente del Banco Mundial, así como figuras prominentes de la sociedad mexicana».²⁴²

Cabe mencionar dos últimos datos ilustrativos de la carrera de Ortiz Mena, para así tener un retrato más completo de ese personaje: en primer lugar, en el periodo de dieciocho años que estuvo a la cabeza del BID,

²³⁸ Minutas de una reunión del Senior Review Group, Washington, D. C., 7 de diciembre de 1970, 11.13-11.57 h, en *Foreign relations of The United States, 1969-1976*, v. XXI: *Chile, 1969-1973*, eds. J. McElveen y J. Siekmeier, Washington, D. C., Government Printing Office, 2014, documento 187.

²³⁹ Memorando del Subsecretario del Tesoro [Charles E. Walker] al presidente Richard Nixon, Washington, D. C., 12 de diciembre de 1970, en *Foreign relations of The United States, 1969-1976*, v. VI: *Foreign assistance, international development, trade policies, 1969-1972*, ed. B. F. Duncombe, Washington, D. C., Government Printing Office, 2001, documento 43.

²⁴⁰ Charles Stuart Kennedy, entrevista con Daniel Szabo, 22 de enero de 2001, The Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Project, http://www.adst.org/OH_TOCs/Szabo_Daniel.toc.pdf, consultado el 7 de marzo de 2017, p. 36.

²⁴¹ Daniel Tinajero, entrevista con Natán Warman, 27 de febrero de 2017.

²⁴² «President of Hemisphere Bank. Antonio Ortiz Mena», *New York Times*, Nueva York, 30 de noviembre de 1970, p. 18.

no dudó en dar apoyo financiero a los dictadores sudamericanos, como lo revelan los documentos del Departamento de Estado.²⁴³ En esa misma época, fue el facilitador que ayudó a un grupo de jóvenes que comenzaron a ir a Estados Unidos a estudiar posgrados, como Carlos Salinas, Manuel Camacho y Emilio Lozoya.²⁴⁴

2.4.2. MANUEL SÁNCHEZ CUEN: ENCARGADO DE SEPULTAR LA REFORMA FISCAL, ALEMANISTA Y CONSEJERO BANCARIO

Sánchez Cuen tuvo una importancia enorme en el fracaso de la reforma fiscal de 1961. Los documentos sobre la reforma fiscal de 1961, que analizaré en el próximo capítulo, dejan claro que Sánchez Cuen tenía el propósito de descarrilar cualquier intento por aumentar la recaudación a través de la implantación de un sistema fiscal más progresivo.

Como afirma Cosío Villegas, Sánchez Cuen fue otro de los funcionarios que forjaron su carrera al amparo de Miguel Alemán. Esa no es solo la opinión de Cosío Villegas, sino que se puede documentar. Sánchez Cuen coincidió con Alemán y Ortiz Mena en la ENP entre 1920 y 1925, y posteriormente en la ENJ volverían a coincidir los tres. Ocupó su primer trabajo importante dentro del sector financiero durante el periodo alemanista, en el Banco Nacional Cinematográfico (BNC), del cual el gobierno se había hecho cargo en junio de 1947, como vimos más atrás.²⁴⁵ Además, Alemán había tenido un interés personal en la consolidación del sector cinematográfico y había hecho esfuerzos personales por atender su financiamiento:²⁴⁶ durante ese primer año en que el gobierno se hizo cargo del BNC, la inversión en la producción de películas aumentó considerablemente.²⁴⁷ Y fue precisamente Sánchez Cuen, un personaje que la prensa interna-

²⁴³ Para el caso de la relación de Ortiz Mena con Juan María Bordaberr, véase. «Ortiz Mena visits Uruguay», telegrama de la Embajada de Estados Unidos en Uruguay al Departamento de Estado, 12 de mayo de 1975, 17.02 h, Public Library of United States Diplomacy, id 1975MONTEVO1580_B. Durante la dictadura de Pinochet, el gobierno de Chile apoyó a Ortiz Mena para su reelección, debido a la ayuda que dio a Chile en múltiples ocasiones («Inter-American Development Bank Election», telegrama de la Embajada de Estados Unidos en Chile al Departamento de Estado, 9 de septiembre de 1974, 19.17 h, Public Library of United States Diplomacy, id 974SANTIAO5483_B). El apoyo del mexicano a la dictadura de Pinochet puede verse en «Aid-IDB-IBRD Country Discussions - Chile», telegrama de la Embajada de Estados Unidos en Chile al Departamento de Estado, 14 de marzo de 1974, 17.07 h, Public Library of United States Diplomacy, id 1974SANTIAO1262_B

²⁴⁴ Jenaro Villamil *et al.*, *Sucesión pactada. La ingeniería política del salinismo*, México, D. F., Plaza y Valdés, 1993, p. 13.

²⁴⁵ «Commission set up to aid Mex Pic industry», *Variety*, 167, 9 (6 de agosto de 1947), p. 16.

²⁴⁶ «Alemán backs first color lab for Mexico», *Variety*, 168, 4 (1 de octubre de 1947), p. 13.

²⁴⁷ «Mex Film Bank's Biz», *Variety*, 167, 13 (3 de septiembre de 1947), p. 13.

cional de la época ligaba con Alemán (el semanario especializado *Variety* describía a Sánchez Cuen como «a school compañero of President Miguel Alemán»), quien se encargó del aspecto financiero de ese proyecto.

Cuando Ortiz Mena ocupó la dirección del IMSS, al iniciar el sexenio de Ruiz Cortines, Sánchez Cuen lo sustituyó en el BNHUOP. Además, en ese mismo sexenio, Sánchez Cuen se desempeñó como consejero bancario y se había convertido en parroquiano del Club de Banqueros.²⁴⁸ Sánchez Cuen era también muy cercano a Carrillo Flores.²⁴⁹ Además, según diversos testimonios, en varias ocasiones Sánchez Cuen, como funcionario público, fue determinante para el otorgamiento de concesiones²⁵⁰ o para realizar maniobras financieras, como la toma de control de Bancomer que de manera hostil encabezaron Espinosa Yglesias y Jenkins en 1955.²⁵¹

Manuel Sánchez Lugo, hijo de Manuel Sánchez Cuen, también hizo una prominente carrera dentro del sector financiero. Así, mientras Sánchez Cuen se encargaba de frenar una reforma fiscal que debía grabar más progresivamente a los sectores de ingresos mayores, su hijo Sánchez Lugo colaboraba estrechamente en el Banco de Comercio con Manuel Espinosa Yglesias, donde ocupaba el cargo de Subdirector asesor.²⁵²

2.5. Los intentos por limitar a la Secretaría de Hacienda

Como argumenté, el nombramiento de gran parte de los funcionarios del gabinete económico de López Mateos no obedeció a la voluntad del presidente ni estuvo de acuerdo con su proyecto económico. Además de los argumentos presentados, hay otros indicios de que López Mateos hizo lo posible por limitar la capacidad de acción de la SHCP.

Un testimonio claro es el de Carlos Tello, quien en sus memorias es tajante al afirmar que López Mateos intentó «romper el monopolio que la SHCP tenía sobre el manejo y orientación de la economía nacio-

²⁴⁸ Luz María Silva, *Las memorias del Club a través de sus socios. 1941-1998*, t. II, México, D. F., Club de Banqueros de México, 1998, p. 638.

²⁴⁹ Luz María Silva, *Las memorias del Club a través de sus socios. 1941-1998*, t. I, México, D. F., Club de Banqueros de México, 1998, p. 179

²⁵⁰ Antonio Acevedo Escobedo, *El azufre en México. Una historia documentada*, México, D. F., Cultura, 1956, pp. 88-93.

²⁵¹ Un resumen de esa maniobra está en Gustavo Adolfo del Ángel, «The nexus between business groups and banks: Mexico, 1932-1982», *Business History*, 58, 1 (2016), p. 121. El testimonio del apoyo que recibió Yglesias por parte de Sánchez Cuen está en la obra de él mismo: Manuel Espinosa Yglesias, *Bancomer. Logro y destrucción de un ideal*, México, Planeta, 2000, p. 51.

²⁵² *Anuario Financiero de México. Ejercicio 1964*, v. 25, México, D. F., ABM, 1965, p. 214.

nal». ²⁵³ En otras palabras, López Mateos intentó limitar la capacidad de influencia que tenían los funcionarios de la SHCP y del Banco de México. Por supuesto, tal intento no se concretó.

El primer paso para limitar los poderes de los ideólogos del crecimiento moderado se dio después de la elección, con la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. López Mateos solicitó a Eduardo Bustamante y Manuel Moreno Sánchez la elaboración del proyecto de ley, que finalmente se aprobó tres semanas después de la toma de posesión de López Mateos. La Secretaría de Economía se transformó en Secretaría de Industria y Comercio (SIC), una de cuyas atribuciones más importantes era la determinación de aranceles. La Secretaría de la Presidencia (SP), por su parte, se encargaría entre otras cosas de la planeación económica, la programación del gasto corriente y las autorizaciones para la inversión pública. ²⁵⁴ Tal ley quitaba facultades y capacidad de influencia a la SHCP, lo cual causó la protesta de Ortiz Mena. ²⁵⁵ De hecho, según la versión de Bustamante, el proyecto de ley original, en cuya redacción participó, disponía que la SP tendría facultades amplias en la determinación del presupuesto. ²⁵⁶ Al final, la SHCP mantuvo el control de la política arancelaria, presupuestaria y de planeación. Se simulaba cooperación entre las secretarías económica y «trabajo en equipo, pero, a fin de cuentas, Hacienda era la que definía y redactaba y, en esa medida, tenía la última palabra». ²⁵⁷

Este hecho es importante, no solo porque revela la intención de López Mateos de contener la influencia de la SHCP, sino también porque confirma los testimonios que se han presentado aquí, según los cuales López Mateos tenía intenciones de nombrar a Bustamante como secretario de Hacienda. Entrevistado por Schlafer, José Patrocinio González Blanco, que era hijo del secretario del trabajo de López Mateos y fue subdirector de inversiones en la Secretaría de la Presidencia entre 1961 y 1964, declaró que Bustamante redactó el proyecto de ley, junto con Moreno Sánchez, porque pensó que iba a ser nombrado Secretario de

²⁵³ C. Tello, *op. cit.*, p. 24.

²⁵⁴ *DOF*, 24 de diciembre de 1958.

²⁵⁵ Por supuesto, la versión de Ortiz Mena es diferente y resulta inverosímil. Afirma que convenció al presidente de la bondad de su programa económico, y ante tal convencimiento el presidente se negó a aplicar la ley de Secretarías y depositar toda su confianza en el Secretario de Hacienda. Véase Antonio Ortiz Mena, *op. cit.*, pp. 47-48.

²⁵⁶ Eduardo Bustamante, «La reforma administrativa para la planeación», en Horacio Flores de la Peña *et al.*, *Bases para la planeación económica y social de México*, México, D. F., Siglo XXI, 1966, pp. 122-123.

²⁵⁷ C. Tello, *op. cit.*, pp. 25-26.

Hacienda. De hecho, aunque el proyecto de Bustamante quitaba facultades a la SHCP, conservaba una secretaría fuerte que él esperaba dirigir.²⁵⁸

Durante su sexenio, López Mateos siguió intentando quitar la batuta económica a los ideólogos del crecimiento moderado. Con un decreto del 30 de junio de 1959 la presidencia trató de reforzar la capacidad de la Secretaría de la Presidencia para cumplir su función de planeación económica.²⁵⁹ Ante la falta de coordinación entre las secretarías y el dominio de la SHCP de funciones que por ley no le correspondían, otro decreto, del 2 de marzo de 1962, estableció la creación de la Comisión Intersecretarial (CI) que tenía dos representantes de la SP y dos de la SHCP y, se suponía que debía mejorar el trabajo en equipo entre ambas.²⁶⁰ Sin embargo, de nueva cuenta la SHCP logró imponerse al funcionamiento de la CI, debido sobre todo a que la Secretaría de la Presidencia carecía de capacidad técnica para llevar a cabo tareas propias de planeación económica. Uno de los primeros trabajos de la CI fue la revisión del *Plan de acción inmediata*, elaborado en 1962, que consistía en un programa económico que, si bien parecía un intento serio de planeación del desarrollo con base en un programa de inversiones, en realidad solo era «un programa para justificar la obtención de una mayor suma de crédito externo» en el marco de la Alianza para el progreso y de la visita de Kennedy a México en junio de 1962.

2.6. La consolidación de los ideólogos del crecimiento moderado en la SHCP

Así pues, para comienzos del sexenio de López Mateos la SHCP ya se había logrado consolidar como el centro de toma de decisiones de política económica. Eduardo Bustamante, el prospecto de Secretario de Hacienda de López Mateos, fue nombrado titular de la Secretaría de Bienes Nacionales (SBN). Gilberto Loyo, a quien López Mateos había impulsado como Director del Banco de México, quedó relegado a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Aunque la Secretaría de Bienes Nacionales y la Secretaría de la Presidencia deberían haber servido como contrapesos a la SHCP según la nueva Ley de Secretaría y Departamentos, ambas carecían de los recursos y la capacidad técnica para cumplir plenamente sus funciones.

¿Por qué la SHCP logró tener tal capacidad de influencia en la formulación de la política económica de

²⁵⁸ Jonathan Schlafer, *Palace Politics. How the ruling party brought crisis to Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2008, p. 246, n. 65.

²⁵⁹ *DOF*, 30 de junio de 1959.

²⁶⁰ *DOF*, 2 de marzo de 1962.

México, al grado de ejercer funciones que correspondían a otras secretarías y sin aparente oposición? La primera explicación que puede ocurrirse a un observador es que su control sobre el gasto era la clave. En efecto, si cualquier funcionario del gobierno se inconformaba con las decisiones de política económica de Hacienda, entonces la Tesorería dejaba de dar recursos. En una reunión con representantes del Banco Mundial en febrero de 1962, Eduardo Bustamante, Secretario del Patrimonio Nacional, afirmó que la secretaria a su cargo no podía cumplir su función de control y orientación de las empresas paraestatales debido al control financiero que ejercía la SHCP sobre el presupuesto.²⁶¹ Si bien esta explicación puede parecer adecuada, no permite entender por qué también fracasaron los intentos de limitar la capacidad de la SHCP para determinar el uso del presupuesto. Recordemos que el acuerdo presidencial publicado el 30 de junio de 1960 establecía que «la SHCP no dará trámite a ninguna erogación presupuestal o financiamiento destinado a inversiones que no haya sido autorizado por el presidente de la República».²⁶²

Tanto el testimonio de Natán Warman como los documentos del archivo de Víctor Urquidi dejan ver otros dos aspectos que contribuyeron a que la SHCP tuviera esa capacidad extraordinaria. Según Warman, quien fue funcionario de la secretaría de Hacienda entre 1955 y 1970 (especialmente, en el Departamento de Aranceles entre 1957 y 1959),²⁶³ la situación del mercado internacional de crédito en las décadas de 1950 y 1960 tuvo un papel fundamental en el fortalecimiento de Ortiz Mena. Al ser la SHCP y el Banco de México los encargados de negociar los préstamos con el exterior, y de tener monopolizada esa tarea, estos funcionarios reforzaron su posición entre los distintos grupos del gobierno mexicano.²⁶⁴

Maxfield traza los orígenes de tales contactos entre la SHCP y el Banco de México con los prestamistas internacionales hasta la devaluación de 1954. Tal devaluación fue negociada con el FMI (recordemos que los acuerdos Bretton Woods establecían que el FMI debía aprobar las devaluaciones de una moneda) por miembros del Banco de México y la Secretaría de Hacienda. La primera era ocupada por Carrillo Flores, uno de los mentores de los ideólogos del crecimiento moderado, y el Banco de México por Rodrigo Gómez, que llegó a ese puesto por recomendaciones de Carrillo Flores.

²⁶¹ Víctor L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», 31 de enero de 1962, AHCM-FVLU, caja 4 (donación 2012), serie Recaudación fiscal, expediente 17, ff. 112-134.

²⁶² *DOF*, 30 de junio de 1959, p. 3.

²⁶³ Beatriz Martí *et al.*, *Los protagonistas*, México, D.F., Quién es quién en México, 1982, s. v. Warman Gryj, Natán.

²⁶⁴ Daniel Tinajero, entrevista con Natán Warman, 27 de febrero de 2017.

Recordemos, además, que las décadas de 1950 y 1960 se caracterizaron por un mercado de crédito internacional con poca liquidez, por lo cual obtener créditos internacionales se volvía particularmente difícil. Tal situación llevó a lo que Maxfield llama «necesidad de credibilidad internacional». Así pues, los ideólogos del crecimiento moderado se convirtieron en el grupo capaz de garantizar la credibilidad de México como prestatario, tanto por sus vínculos personales como por su capacidad técnica. El caso de Raúl Martínez Ostos servirá para ilustrar este punto. Además, al mantener la exclusividad de los vínculos con los prestamistas internacionales, los ideólogos del crecimiento moderado se volvieron indispensables y reforzaron enormemente su posición entre los distintos grupos del gobierno.

El monopolio que la SHCP y el Banco de México tenían de la relación con las instituciones prestamistas internacionales se puede confirmar de varias maneras. En primer lugar, la hipótesis de Maxfield sobre el origen de tales vínculos, que ella remonta a 1954, se han confirmado, por ejemplo, en la revisión que se hizo más arriba de los documentos sobre la negociación de la devaluación de 1954. Según la autora, la negociación de la devaluación estableció vínculos directos entre los funcionarios del Banco de México y la SHCP, por una parte, y el FMI, por la otra. Tal relación tenía lugar sin que la Presidencia interviniera, lo cual convirtió a esos funcionarios económicos en un interlocutor privilegiado, por no decir único entre México y el FMI.²⁶⁵ Maxfield sostiene, con base en entrevistas que realizó a Víctor Urquidi y Ernesto Fernández Hurtado, que en la decisión de devaluar el peso en 1954 no fue tomada por Ruiz Cortines, sino que se le anunció como un *fait accompli*.²⁶⁶

La hipótesis de Maxfield acerca de la gran influencia que adquirieron los funcionarios del Banco de México y la SHCP se ha confirmado, por ejemplo, a través del testimonio de Raúl Salinas Lozano, quien afirma que solo fueron cuatro funcionarios quienes prepararon la devaluación de 1954, todos distinguidos ideólogos del crecimiento moderado: Carrillo Flores, Rodrigo Gómez, Raúl Martínez Ostos y el mismo Salinas Lozano.²⁶⁷ De ese grupo destaca no solo la secrecía de su trabajo (hasta cierto punto es normal que una devaluación se preparé con hermetismo, para evitar especulaciones), sino, sobre todo, que los funcionarios involucrados eran personajes muy cercanos a Carrillo Flores.²⁶⁸ Por ejemplo, fue Raúl Martínez Ostos quien

²⁶⁵ Sylvia Maxfield, *Gatekeepers of growth. The international political economy of central banking in developing countries*, p. 105.

²⁶⁶ *Ibid.*, pp. 98, n. 169.

²⁶⁷ Véase A. García Dimas y E. Turrent Díaz, *op. cit.*, p. 222.

²⁶⁸ *Ibid.*, pp. 222-223.

se encargó de negociar directamente con el FMI la nueva paridad cambiaria y con el Departamento del Tesoro un fondo de estabilización, lo cual también fue registrado por Carrillo Flores en su diario.²⁶⁹ Ese documento también deja ver las relaciones personales con miembros del FMI eran importantes para negociar, pues anotó en la entrada del viernes 16 de abril, cuando el FMI aprobó la devaluación y el Departamento del Tesoro el programa de estabilización: Martínez Ostos le comunicó «que Overby [Funcionario del Departamento del Tesoro] dice “que yo le he pedido mucho fundado en nuestra amistad”».²⁷⁰

En segundo lugar, los registros del diario de Urquidi dejan ver que para principios de la década de 1960 el monopolio que la SHCP y el Banco de México tenían con organismos internacionales ya estaba bien establecido. Por ejemplo, cuando el BIRF presentó un informe sobre la economía mexicana en 1963, envió copia tanto a Ortiz Mena como a Donato Miranda Fonseca, Secretario de la Presidencia, lo cual irritó al Secretario de Hacienda. Urquidi, quien mantenía la comunicación con los representantes del BIRF en México, advirtió a los funcionarios del BIRF que «*el único autorizado para negociar con el Banco Mundial era el Lic. Ortiz Mena y [...] era conveniente tratar en primera instancia el informe con el propio licenciado Ortiz Mena en un terreno confidencial antes de extenderlo a otros funcionarios del gobierno*».²⁷¹ En 1965, ya en el gobierno de Díaz Ordaz, Rafael Izquierdo, asesor de Ortiz Mena, le comunicó al Secretario de Hacienda que el representante del Banco Mundial había expresado su intención de que las relaciones entre esa institución y el gobierno mexicano se siguiera dando a través de Ortiz Mena:

El señor Roger S. Nelson [representante del Banco Mundial] indicó la conveniencia de precisar el *modus operandi* de las relaciones futuras entre el Banco Mundial y el Gobierno de México. Sugirió que convendría, con base en el éxito obtenido en la experiencia anterior, en realizar un intercambio de cartas entre el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Director del Banco Mundial. El Lic. Ortiz Mena estuvo de acuerdo.²⁷²

Ortiz Mena se reservaba la exclusividad de negociación de créditos externos, tal como cuenta Eduardo Villaseñor. Él, personalmente, gracias a sus buenas relaciones con los banqueros belgas, consiguió un crédito de cien millones de pesos para proyectos eléctricos en 1965; Ortiz Mena rechazó el ofrecimiento y, en

²⁶⁹ Antonio Carrillo Flores, «Diario», 24 de marzo y 31 de marzo de 1954, en «La recámara del poder», *Letras Libres*, 2 (febrero de 1999), p. 46.

²⁷⁰ *Ibid.*, 16 de marzo de 1958.

²⁷¹ Víctor L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», ff. 212-213.

²⁷² «Correspondencia Antonio Ortiz Mena Rafael Izquierdo», 15 de febrero de 1965, AHCM-FVLU, caja 2, carpeta 5, serie SHCP 1964-1967, expediente 10, f. 7.

cambio, se encargó de negociar un préstamo, también con banqueros belgas por un monto menor y con tasas de interés más altas.²⁷³

En tercer lugar, es posible notar que incluso los vínculos personales eran importantes en la relación entre la SHCP y algunas instituciones prestamistas internacionales. Conviene recordar el reportaje del *New York Times*, que afirmaba que en la década de 1960 la casa opulenta de Ortiz Mena en Polanco se había convertido en un escenario cotidiano para actos sociales y cenas con personajes como David Rockefeller, director del Chase Manhattan Bank y Eugene R. Black, expresidente del Banco Mundial.²⁷⁴ Los documentos del archivo de ese organismo también dejan ver que Ortiz Mena recibía personalmente a miembros del Banco Mundial, incluyendo a su director, Robert McNamara en su casa de Cuernavaca,²⁷⁵ cosa que no pasaba con ningún otro funcionario mexicano. Tales registros documentales nos hablan no solo del grado de personalización con que se manejaba la política mexicana (lo cual contrasta con la visión aceptada según la cual la institucionalización fue la clave en la estabilidad política de México), sino que además revela que Ortiz Mena era el único personaje que mantenía relaciones tan cercanas con los organismos financieros internacionales.

La relación estrecha que existía entre los ideólogos del crecimiento moderado y los organismos financieros internacionales no pudo sostenerse al cambiar las condiciones del crédito externo. A partir de la década de 1970 se hizo más fácil contratar créditos internacionales. Los ideólogos del crecimiento moderado dejaron de ser indispensables y otros actores fueron capaces de impulsar sus proyectos.²⁷⁶

Hay otra razón por la cual los ideólogos del crecimiento moderado lograron imponer su agenda de política económica. Eran la SHCP y el Banco de México quienes tenían una burocracia suficientemente sólida y con formación técnica para llevar a cabo una política económica. Los intentos por consolidar burocracias con capacidad técnica en otras secretarías tuvieron la intención de disminuir la influencia de la SHCP. En enero de 1963 se volvió a reunir la Comisión Intersecretarial luego de varios meses de no haberlo hecho. Ortiz

²⁷³ Eduardo Villaseñor Ángeles, *Memorias - Testimonio*, México, D.F., FCE, 1974, p. 204.

²⁷⁴ "President of Hemisphere Bank. Antonio Ortiz Mena", *New York Times*, Nueva York, 30 de noviembre de 1970, p. 18.

²⁷⁵ «Travel briefs, Mexico (01/12/1969-31/12/1969)», World Bank Group Archives (WBGA), serie Travel briefs, fondo Records of the Office of the President, subfondo Records of President Robert S. McNamara, f. 3; «México - Mr. McNamara's Visit, December 1969, Office Memorandum from E. Peter Wright to the Record, December 11, 1969», WBGA, serie Contacts - Member Countries files, fondo Records of the Office of the President, subfondo Records of President Robert S. McNamara, carpeta Contacts with member countries: Mexico - Correspondence 01, expediente 3, f. 1.

²⁷⁶ Este es uno de los argumentos principales de S. Maxfield, *Gatekeepers of growth*, p. 100.

Mena había hecho lo posible por minar el trabajo de la Comisión y pretendía manejar de manera exclusiva la información económica, sobre todo la fiscal y tributaria. Ante la nueva convocatoria a reunión de la Comisión, Urquidi comentó: «quedé francamente sorprendido de este cambio de 180 grados en la actitud del licenciado [Ortiz Mena] puesto que durante un mes su posición había sido la de que no había que provocar ninguna reunión de la Comisión y mucho menos canalizar a través de ella información». Según Urquidi, tal cambio de actitud en Ortiz Mena solo puede explicarse como resultado de los conflictos que se habían presentado entre las secretarías y los acuerdos alcanzados con López Mateos: «evidentemente ha habido algún acontecimiento importante que determina este cambio de actitud política y de mayor cautela por parte del Lic. Ortiz Mena. Sin duda hoy tuvo acuerdo presidencial y allí ha de haber surgido desde luego la dificultad».²⁷⁷

En mayo de 1963 hubo un nuevo intento por reforzar a la Secretaría de la Presidencia. Según registra Urquidi en sus notas personales, a partir de entonces las secretarías y dependencias que no hubieran entregado datos sobre su plan de inversiones tenían que acudir a firmar oficios y recordatorios ante la Secretaría de la Presidencia.²⁷⁸ Sin embargo, la falta de coordinación entre secretarías y la dominancia de la SHCP siguió siendo la regla.

La conclusión que obtuvo Urquidi fue que «es absolutamente imposible en México tratar de hacer bien un trabajo de planeación cuando no se puede conseguir cooperación ni acuerdo ni siquiera sobre la obtención de la información esencial para mostrar el estado que guardan los programas de inversión y la forma en que se están financiando».²⁷⁹

Lo cierto es que, a pesar de los esfuerzos que otras secretarías hicieron para tener una burocracia más capacitada, todavía en la década de 1960 no había sido posible hacerlo. Esa incapacidad se reflejaba, por ejemplo, en la poca preparación que la Secretaría de la Presidencia tenía para elaborar estudios económicos, como quedaba claro en las reuniones de la Comisión Intersecretarial: «ni él [Salas Villagómez, representante de la Secretaría de la Presidencia en la Comisión Intersecretarial] está capacitado para hacer esta clase de

²⁷⁷ Víctor L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», ff. 67-68.

²⁷⁸ *Ibid.*, f. 194.

²⁷⁹ *Ibid.*, f. 70.

trabajos ni tiene la gente necesaria para hacerlos, ni tampoco la Secretaría de la Presidencia está organizada para hacer trabajos de planeación».²⁸⁰

2.6.1. EL EXTRAÑO CASO DE RAÚL MARTÍNEZ OSTOS

Otro de los funcionarios clave para llevar a cabo la política del consenso alemanista fue Martínez Ostos. Este funcionario tuvo un papel importante en la negociación de la devaluación de 1948-1949,²⁸¹ pues para entonces era director alterno del Directorio Ejecutivo del FMI (el director ejecutivo era Rodrigo Gómez). Como se vio, fue el también quien se encargó de negociar ante el FMI la devaluación de 1954, aspecto en que pesó mucho su relación personal con los funcionarios del FMI.²⁸²

Martínez Ostos provenía de una familia acomodada del norte de Veracruz que, a causa de la Revolución, se mudó a San Antonio, Texas. Ahí, Martínez Ostos aprendió inglés y lo hablaba de manera fluida, lo cual lo convirtió en el interlocutor de los funcionarios mexicanos ante los organismos financieros internacionales. Estudió la secundaria y preparatoria en instituciones públicas en Monterrey, y estudió derecho en la Facultad de Jurisprudencia de la UNAM. Ahí fue alumno, y posteriormente asistente de Agustín García López,²⁸³ quien fue director del Frente de Unificación Revolucionaria del PRI, secretario de estadísticas de la campaña de Alemán²⁸⁴ y secretario de Comunicaciones y Obras Públicas²⁸⁵ durante el sexenio alemanista. Según testimonios recogidos por García y Turrent, Martínez Ostos comenzó a hacerse de amistades influyentes desde su juventud, gracias a su pertenencia al Club Campestre de la Ciudad de México (también llamado Country Club Churubusco), lo que le permitió conocer a Eduardo Villaseñor, Antonio Carrillo Flores y Rodrigo Gómez.²⁸⁶

Fuera por su cercanía con García López o por las amistades cultivadas en el Club Campestre, Martínez Ostos tuvo un ascenso rápido y peculiar en la burocracia de la SHCP y del Banco de México. Martínez Ostos era abogado y trabajó como consultor jurídico en el Departamento de Crédito de la SHCP a partir de

²⁸⁰V. L. Urquidí, *op. cit.*, f. 142.

²⁸¹A. García y E. Turrent, *op. cit.*, pp. 180-182.

²⁸²Véase *infra*, la sección La consolidación de los ideólogos del crecimiento moderado en la SHCP.

²⁸³A. García y E. Turrent, *op. cit.*, pp. 40-43.

²⁸⁴R. A. Camp, *op. cit.*, s. v. García López, Agustín.

²⁸⁵<https://biblio.juridicas.UNAM.mx/bjv/detalle-libro/3499-cincuenta-aniversario-del-instituto-de-investigaciones-juridicas-1940-1990>

²⁸⁶A. García y E. Turrent, *op. cit.*, pp. 77-78.

1935, primero bajo las órdenes de Efraín Buenrostro y de Eduardo Villaseñor.²⁸⁷ Cuando éste fue nombrado Director general del Banco de México, se llevó consigo a Martínez Ostos, en el Departamento de Crédito. Tanto en la SHCP como en el Banco de México, Martínez Ostos era uno de los principales colaboradores de Villaseñor.²⁸⁸ El cambio de presidencia en 1946 y el nombramiento de Carlos Novoa como nuevo director general del Banco de México causó que Eduardo Villaseñor fueran hechos a un lado, incluyendo a Martínez Ostos, Daniel Cosío Villegas y Víctor Urquidi. Por fortuna para Martínez Ostos, Carrillo Flores ocupó el cargo de director general de Nacional Financiera (Nafin) durante el sexenio alemanista, y nombró a Martínez Ostos como subdirector de esa institución. Como recogen García Dimas y Turrent en su biografía de Martínez Ostos, Carrillo Flores escribió esta dedicatoria manuscrita a Martínez Ostos: «Raúl: con el afecto de tu amigo que hizo todo lo posible por defenderte de Carlos Novoa».²⁸⁹ Unos meses después, en 1946, Martínez Ostos fue nombrado director alterno del FMI. Regresó a México en 1949, donde ocupó la dirección de estudios hacendarios de la SHCP. A partir de 1952, y hasta 1965, ocupó la subdirección de Nafin.²⁹⁰ Así, en 30 años ocupó cargos en ámbitos jurídicos, bancarios, hacendarios, financieros y diplomáticos en varias agencias gubernamentales.

Dos de los aspectos más destacados de la carrera de Martínez Ostos, y que me hacen afirmar que fue uno de los personajes clave en el establecimiento del consenso alemanista, fue su papel en la negociación de la devaluación de 1954, lo cual fue de gran importancia para la consolidación de los ideólogos del crecimiento moderado, pues fue a partir de la devaluación de 1954 que esos funcionarios comenzaron a monopolizar la relación con los organismos financieros internacionales. Además, Martínez Ostos fue responsable, en gran medida, de negociar los créditos posteriores con el BIRF.²⁹¹ Aunque no hay pruebas suficientes, también hay indicios de que era él quien se encargaba de llevar a cabo las negociaciones con los acreedores privados.²⁹²

²⁸⁷ R. A. Camp, *op. cit.*, s. v. Martínez Ostos, Raúl.

²⁸⁸ A. García y E. Turrent, *op. cit.*, pp. 94-95.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 164.

²⁹⁰ R. A. Camp, *loc. cit.*

²⁹¹ Nacional Financiera era la entidad que solía negociar los créditos internacionales. Martínez Ostos era subdirector, función como representante autorizado de México cuando se firmaban los contratos. Véase, por ejemplo, Guarantee Agreement (Power Program-1962) between United Mexican States and International Bank for Reconstruction and Development, Loan number 316 ME, 20 de junio de 1962, Washington D. C.

²⁹² Martínez Ostos era el encargado de proporcionar la información de sobre los créditos internacionales, tanto externos como internos, a la oficina de Víctor Urquidi. En 1962, Martínez Ostos reportó que había en curso 31 negociaciones de crédito externo: cinco del BIRF, seis del BID, cinco del Eximbank, dos de la Agencia de Desarrollo Internacional del BIRF, dos de la Corporación Financiera Internacional, siete de bancos privados de Estados Unidos, dos con bancos franceses, uno con el

Una muestra de la cercanía entre Martínez Ostos y los funcionarios de los organismos financieros internacionales fue que él quien se encargó de organizar la reunión anual del BIRF y el FMI en que tuvo lugar en la ciudad de México en septiembre de 1952.²⁹³ Aunque quizá su papel no era muy destacado, es probable que eso haya mejorado sus relaciones personales con los funcionarios de ambas instituciones. Al revisar el Fondo Raúl Martínez Ostos del Archivo Histórico del Banco de México, es posible notar que uno de los documentos que Martínez Ostos más atesoraba eran los relativos a esa reunión, sobre todo los recortes de prensa de periódicos nacionales e internacionales.²⁹⁴

En gran contraste con el papel fundamental de ese funcionario en el establecimiento del consenso alemanista, Martínez Ostos se caracterizó por ser uno de los pocos funcionarios críticos dentro del gobierno, lo cual al final terminó enemistándolo con Ortiz Mena. Según García y Turrent, en alguna ocasión Ruiz Cortines presentó a Martínez Ostos como «el funcionario que más criticaba a su gobierno».²⁹⁵ La vena crítica de Martínez Ostos también se observa al revisar su archivo, pues es común encontrar en él documentos que son más bien críticos de las políticas gubernamentales.²⁹⁶

Pero quizá el indicio más claro del carácter crítico de Raúl Martínez Ostos sean dos hechos concretos. En primer lugar, su participación en el grupo de trabajo de Loyo. Es posible que Martínez Ostos participara en ese grupo debido a que mantenía una amistad cercana con Horacio Flores de la Peña.²⁹⁷ En segundo lugar, el episodio que lo enemistó con Ortiz Mena y que probablemente terminó por costarle su puesto en Nafin: Martínez Ostos dejó la subdirección de esa institución en 1965. Según sus biógrafos, Martínez Ostos no estuvo de acuerdo con la intervención de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, de la que se

Instituto Mobiliario Italiano y uno más con bancos privados canadienses. Véase «Negociaciones actuales o previstas de crédito externo. Información proporcionada por el Lic. Raúl Martínez Ostos, 29 de octubre de 1962», AHCM-FVLU, serie Documentos relativos al informe del BIRF, 1963, caja 2, carpeta 3, expediente 5, ff. 1-3.

²⁹³ Una reseña breve de ese acto, véase *Chronology of International Events and Documents*, suplemento de *The World Today*, 8, 17 (21 de agosto a 3 de septiembre de 1952), pp. 535-536.

²⁹⁴ En su archivo, Martínez Ostos conservaba recortes de prensa de *The Washington Post* del 25 de agosto de 1952, de la revista *Novedades* del 22 de agosto y del *Excelsior* de esa misma fecha, todos relativos a su papel en la organización del acto. Véase Archivo Histórico del Banco de México, Fondo Raúl Martínez Ostos (AHBM-FRMO), caja 6220, expediente 9.

²⁹⁵ A. García y E. Turrent, *op. cit.*, p. 84. Sin embargo, la obra no cita la fuente de donde proviene ese fragmento.

²⁹⁶ Por ejemplo, el folleto de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, *Doctrina económica mexicana*, s. p. i., 1 de agosto de 1952, en AHBM-FRMO, caja 6218, expediente 5, este documento contiene una de las críticas más claras realizadas a la política crediticia restrictiva puesta en marcha a final del periodo de Alemania, crítica que los pequeños y medianos empresarios seguirían repitiendo en el periodo del consenso alemanista; entre los documentos también estaba un recorte del artículo de Fernando Zamora Millán, «El estado como promotor del desarrollo económico», *Revista de economía*, 24, 9 (1961), en AHBM-FRMO, caja 6218, expediente 1.

²⁹⁷ A. García y E. Turrent, *op. cit.*, p. 83.

habló más arriba.²⁹⁸ Además, según dejan ver las notas personales de Urquidi, Ortiz Mena tenía otras razones para esta molestia con Martínez Ostos. En agosto de 1963, el BIRF terminó el reporte que preparó un grupo de trabajo enviado por ese organismo a México. Los representantes del Banco Mundial decidieron, por sugerencia de Martínez Ostos, enviar copia de ese informe a Ortiz Mena y a Miranda Fonseca, secretario de la Presidencia. Esa decisión molestó mucho a Ortiz Mena, «puesto que evidentemente el Lic. Martínez Ostos no tenía autorización ninguna para hacer esa sugestión que complica la situación para nosotros aquí, y [...] puesto que el único autorizado para negociar con el Banco Mundial era el Lic. Ortiz Mena».

Así pues, el caso de Martínez Ostos es contradictorio, pues por una parte fue fundamental, pero, por otra, crítico. Además, muestra que Ortiz Mena no estaba dispuesto a aceptar críticas que tuvieran algún efecto en la política macroeconómica.

2.6.2. EL GRUPO SECRETARÍA DE HACIENDA-BANCO DE MÉXICO

Es común afirmar que el grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México (GSHBM) tuvo un papel fundamental en la elaboración de las políticas del periodo 1956-1972.²⁹⁹ Sin embargo, debido al carácter divergente de los testimonios y los documentos sobre este grupo, es difícil saber cuál fue su verdadero efecto. Por una parte, Ortiz Mena afirma que era una oficina institucional creada en 1958 por Rodrigo Gómez y él con el fin de coordinar ambas instituciones, la SHCP y el Banco de México, y estaba encabezada por Manuel Sánchez Cuen.³⁰⁰ Sin embargo, si nos atenemos a los documentos del archivo de Urquidi, el grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México comenzó a funcionar en 1961 y estaba bajo la dirección de Víctor Urquidi, y nunca contó con la colaboración directa de Sánchez Cuen.³⁰¹ Tales contradicciones nos hablan de la informalidad de ese grupo, y del papel que desempeñó la burocracia de ambas instituciones. Ante la falta de definición de qué era, qué hacía y quienes formaban en GSHBM, aquí asumo que ese grupo era el encabezado por Urquidi, que tenía a su cargo el trabajo de algunos otros funcionarios, pues no pude encontrar información adicional de grupo que, según Ortiz Mena, encabezaba Sánchez Cuen.

²⁹⁸ *Ibid.*, pp. 291-293.

²⁹⁹ Véase, por ejemplo, S. Maxfield, *op. cit.*, pp. 169-170, n. 17.

³⁰⁰ Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador. Reflexiones de una época*, pp. 117-118.

³⁰¹ Víctor Urquidi, Memorando Programa del Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México, 28 enero de 1965, AHCM-FVLU, caja 2, carpeta 5, serie SHCP 1964-1967, expediente 5, f. 1.

El primer aspecto que es posible notar es su informalidad: el GSHBM no tenía un carácter jurídico ni una estructura determinada. De hecho, Urquidi lo encabezaba con los cargos de Comisionado especial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Consultor de la Dirección General del Banco de México,³⁰² pues no había un cargo específicamente relacionado con el GSHBM. La principal función del grupo era recopilar información y realizar informes que habrían de servir para presentarlos a los organismos internacionales, como el Plan de Acción Inmediata, 1962-1964 o el documento titulado «Evolución de la economía mexicana, 1950-1965 y proyecciones a 1970 y a 1975»; también colaboró con las misiones del Banco Mundial y de la OEA en 1962 y con el Comité Interamericano de la Alianza para el progreso.³⁰³ Así pues, el GSHBM desempeñó tareas fundamentales para la consolidación del consenso alemanista, pues era ese grupo el que concentraba la capacidad técnica para mantener contacto con los organismos internacionales.

Por otra parte, sin embargo, el GSHBM tenía una capacidad de acción muy limitada. Al ser un grupo informal, Urquidi no tenía atribuciones para exigir a otras oficinas que le proporcionaran información estadística confiable y a tiempo. En una carta de noviembre de 1964, Urquidi decía a Ortiz Mena que el grupo carecía de la autoridad para conseguir la información económica importante de otras áreas o secretarías.³⁰⁴ La frustración de Urquidi por la dificultad que tenía para obtener información estadística es una constante en sus notas personales, pues lo hacía quedar en ridículo ante los organismos internacionales con los que trataba:

Es absolutamente imposible en México tratar de hacer bien un trabajo de planeación cuando no se puede conseguir cooperación ni acuerdo ni siquiera sobre la obtención de la información esencial para mostrar el estado que guardan los programas de inversión y la forma en que se están financiando. Si no podemos dar esta información correctamente a los organismos que vienen a evaluar el plan [de Acción Inmediata], en mi opinión estamos quedando en ridículo. Y mi posición personal no es nada agradable.³⁰⁵

El grupo que encabezaba Urquidi era el que concentraba la capacidad técnica para hacer estudios relacionados con la política económica del gobierno. Sin embargo, difícilmente se puede afirmar que los esfuerzos de esos técnicos estuvieran reflejados en el interés de la SHCP o del Banco de México por poner en práctica una política económica informada y certera. A pesar de que funcionarios como Urquidi hicieran esfuerzos

³⁰² *Loc. cit.*

³⁰³ *Loc. cit.*

³⁰⁴ Correspondencia de Víctor L. Urquidi a Antonio Ortiz Mena, 21 de noviembre de 1964, AHCM-FVLU, caja 63, sin número de expediente, f. 2.

³⁰⁵ V. L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», f. 68.

por mejorar la información económica con que contaban la secretaría y el Banco, esas instituciones seguían teniendo deficiencias en la recopilación de información económica, su sistematización y la elaboración de estudios económicos. Cuando Urquidi dejó la dirección del GSHBM, envió una carta a Ortiz Mena en que, con cierto tono de reclamo, le hacía al Secretario de Hacienda un inventario de los problemas que había tenido en el tiempo que dirigió el GSHCP. El esfuerzo más amplio de articular un plan de desarrollo, el Plan de acción Inmediata, «no constituía en verdad un plan articulado de desarrollo en función de metas específicas, y cuando mucho fue una guía aproximada para el financiamiento del sector público», no se conocía la distribución de la carga fiscal, no había estudios sobre las fuentes de ahorro privado ni su uso, no había un índice de precios confiable ni una elaboración sistemática de las cuentas nacionales.³⁰⁶

Más bien, el GSHCP era el grupo técnico que permitía a los ideólogos del crecimiento moderado mantener relaciones institucionales con las instituciones financieras internacionales. Además, según Urquidi, la prioridad de Ortiz Mena era la realización de estudios y proyecciones a corto plazo, y se dejaba siempre de lado la formulación de programas a largo plazo.³⁰⁷ Incluso, el GSHBM servía a Ortiz Mena para la elaboración de trabajos que luego el Secretario de Hacienda presentaba como suyos.³⁰⁸

Este análisis breve del funcionamiento del GSHBP también deja ver una de las peculiaridades de Urquidi, es decir, su dualidad respecto a la crítica de la política económica que él ayudó a poner en marcha. Como se verá en el siguiente capítulo, cuando se hable específicamente de la formulación de la política macroeconómica, Urquidi fue uno de los funcionarios más críticos de la política económica del consenso alemán. El Informe confidencial sobre la reforma fiscal, como se analizará, fue uno de los documentos más críticos a la política fiscal que defendía Ortiz Mena. Sin embargo, las críticas de Urquidi nunca pasaban a mayores y, por el contrario, cuando se trataba de defender esa misma política ante instancias internacionales,

³⁰⁶ Correspondencia de Víctor L. Urquidi a Antonio Ortiz Mena, 21 de noviembre de 1964, AHCM-FVLU, caja 63, sin número de expediente, ff. 5-22.

³⁰⁷ Véase Thomas Weiss, «Transcript of interview of Víctor L. Urquidi», p. 99.

³⁰⁸ Por ejemplo, un memorando preparado por Urquidi (Víctor Urquidi, Borrador para Antonio Ortiz Mena [papel de la política fiscal en el desarrollo], 1966 [?], AHCM-FVLU, caja 3, carpeta 17, serie Trabajos, reportes, borradores, expediente 1) fue publicado por Ortiz Mena, atribuyéndose la autoría (Antonio Ortiz Mena, «Contenido y alcances de la política fiscal», en Leopoldo Solís [selecc.], *La economía mexicana*, vol. II: *Política y desarrollo*, México, D. F., FCE, col. Lecturas, 4, 1973, pp. 40-55.). Igualmente, Ortiz Mena presentó como suyo ante el BIRF un ensayo, famoso por que gracias a él comenzó a darse el nombre de «desarrollo estabilizador» a este periodo. Ese ensayo también se publicó (Antonio Ortiz Mena, «Desarrollo estabilizador: una década de estrategia económica en México», *El trimestre económico*, 37, 146 (1970), pp. 417-449). Sin embargo, según Izquierdo ese trabajo no fue elaborado por el secretario de Hacienda, sino por el GSHBM (Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, D. F., FCE-Colmex, 1995, p. 147).

les, Urquidi no dudaba en hacerlo. Así, Urquidi por una parte podía ser crítico de la política económica del gobierno, y por otra colaborar activamente con esa misma política y guardar silencio en otros temas delicados, como ha señalado Hodara.³⁰⁹

A pesar de las contradicciones intelectuales de Urquidi y de que la informalidad de su cargo le restaba cualquier autoridad, no digamos ya en la toma de decisiones, sino incluso para recopilar información con la cual llevar a cabo sus tareas, es posible que Urquidi haya sido uno de los funcionarios que más hayan conocido la problemática económica de México. Desde su cargo de asesor no podía hacer que algún secretario de estado le proporcionara información si aquel no quería. En su puesto, Urquidi podía relacionarse con varias secretarías y dependencias que a veces no tenían contacto directo: la SHCP, el Banco de México y Nafin, por una parte, la Secretaría de la Presidencia (SP), la Secretaría del Patrimonio Nacional (SPN), la embajada de México en Estados Unidos y los organismos internacionales. Esa peculiaridad le permitió a Urquidi llegar a conclusiones reveladoras: «Ni la [Nacional] Financiera ni ningún organismo del gobierno mexicano tiene una visión completa y general de los problemas de industrialización y de las políticas que hay que seguir. Todo el trabajo es de tipo sectorial».³¹⁰

2.7. Recapitulación del consenso alemanista

En este capítulo he propuesto que al periodo conocido convencionalmente como «desarrollo estabilizador» podría dársele el nombre más exacto de consenso alemanista. Como he señalado, los tres elementos centrales de la política macroeconómica de la época (la recaudación fiscal baja, el tipo de cambio fijo y la política crediticia restrictiva), que coinciden con una política proempresarial, no fueron una «concesión gratuita» o un resultado de la naturaleza corporativa del régimen político. En cambio, surgieron de la influencia del sector privado en lugares cruciales del gobierno (la SHCP y el Banco de México), mediante miembros de la camarilla formada en torno a Miguel Alemán desde su sexenio y que pudieron extender su influencia hasta la década 1972. Sostengo que esta perspectiva es una explicación más completa de por qué la relación del sector privado con el estado fue tan cordial y favorable a sus intereses sin que hubiera claros mecanismos de representación. De esta manera, durante el periodo de estabilidad de precios se estableció

³⁰⁹ Estas contradicciones intelectuales de Urquidi han sido señaladas también por J. Hodara, *op. cit.*, p. 50.

³¹⁰ V. L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», 16 de enero de 1963, f. 60.

un acuerdo entre las fracciones empresariales, el estado y el sector obrero (como explicaré en el capítulo 4). Esta disposición de diversas coaliciones sociopolíticas es el *consenso alemanista*.

Los funcionarios de la SHCP y el Banco de México miembros de la camarilla alemanista, ideólogos del crecimiento moderado, buscaron mantener la estabilidad de precios y evitar una devaluación incluso a expensas del desarrollo económico a largo plazo. Sus decisiones de política económica eran congruentes con los intereses empresariales no solo por cuestiones ideológicas, sino por los vínculos de la camarilla con un segmento importante del sector privado y la reconciliación gradual de éste con los grupos que en décadas anteriores se habían opuesto abiertamente a la intervención estatal. El acuerdo entre las facciones empresariales alemanista y de Monterrey desde mediados de los cincuenta fue posible por la consolidación oligopólica en diversos sectores, la interrelación entre grupos empresariales en los consejos de administración de las empresas más importantes y los efectos de la devaluación de 1954 en términos de las capacidades de endeudamiento externo y el financiamiento basado en la inversión extranjera. Esta confluencia se dio en sectores tan diversos como la metalurgia, las comunicaciones, la banca, el cine y la minería e, informalmente, en la relación con el grupo ICA, el Banco Nacional Cinematográfico y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. La coincidencia de intereses entre grupos empresariales y los nexos de la camarilla alemanista con estos permitieron que los funcionarios de la SHCP y el BM actuaran como representantes de los intereses de una buena parte del sector privado.

Los funcionarios de la SHCP y el Banco de México pudieron mantener su posición dominante en la política macroeconómica del país. Esto fue posible porque la camarilla alemanista era muy influyente durante las sucesiones presidenciales y en la formación de gabinetes, aspectos que los análisis dominantes han dado por hecho como una prerrogativa presidencial. El análisis que he presentado aquí, en cambio, indica que personajes como Rodrigo Gómez y Antonio Carrillo Flores fueron representantes del alemanismo en el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines. A pesar de que en la coyuntura crucial de 1958 llegó a la presidencia un personaje cercano a los grupos de izquierda del PRI y con un proyecto económico propio (expansionista, con tasas de interés bajas, de fomento a la inversión productiva y apoyo al campo para aumentar la producción, fortalecer el mercado interno y continuar la sustitución de importaciones), entonces también quedó de manifiesto que el presidente no tenía capacidad plena de decisión sobre los nombramientos de algunos

puestos del gabinete ni en la elección de algunas políticas macroeconómicas centrales. En cambio, la llegada de López Mateos a la presidencia como una opción conciliadora con la izquierda dentro del partido y ante los síntomas de inestabilidad también significó el afianzamiento de los ideólogos del crecimiento moderado en la formulación de políticas económicas, incluso por encima de la autoridad presidencial. El nombramiento de Antonio Ortiz Mena, uno de los mayores representantes de lo que se ha conocido como «desarrollo estabilizador», se dio por influencia de Carrillo Flores y no como primera opción del presidente entrante, eliminando cualquier posibilidad de poner en práctica el proyecto que había encargado en 1958.

Además, aun cuando hubo intentos de la presidencia por limitar la capacidad de influencia de esos funcionarios y las responsabilidades mismas de la SHCP, éstos pudieron consolidarse gracias a sus relaciones con las instituciones financieras internacionales y a que monopolizaban las tareas técnicas de la política económica. Por sus contactos personales con el FMI, el BIREF, el Tesoro estadounidense y el sector financiero internacional, Antonio Carrillo Flores, Antonio Ortiz Mena, Rodrigo Gómez y Manuel Sánchez Cuen se volvieron indispensables dentro del gobierno. También lograron imponerse en las decisiones de política macroeconómica gracias a que concentraban las capacidades especializadas para obtener información de otras áreas o secretarías. Con ello, su poder de orientar la política macroeconómica en un sentido y obstaculizar cualquier cambio de dirección, como se verá en el capítulo siguiente, se mantuvo incontestable hasta principios de los setenta.

Así, se observa que la política macroeconómica del consenso alemanista fue resultado de la configuración de una coalición social que dio forma a acuerdos institucionalizados que, el caso particular de México, tomaron la forma de una política tributaria basada en la baja recaudación, un tipo de cambio fijo y en una política crediticia restrictiva. El otro acuerdo institucionalizado, el régimen salarial se analizará en el capítulo 4.

3. La formulación de la política macroeconómica del consenso alemanista

En este capítulo detallaré la manera en que los ideólogos del crecimiento moderado pudieron imponer sus puntos de vista en la formulación de la política macroeconómica. La mayor parte del capítulo la dedico a las reformas fiscales de 1961 y 1964. La existencia de fuentes primarias, provenientes sobre todo del archivo personal de Víctor L. Urquidi, me permiten entrar en los detalles de la formulación de la política fiscal del «desarrollo estabilizador».

En primer lugar, sostengo que las reformas fiscales de 1961 y 1964 fracasaron porque la SHCP no las impulsó, más bien hizo lo estuvo a su alcance por poner los obstaculizar la aprobación de reformas amplias e integrales que elevaran la recaudación fiscal y la hicieran más progresiva. Aun cuando las reformas que se aprobaron fueron superficiales y no solucionaban los problemas de fondo del sistema fiscal mexicano, la SHCP no se preocupó en que se aplicaran a cabalidad.

Así pues, debido a la intervención de los ideólogos del crecimiento moderado estos intentos de reforma fiscal se transformaron en «la gran oportunidad perdida» para emprender una reforma fiscal amplia. A comienzos de los sesenta existían condiciones sumamente propicias para la aprobación de una reforma fiscal que modificara sustancialmente el sistema fiscal mexicano: apoyo exterior para impulsar la reforma, tanto del gobierno de Estados Unidos como del Banco Mundial, una propuesta hecha por un experto internacional y otra propuesta más moderada, realista y viable elaborada por economistas mexicanos, así como propuestas de concesiones que se harían a los empresarios y que podían servir como herramientas de ne-

gociación para convencerlos de la conveniencia de la reforma. Todo esto fue hecho a un lado por los ideólogos del crecimiento moderado.

En el capítulo también hablaré de las reformas que finalmente se aprobaron. Mencionaré que esas no eran las reformas que la Presidencia buscaba, sino que se trató de proyectos sostenidos exclusivamente por los ideólogos del crecimiento moderado. Los representantes de la Secretaría de la Presidencia durante el periodo de López Mateos expresaron en varias ocasiones su opinión contraria a la política fiscal impulsada por Ortiz Mena. Por su parte, Díaz Ordaz no se mostró en todo momento favorable a esa política.

Después, trataré otro aspecto de la política macroeconómica impulsado por los ideólogos del crecimiento moderado: la política crediticia restrictiva. Los funcionarios del Banco de México hicieron lo posible por limitar el crédito productivo, tanto a la industria como a la agricultura, con el fin de mitigar los efectos inflacionarios de la expansión del crédito. Tanto los observadores de organismo internacionales, de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Banco Mundial, como empresarios y agricultores mexicanos, expresaron que la limitación del crédito tenía efectos negativos para el crecimiento económico. A pesar de todo, en este periodo se prefirió mantener la estabilidad de precios.

Al final trataré brevemente un aspecto más de la política macroeconómica: el proteccionismo. Sostenré que, contrario a lo que suele afirmarse, la política proteccionista no fue resultado de presiones de empresarios, obreros, o de ambos, sino que fue impulsada por los ideólogos del crecimiento moderado con el fin de aminorar los desequilibrios de la balanza de pagos. En realidad, en esta época algunos empresarios se mostraban contrarios al mantenimiento de una protección indiscriminada. En otras palabras, el proteccionismo durante el consenso alemanista no tenía fines de impulsar y proteger la industria nacional, sino de equilibrar la balanza de pagos. Como recordaremos, en el capítulo primero sostuve que el desequilibrio comercial tenía su origen tanto en la sobrevaluación del peso mexicano como en el desarrollo insuficiente de la industria nacional. En vez de atacar los problemas de fondo, el tipo de cambio y el desarrollo de la industria, los ideólogos del crecimiento moderado impulsaron un sistema proteccionista cada vez más rígido. Esta búsqueda de estabilidad, además, fue coincidente con los intereses políticos por controlar la inflación con el fin de evitar movilizaciones sociales, como se verá en el capítulo 4.

3.1. Las razones del fracaso de la reforma fiscal de 1961

Desde principios de la década de 1960, dentro del gobierno se advertía que los problemas fiscales del estado representaban un obstáculo para continuar con la inversión productiva. Cuando se planteó realizar una reforma fiscal en 1961, el economista Nicholas Kaldor advirtió que «los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades de una comunidad dinámica, con un rápido crecimiento de población y necesidad de desarrollo acelerado».³¹¹ En ese mismo sentido, un grupo de economistas que formaban parte de la Comisión Tributaria que analizó la propuesta de reforma fiscal de Kaldor afirmó que «los ingresos corrientes provenientes de los impuestos tienden a ser menores en relación a los aumentos del gasto necesario y tales ingresos son inadecuados para las necesidades de una economía dinámica con una población creciente y con la necesidad de un desarrollo económico acelerado».³¹² Así pues, era notorio que la reforma fiscal era indispensable para continuar con la inversión pública necesaria para sostener el crecimiento económico. Incluso el Banco Mundial había sugerido al gobierno mexicano, en 1963, introducir cambios en su sistema tributario con el fin de aumentar la recaudación fiscal en aproximadamente 1,2 % del PIB.³¹³ A pesar de que se sabía que el modelo de desarrollo podría entrar en crisis si la reforma fiscal no aumentaba la recaudación, finalmente la reforma fiscal que se aprobó solo introdujo cambios superficiales.³¹⁴

Uno de los principales obstáculos para aumentar la progresividad del sistema fiscal mexicano era que el impuesto sobre la renta funcionaba con base en el sistema cedular, inspirado en el sistema tributario francés de los años veintes. Las cédulas clasificaban las fuentes de ingresos de los contribuyentes en distintas categorías: comercio, industria y agricultura; colocación de dinero, valores y créditos; participaciones obtenidas por explotaciones del subsuelo; sueldos derivados del trabajo, y profesiones liberales. Cada cédula tenía estructuras y tasas diferentes. Además, al separar las fuentes de ingreso, impedía su consolidación en

³¹¹ Nicholas Kaldor, «Informe sobre la reforma fiscal mexicana», AHCM-FVLU, caja 1 (donación 2012), serie Banco de México, expediente 7.

³¹² Rafael Urrutia Millán, Agustín López Murguía y Víctor L. Urquidi, «Informe Confidencial sobre la Reforma Fiscal», AHCM-FVLU, caja 1 (donación 2012)», serie Banco de México, expediente 13, 20 de octubre de 1961.

³¹³ «Correspondencia entre Víctor L. Urquidi y Antonio Ortiz Mena» 1963, AHCM-FVLU, caja 2, carpeta 3, serie Documentos relativos al informe del BIRF, 1963, expediente 2.

³¹⁴ Véase L. Aboites y M. Unda, *op cit.*, p. 39.

un ingreso global por contribuyente. Por lo tanto, no gravaba la capacidad económica de una persona y hacía difícil lograr un impuesto progresivo.³¹⁵

Se han señalado varios aspectos como explicaciones del fracaso de la reforma fiscal de 1961. Elizondo, por ejemplo, afirma que hubo tres razones: en primer lugar, porque grupos beneficiarios de las exenciones fiscales eran importantes políticamente para el régimen: los transportistas, por ejemplo, eran importantes para la organización de mítines. En segundo lugar, porque se temía que aumentar los impuestos desatará una fuga de capitales. En tercer lugar, Elizondo da por válido el argumento oficial, y afirma que la política fiscal del «desarrollo estabilizador» buscaba promover la inversión.³¹⁶ También Leopoldo Solís toma ese argumento como válido.³¹⁷ Otros autores, por su parte, han argumentado que los acontecimientos en Cuba ayudan a explicar la moderación de la reforma fiscal de 1961;³¹⁸ sin embargo, ese argumento pierde su validez al considerar que en 1964 hubo otro intento de reforma que también tuvo resultados limitados. En efecto, para 1962 había quedado claro que México no seguiría el camino de Cuba y que no había que había posibilidades de expropiaciones masivas, como temían algunos empresarios. ¿Entonces por qué la reforma fiscal no pudo progresar después de 1961?

Es posible documentar que la SHCP no tuvo ningún interés en impulsar una reforma fiscal de alcance amplio. A comienzos de la década de 1960 se tuvieron condiciones inmejorables para realizar una reforma fiscal que permitiera aumentar la recaudación y hacerla más progresiva. Si bien es cierto que el triunfo de la Revolución cubana hizo que el ambiente político mexicano fuera particularmente tenso, también es cierto que el lanzamiento de la Alianza para el progreso por parte del gobierno estadounidense, como consecuencia del triunfo revolucionario en Cuba, allanó los obstáculos internacionales que había para la aprobación de una reforma fiscal.

Quizá por primera y única vez, en 1961 el gobierno estadounidense manifestó públicamente su apoyo a la realización de reformas redistributivas en América latina: reforma agraria y fiscal, y un impulso a la in-

³¹⁵ Para una explicación más amplia del sistema cédular, véase Hugo Margain, *La Ley del Impuesto sobre la Renta de 1954 y sus reformas de 1956*, México, D. F., Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1956, pp. 12-13.

³¹⁶ Carlos Elizondo, «In search of revenue: tax reform in Mexico under the administrations of Echeverría and Salinas», *Journal of Latin American Studies*, 26, 1 (1994), pp. 164-165.

³¹⁷ Leopoldo Solís, *Economic policy reform in Mexico. A case study for developing countries*, Nueva York, Pergamon, 1981, p. 24.

³¹⁸ El mismo Ortiz Mena así lo afirmaba; véase E. Turrent Díaz, *op. cit.*, p. 189; véase también la explicación de Angus Maddison et al., *Brazil and Mexico. The political economy of poverty, equity, and growth*, Nueva York, Oxford University Press, 1992, p. 129.

dustrialización. El diagnóstico hecho por Arthur Schlesinger y entregado al presidente Kennedy el 10 de marzo de 1963 es claro al respecto: en América latina un cambio revolucionario era inevitable, y podía ocurrir ya fuera a través de una revolución de clase media o de una revolución popular. Estados Unidos debía impulsar la primera, de clase media, para evitar una revolución obrera o campesina. La industrialización, reforma agraria y reforma fiscal no solo eran recomendaciones, sino necesidades para evitar la revolución popular.³¹⁹ Si solo la industrialización podría promover la revolución de la clase media y evitar la revolución popular, solo la reforma agraria y la fiscal podían contrarrestar las desigualdades económicas y tensiones sociales. Únicamente las tres juntas podían asegurar la diversificación de la economía y el impulso de la revolución de clase media.³²⁰ Unos días después, el 13 de marzo de 1961, Kennedy anunció las líneas generales de la Alianza para el progreso en un discurso ante diplomáticos norteamericanos, y finalmente la Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) aprobó una carta con los acuerdos definitivos en Punta del Este, en agosto de 1961.³²¹

3.1.1. LOS INTENTOS DE REFORMA FISCAL FRACASARON PORQUE LA SHCP LOS FRENÓ

En su intento por justificar la política fiscal que él impulsó, Ortiz Mena dio explicaciones contradictorias sobre las motivaciones de la política fiscal. Así, una primera versión oficial sobre la política fiscal del «desarrollo estabilizador» afirma que la carga fiscal durante este periodo se mantuvo baja con el propósito de fomentar el ahorro privado y, de esta manera, tener más recursos disponibles para la inversión: «La política fiscal [...] ha logrado un equilibrio dinámico entre la tributación y el gasto público, para favorecer la inversión con fines de acumulación de capital real. Las decisiones impositivas se han ponderado con el mayor cuidado para que la transferencia de recursos del sector privado al sector público no redunde en una disminución del ahorro nacional total».³²²

³¹⁹ «Memorandum from the President's Special Assistant (Schlesinger) to President Kennedy», Washington, 10 de marzo de 1961», en *Foreign relations of the United States, 1961-1963*, v. X: *Cuba, January 1961-September 1962*, Washington, Government Printing Office, documento 55.

³²⁰ *Loc. cit.*

³²¹ Norberto Bobbio *et al.* (dirs.), *Diccionario de política*, México, D.F., Siglo XXI, 14.^a ed. enteramente revisada y ampliada, 2005, s. v. desarrollismo.

³²² Antonio Ortiz Mena, «La política fiscal como instrumento de desarrollo económico», *El mercado de valores*, 28, 12 (18 de marzo de 1968), p. 182.

Otra versión expresada por Ortiz Mena,³²³ contradictoria con la anterior, es que el estado mexicano, particularmente la SHCP, hicieron lo posible por impulsar una reforma tributaria que aumentara la recaudación, pero que «el clima político prevaleciente» hacía imposible la realización de una reforma fiscal amplia. El problema es que varios autores han tomado por ciertas estas explicaciones, y en la actualidad se sigue sosteniendo que la reforma fiscal de 1961 no tuvo éxito debido a que se quería mantener una política que fomentara el ahorro privado o a que la oposición empresarial no lo permitió, a pesar de que el estado la impulsó decididamente. Respecto a la primera versión de Ortiz Mena, en la actualidad tenemos elementos para echarla por tierra. Si se comparan datos de otros países latinoamericanos, encontramos que en 1970 la recaudación fiscal era menor en México que en Brasil y Argentina, lo mismo que los depósitos bancarios como porcentaje del PIB. Por lo tanto, no parece haber una relación clara y lineal entre recaudación fiscal y ahorro privado.

Cuadro 3.1. Depósitos bancarios y carga fiscal en Argentina, Brasil y México en 1970 (Porcentaje del PIB)		
	Depósitos bancarios	Carga fiscal
Brasil	34,5	27
Argentina	22,2	15
México	10,7	6,4

Fuente: Elaborada con base en E.V.K. FitzGerald, *The fiscal crisis of the Latin American states*, en John J. F. Toye (ed.), *Taxation and economic development*, 1978 (datos sobre recaudación fiscal); y Gustavo Adolfo del Angel Mobarak, *Paradoxes of financial development The construction of the Mexican banking system, 1941-1982*, tesis de doctorado, Stanford, Stanford University, 2002 (datos sobre depósitos bancarios).

Tampoco es posible sostener que elevar la recaudación fiscal habría desincentivado el ahorro y la inversión privadas. Una comparación de veinte países con desarrollo económico similar al de México hecha por Gerardo Aceituno encontró que, si México se ajustara al promedio de las cargas tributarias de esos países, el ingreso per cápita habría sido compatible con una carga fiscal 50 % superior a la que efectivamente se recaudaba.³²⁴

Incluso dentro del gobierno había actores que señalaban, a principios de los sesentas, que una recaudación fiscal tan baja sería incompatible a mediano plazo con un crecimiento económico sostenido. El me-

³²³ Eduardo Turrent Díaz, «Política tributaria: el arte de lo posible (entrevista con Antonio Ortiz Mena)», *Análisis económico*, 40, 9 (2004), pp. 185-196.

³²⁴ Gerardo Aceituno, «Los ingresos del sector público: tendencias recientes», *Economía Mexicana*, 2 (1980), p. 166.

jor ejemplo de esas críticas internas está en el Informe confidencial sobre la reforma fiscal, que se verá más adelante. Así pues, no me parece acertado afirmar que la política fiscal del desarrollo estabilizador fue una manera de promover el ahorro y la inversión. Entonces, ¿por qué se optó por una política tributaria basada en una baja recaudación?

Por otra parte, tampoco es exacto decir que la oposición del sector privado fue determinante para el fracaso de la reforma fiscal. Lo que fue importante no fue tal oposición a los cambios tributarios, sino que los intereses de los grandes empresarios pudieron transmitirse al gobierno a través de los funcionarios de la SHCP. Como argumentaré, a principios de la década de 1960 se tenían todas las condiciones para impulsar una reforma fiscal de alcance amplio: apoyo internacional de Estados Unidos, una propuesta de un experto internacional (Kaldor) y una propuesta elaborada por economistas mexicanos, que era mucho más moderada y viable que la de Kaldor y que incluía concesiones para negociar con el sector privado. Incluso llegó a recibir sugerencias del BIRF para realizar modificaciones fiscales que aumentaran la recaudación.³²⁵ Pero la SHCP hizo a un lado tales condiciones y, por el contrario, hizo lo posible por acallar las voces reformistas. Aun cuando en 1961 y 1964 se lograron aprobar reformas fiscales tímidas y moderadas, la SHCP no hizo lo necesario para que se cumpliera.

3.2. La reforma de 1961

3.2.1. ¿QUIÉN IMPULSÓ INICIALMENTE LA REFORMA FISCAL?

Fue precisamente en los meses en que Kennedy anunciaba la Alianza para el progreso, que en México comenzó a discutirse una propuesta de reforma fiscal. El primer acontecimiento importante fue que el gobierno mexicano contrató al economista inglés Nicholas Kaldor, quien visitó México para realizar un informe sobre la reforma fiscal. Se ha aceptado que fue Ortiz Mena quien invitó a Kaldor porque tenía la intención de realizar la reforma. Sin embargo, resulta poco probable que en efecto Ortiz Mena haya tenido la intención de contratar a Kaldor; por el contrario, hizo todo lo posible por impedir que realizara su estu-

³²⁵ En varios de sus reportes, el BIRF recomendó al gobierno mexicano aumentar la recaudación fiscal, por ejemplo, a través del establecimiento de impuestos de lujo y semilujo o a aumentos en el impuesto sobre la renta. Véase «Nota acerca de las proposiciones del Banco Mundial para aumentar el ahorro público», correspondencia de Víctor L. Urquidi a Antonio Ortiz Mena, ca. 1963, AHCM-FVLU, caja 2, carpeta 3, serie Documentos relativos al informe del BIRF, 1963, expediente 2, f. 3.

dio. Más bien, fueron algunos economistas dentro de la SHCP quienes lograron impulsar la idea de invitar al economista inglés.

Kaldor ya había estado en México en 1960 antes de realizar su estudio. En el verano de 1960, Kaldor estuvo en México, en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), para dictar una serie de conferencias sobre el tema del desarrollo económico (que luego serían publicadas).³²⁶ No queda claro quién invitó a Kaldor a México ni por qué se le invitó. Según Warman, la invitación pudo provenir de la Escuela Nacional de Economía de la UNAM o del mismo CEMLA. A pesar de que Javier Márquez, director del CEMLA, era un hombre subordinado a Ortiz Mena, era probable que quienes lo invitaron no supieran bien a bien quién era Kaldor.³²⁷

Lo cierto es que aquellas conferencias de Kaldor dieron un nuevo impulso a los economistas que habían redactado el programa económico presentado por Gilberto Loyo a López Mateos en 1958. Según Catarina Rock de Sacristán, en 1960 aún había gran conflicto entre el grupo de Loyo, Sacristán, Flores de la Peña y Warman, por una parte, y los economistas del Banco de México y la Secretaría de Hacienda, por la otra. «Los primeros se quedaron fascinados porque Kaldor dijo lo mismo que ellos venían diciendo, sobre la política que había que seguir en México, y que los monetaristas [del Banco de México y la SHCP] rechazaban de plano».³²⁸ Warman también confirmó este punto: las propuestas de Kaldor eran muy similares a las que su grupo había venido haciendo. La visita de Kaldor fue sorprendente porque en México apenas se le conocía, pues apenas se conocía la obra de Keynes.³²⁹

¿Por qué la SHCP decidió contratar a Kaldor para elaborar un diagnóstico del sistema fiscal mexicano, si ese mismo economista había causado una reacción tan positiva entre los economistas críticos a la política económica del gobierno? No queda claro. Según el testimonio de Ifigenia Martínez, fue Antonio Ortiz Salinas (hijo de Ortiz Mena), quien había estudiado en Harvard con Kaldor, quien influyó en su padre para

³²⁶ Véase Nicholas Kaldor, *Ensayos sobre el desarrollo económico*, México, D.F., CEMLA, 2.^a ed., 1963.

³²⁷ Daniel Tinajero, entrevista con Natán Warman, 27 de febrero de 2017.

³²⁸ Daniel Tinajero, entrevista con Catarina Rock de Sacristán, 11 de noviembre de 2016.

³²⁹ Daniel Tinajero, entrevista con Natán Warman, 27 de febrero de 2017.

invitar a Kaldor a México.³³⁰ Urquidi también afirma que quien convenció a Ortiz Mena de invitar a Kaldor fue alguien que lo había conocido en Harvard.³³¹

Si Ortiz Salinas fue quien impulsó la contratación de Kaldor, conviene detenerse un poco a analizar al hijo de Ortiz Mena. Ortiz Salinas se había mostrado interesado en temas de política tributaria y desarrollo económico. Al igual que algunos de los economistas críticos, ocupó cargos importantes durante el sexenio de López Portillo, específicamente como oficial mayor y subsecretario en la Secretaría de Turismo.³³² Además, en 1988 formó parte del equipo de campaña de Cuauhtémoc Cárdenas, aun cuando el contendiente del partido oficial era su primo, Carlos Salinas de Gortari.³³³ De nuevo colaboró con Cárdenas como director de finanzas del Distrito Federal entre 1997 y 2000, y ese año se incorporó de nuevo a la campaña presidencial de Cárdenas.³³⁴ Por tanto, Ortiz Salinas puede considerarse como un disidente de los ideólogos del crecimiento moderado.

La contratación de Kaldor no se hizo con todo el beneplácito de Ortiz Mena. De nuevo según el testimonio de Ifigenia Martínez, el gobierno mexicano se retractó de la invitación que le había hecho para venir a México, pero Kaldor hizo caso omiso de la carta y viajó a México de todas maneras.³³⁵ Una vez en México, Ortiz Mena decidió de última hora que Kaldor trabajara en un hotel en Cuernavaca, alejado de la discusión económica mexicana.³³⁶ Aun así, Ortiz Mena no evitó que Kaldor se reuniera con Flores de la Peña y con Sacristán.³³⁷

Así, las pruebas disponibles al respecto permiten afirmar que no fue la SHCP quien impulsó la contratación de Kaldor. Por el contrario, Ortiz Mena hizo lo que estuvo en sus manos para evitar que Kaldor realizara su estudio. La invitación a Kaldor fue resultado de la presión de individuos dentro de la misma secretaría de Hacienda, particularmente de Antonio Ortiz Salinas.

Kaldor presentó el «Informe sobre la Reforma Fiscal Mexicana» el 28 de septiembre de 1960. Entre sus

³³⁰ Véase el testimonio de Martínez en L. Aboites Aguilar y M. Unda Gutiérrez, *op. cit.*, pp. 28-29, n. 48.

³³¹ Víctor L. Urquidi, «Nicholas Kaldor (1908-1986)», *El trimestre económico*, 54, 216, 4 (1987), pp. 919-925.

³³² R. A. Camp, *Mexican political biographies*, s. v. Ortiz Salinas, Antonio.

³³³ Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, «De la Madrid orquestó el fraude del 88», *Proceso*, 1779 (4 de diciembre de 2010), p. 70.

³³⁴ R. A. Camp, *loc. cit.*

³³⁵ Véase L. Aboites Aguilar y M. Unda Gutiérrez, *loc. cit.*

³³⁶ V. L. Urquidi, *op. cit.*, p. 922.

³³⁷ Carlos Tello Macías, *Ahora recuerdo. Cuarenta años de historia política y económica de México*, México, D.F., Debate-UNAM, 2013, pp. 32-33.

propuestas más destacadas estaban eliminar el anonimato de las acciones; modificar el impuesto sobre la renta para eliminar el sistema cedular y crear un ISR que consolidara todas las fuentes de ingreso de las personas físicas y morales; crear un impuesto anual sobre la riqueza que grabara todos los activos del contribuyente sobre sus pasivos; modificar el impuesto sobre herencias y legados para crear impuesto universal sobre donaciones; eliminar las exenciones a las ganancias financieras y a las industrias nuevas.³³⁸ Como se observa, eran propuestas que difícilmente podían aplicarse totalmente en México. Sin embargo, el carácter de la propuesta de Kaldor no explica por qué fracasó la reforma fiscal.

3.2.2. LA COMISIÓN TRIBUTARIA

Para discutir la propuesta de Kaldor, Ortiz Mena convocó a un grupo de trabajo al que se conoció como Comisión Tributaria, que debía adecuar las recomendaciones de Kaldor y formalizarlas en una iniciativa de reforma. La Comisión Tributaria estuvo formada por Manuel Sánchez Cuen, quien era presidente, y Víctor L. Urquidi, Roberto Hoyo, Enrique Martínez Ulloa, Ernesto Fernández Hurtado, Agustín López Munguía, Rafael Urrutia Millán, Lorenzo Mayoral Pardo, Antonio Arce Gómez e Ifigenia Martínez. Además, a algunas reuniones también acudió Antonio Ortiz Salinas, hijo de Ortiz Mena, pero nunca intervino en las discusiones. Dentro de la Comisión se formaron tres subcomisiones: jurídica, administrativa y económica, encargadas cada una de preparar trabajos relativos a distintos aspectos de la reforma. Afortunadamente, Urquidi realizó minutas de las reuniones, que son una fuente invaluable para ver los detalles de las discusiones y los objetivos de cada uno de sus miembros.

Urquidi afirmó que la Comisión, con el paso del tiempo, se dividió en dos grupos, uno compuesto por los economistas de la Comisión y otra por los abogados. Los primeros trataron de impulsar una reforma más amplia, mientras los segundos trataron de que la reforma fuera lo más superficial posible, sin tocar la estructura del sistema fiscal y, sobre todo, del impuesto sobre la renta. El grupo de los abogados estaba formado por Sánchez Cuen, Mayoral Pardo, Arce Gómez y Fernández Hurtado (aunque éste en realidad era economista, sus posturas eran más cercanas al grupo de los abogados); en el grupo de los economistas es-

³³⁸ Véase Nicholas Kaldor, «Informe sobre la reforma fiscal mexicana», AHCM-FVLU, caja 1 (donación 2012), serie Banco de México, expediente 7, § 15-97.

taban Urquidi, Martínez, López Munguía y Urrutia Millán, aunque en realidad los que propugnaron con más fuerza por una reforma amplia fueron Urquidi y Martínez de Navarrete.

La Comisión Tributaria, pese a ser un órgano totalmente informal, tuvo gran importancia en la discusión de la reforma fiscal porque fue, en realidad, el único espacio que permitió la expresión de opiniones contrarias a las de la SHCP. La reforma se aprobó sin más complicaciones en el Congreso de la Unión y no hubo más discusión. En cambio, en la Comisión Tributaria se pudieron expresar las alternativas a la política propuesta por la SHCP, así como sus argumentos. El grupo de los economistas, al verse impedidos de expresar sus opiniones en la Comisión, elaboró un «Informe confidencial sobre la reforma fiscal», que constituyó un proyecto viable y realista de reforma fiscal, como argumento más adelante. Contrario a lo que se suele creer, el Informe de Kaldor fue poco importante en la discusión sobre la reforma fiscal en México. En las discusiones que tuvieron lugar en la Comisión Tributaria el documento de Kaldor apenas se discutió. A lo largo de las 29 sesiones que tuvo la Comisión Tributaria, se mencionó el proyecto de Kaldor en siete ocasiones, y ni siquiera para discutir puntos específicos de su informe.

Manuel Sánchez Cuen, cuya trayectoria tracé más arriba, fue presidente de las reuniones de la Comisión Tributaria. Llama la atención que Sánchez Cuen ni siquiera estuvo presente en las diez primeras sesiones de la Comisión Tributaria,³³⁹ y solo estuvo al tanto de cinco de las sesiones de las cuales Urquidi le entregó copia.³⁴⁰

En la primera sesión, del 23 de marzo de 1961, solo estaban cinco de los diez integrantes, casualmente los que se suelen identificar como los economistas, es decir, los que apoyaron una reforma fiscal más amplia. En esa primera sesión se acordó que la subcomisión jurídica redactara un anteproyecto de ley «con base en las ideas de Kaldor» y tomando en cuenta: «a. que se creará impuesto personal consolidado; b. que se requerirán declaraciones personales; c. que tendrá que declararse la propiedad: de inmuebles, valores, etc.; d. para controlar ingresos y ganancias de capital; e. que formará parte integral del sistema del impuesto de

³³⁹ Correspondientes al 23 de marzo, 6 de abril, 13 de abril, 20 de abril, 29 de abril, 8 de mayo, 15 de mayo, 22, 24 y 29 de mayo y 5 de junio.

³⁴⁰ Víctor L. Urquidi, «Minutas escritas por Víctor L Urquidi sobre reuniones de la Comisión Tributaria (reforma tributaria), del 23 de marzo al 23 de octubre de 1961», AHCM-FVLU, caja 1 (donación 2012), serie Banco de México, expediente 15, ff. 7-12.

herencias y donaciones; f. que se mantendrán las cédulas con fines administrativos».³⁴¹ Salvo el inciso f, todas estas propuestas iniciales se basaron en el Informe Kaldor.

Fue hasta la sesión número 18, cuando ya habían pasado cuatro meses y una semana del inicio de los trabajos de la Comisión y ya se habían realizado avances importantes para la redacción de una reforma fiscal acorde a los lineamientos que se habían establecido en la primera sesión, que Sánchez Cuen se declaró en contra del más importante, es decir, del establecimiento de un impuesto personal único consolidado (basado en la consolidación de los ingresos personales de distintas fuentes). Sánchez Cuen no solamente expresó su rechazo a una de las modificaciones más importantes que inicialmente se había propuesto para la reforma fiscal, sino que además pasó por encima de las opiniones expresadas por los economistas que eran partidarios de una reforma fiscal más amplia, sobre todo de Urquidi y Martínez. Sánchez Cuen se mostró partidario del mantenimiento del sistema cédular que funcionaba hasta entonces, a pesar de las críticas que se le habían hecho. «El Lic. Sánchez Cuen manifestó que suponía que ese era el criterio del resto de la Comisión [mantener el sistema cédular]. Sin embargo, en opinión de algunos y particularmente de la señora Navarrete y el suscrito, el sistema que implícitamente se venía suponiendo como conveniente —sobre la base de las recomendaciones del profesor Kaldor— es más bien el primero».³⁴² Cuando Urquidi se inconformó con la pretensión de Sánchez Cuen de basar la discusión en el mantenimiento del sistema cédular, Sánchez Cuen le respondió que era mejor aplazar la discusión de ese tema a una fecha posterior. Urquidi le solicitó a Cuen que presentara sus argumentos por escrito, a lo que Sánchez Cuen se negó.

En la siguiente sesión, del 4 de agosto, finalmente Sánchez Cuen trató el tema de qué tipo de reforma fiscal se buscaba. Él se declaró a favor del mantenimiento del sistema cédular, añadiendo un impuesto complementario y de nuevo trató de imponer esa opinión en la agenda de discusión al plantear que él había creído que esa era también la opinión de los otros miembros de la comisión. A continuación, estos expresaron su opinión: Hoyo se mostró favorable al establecimiento de un impuesto personal con fuentes consolidadas, aunque en contra de un establecimiento simultáneo de un impuesto a la riqueza. Arce Gómez y Mayoral Pardo, sin más argumentos, se mostraron a favor del mantenimiento del sistema cédular con un impuesto complementario. Urquidi presentó un memorando redactado por los miembros de la Subcomi-

³⁴¹ *Ibid.*, f. 2.

³⁴² *Ibid.*, ff. 18-19.

sión Económica (formada por el grupo de los economistas, con excepción de Fernández Hurtado), en que argumentaban que, por razones económicas, fiscales y de equidad era más conveniente establecer un impuesto personal consolidado. Martínez de Navarrete y López Munguía abonaron con más elementos a este punto de vista.

Sánchez Cuen respondió, sin más argumentos, que no era conveniente imitar el sistema fiscal de otros países, porque, según él, implantar un sistema de impuesto sobre la renta global con fuentes consolidadas era una imitación del sistema inglés. Los obstáculos que Sánchez Cuen trató de poner a la discusión de las propuestas sobre reforma fiscal llegaron a tal punto que no permitió a Urquidi seguir hablando cuando trataba de hacer una aclaración respecto a la incompreensión que Sánchez Cuen tenía de la propuesta.

«El Lic. Sánchez Cuen respondió en forma tan descortés —“Ahora es un diálogo como en las comedias; usted ya habló”— que el suscrito [Víctor L. Urquidi] optó por recoger sus papeles y retirarse de la reunión con estas palabras: “Gracias señor licenciado, si ya hablé no tengo nada más que decir. Buenas tardes”». ³⁴³ Urquidi llegó a la conclusión de que algunos miembros de la comisión (se refería sin duda a Sánchez Cuen, entre otros) tenían aun gran confusión sobre los términos fundamentales del debate.

Cuando se discutía si las ganancias de capital debían contabilizarse como parte del ingreso ordinario, fuera de las personas o las empresas, Sánchez Cuen dijo simplemente que «no aceptaba» un sistema en que las ganancias de capital se tomaran como parte del ingreso ordinario, a pesar de que Urquidi y López Munguía argumentaron que las ganancias de capital debían considerarse como parte del ingreso ordinario, pues significaban un aumento de la capacidad económica de los contribuyentes. ³⁴⁴

En las sesiones sucesivas, Sánchez Cuen siguió oponiéndose tajantemente a que la reforma fiscal modificara el sistema cedular existente para sustituirlo por un sistema de ingreso consolidado. La postura de Sánchez Cuen, sin embargo, nunca tuvo ningún sustento argumental, por lo cual Urquidi afirmó que «no había base posible de discusión ni de entendimiento». Sánchez Cuen siguió renuente a discutir, y se limitó a decir que presentaría a la SHCP tanto las opiniones de la Subcomisión económica como las suyas. Ante la insistencia de Urquidi de que la Comisión debía conocer los argumentos de Sánchez Cuen, éste respondió que expondría personalmente sus ideas a Ortiz Mena. El argumento de mayor peso que pudo esgrimir

³⁴³ *Ibid.*, f. 21.

³⁴⁴ *Ibid.*, f. 31.

Sánchez Cuen (y Mayoral Pardo, que lo apoyaba), era que el mantenimiento del sistema cédular mantenía la «tradición del sistema tributario mexicano».³⁴⁵

A fin de cuentas, la Comisión Tributaria no llegó a ningún acuerdo. Sánchez Cuen presentó a Ortiz Mena dos informes, el de la Subcomisión Económica y el de la Subdirección Jurídica (aunque no quedó claro si presentó un informe a título suyo y apoyado por Mayoral Pardo y Arce, o un informe a nombre de toda la Comisión, que sus miembros no conocieron). En la sesión final de la Comisión Tributaria, en esa ocasión presidida por Ortiz Mena, éste dijo que se inclinaba por la propuesta de la Subcomisión económica, cuyo punto principal era la instauración de un impuesto al ingreso consolidado, pero que le parecía preferible mantener el sistema cédular para incorporar un impuesto complementario.³⁴⁶ Al parecer a Ortiz Mena tampoco le quedaban claros los términos fundamentales del debate.

Queda claro, pues, que en repetidas ocasiones Sánchez Cuen trató de sofocar el debate sobre los aspectos fundamentales de la reforma tributaria. Por otra parte, también se ha visto que, al no dar argumentos sobre sus posturas en contra del establecimiento de un impuesto sobre la renta consolidada, Sánchez eliminó las posibilidades de una discusión que pudiera llevar a un entendimiento. Sánchez no tenía intenciones de ceder en aspectos que, por lo demás, no tenía muy claros. Por ello, se puede sostener que Sánchez Cuen, el presidente de la Comisión Tributaria nombrado por Ortiz Mena, tuvo desde el principio la intención de acallar a los actores más críticos dentro de la Comisión e imponer una agenda que era totalmente opuesta a una reforma fiscal de alcance más amplio. Nunca aceptó debatir ni discutir las propuestas contrarias.

3.2.3. EL DESPERDICIO DE LAS HERRAMIENTAS DE NEGOCIACIÓN

Además de negarse a tener una discusión sobre los aspectos fundamentales de la reforma fiscal, Sánchez Cuen prestó oídos sordos a las propuestas de la Subcomisión económica que iban encaminadas a hacer los cambios más aceptables políticamente. Uno de los mecanismos para lograr implementar la reforma propuesta, y a la vez para crear un incentivo a la inversión en bienes de capital, era instaurar un sistema de depreciación acelerada.

La *depreciación fiscal* consiste en un mecanismo fiscal por medio del cual las empresas pueden deducir de

³⁴⁵ *Ibid.*, f. 39.

³⁴⁶ *Ibid.*, f. 40.

sus utilidades los desgastes de equipo; con la *depreciación acelerada* las empresas pueden deducir ese desgaste en unos pocos años, además, el porcentaje de depreciación en los primeros años es considerable. La Subcomisión económica había propuesto un sistema en que los equipos nuevos se depreciaran, para efectos fiscales, 30 % el primer año, 20 % el segundo y 10% los restantes (con la posibilidad de hacer ajustes necesarios).³⁴⁷

En la práctica, este mecanismo significa un crédito que el fisco otorga a las empresas para la adquisición de equipo y maquinaria. Sin embargo, para que funcione, la depreciación acelerada debe ser un mecanismo que cree incentivos generales, es decir, que se otorgue a todos aquellos que cumplan los requisitos y no quede a discrecionalidad de un tomador de decisiones. Además, un incentivo general tendría un efecto psicológico que haría más aceptable la reforma fiscal en general.³⁴⁸ Así, la subcomisión económica proponía que la única limitación que tuviera fuera negarla a actividades saturadas. Eso significaba que la Secretaría de Hacienda no tendría la facultad discrecional para otorgar este incentivo. Argumentando que implantar un sistema general de depreciación acelerada significaría un sacrificio fiscal considerable, Mayoral Pardo se opuso a la concesión automática de la depreciación acelerada y se mostró favorable a que la Secretaría de Hacienda definiera explícitamente, «por señalamiento positivo», qué actividades deberían obtenerla. Como señalaron los miembros de la subcomisión económica, tal discrecionalidad de la SHCP significaría aplicar demasiados requisitos a esa concesión y esta perdería sus efectos psicológicos.³⁴⁹ En la sesión final de la Comisión Tributaria, Ortiz Mena «manifestó estar de acuerdo», sin dar algún argumento adicional, con que la SHCP siguiera manteniendo el control sobre la decisión de a quién otorgar esta concesión. El mismo Ortiz Mena reconoció que la depreciación acelerada era una de las mayores cartas de negociación que el gobierno tuvo con los empresarios para negociar la reforma fiscal y así hacerla más viable.³⁵⁰ ¿Por qué, entonces, la SHCP hizo lo posible por quitarle al mecanismo de depreciación acelerada los efectos psicológicos que podría tener en la negociación?

³⁴⁷ *Ibid.*, f. 25 (15 de agosto de 1961); la propuesta detallada que el grupo de economistas hizo al respecto está en el memorando «El sistema de depreciación acelerada en el impuesto a las utilidades», que se incluye como anexo en Rafael Urrutia Millán, Agustín López Murguía y Víctor L. Urquidi, «Informe Confidencial sobre la Reforma Fiscal», anexo 6, ff. 1-11.

³⁴⁸ Víctor L. Urquidi, «Minutas escritas por Víctor L Urquidi sobre reuniones de la Comisión Tributaria (reforma tributaria), del 23 de marzo al 23 de octubre de 1961», 4 de septiembre y 11 de septiembre.

³⁴⁹ *Ibid.*, 11 de septiembre.

³⁵⁰ E. Turrent Díaz, *op cit.*, p. 195.

Al final, como se verá más adelante, el mecanismo de depreciación acelerada que se aprobó dejaba en la SHCP la discrecionalidad sobre su aplicación. Además, cada empresa debería llegar a un mecanismo concreto con la SHCP,³⁵¹ aumentando los requisitos de tal medida y despojándola de su posible capacidad como arma de negociación.

Otro ejemplo de cómo Sánchez Cuen y los abogados de la Comisión Tributaria se opusieron a que la reforma fiscal estuviera acompañada de concesiones que hicieran más fácil su aceptación entre los grupos que resultarían afectados, está en que no aceptaron, sin dar argumentos de sus motivos, que el impuesto a ganancias de capital tuviera como concesión la deducción por alzas de precios. Tal deducción tiene la base de que, en épocas de inflación, el aumento del precio de valor de los bienes no está relacionado con una ganancia ni acumulación real, y por tanto tal aumento debe deducirse. Como la deducción por alzas de precios se aplica solo a las ganancias de capital y no a otros impuestos, se considera una medida inequitativa, aunque de gran utilidad para lograr más fácilmente la aceptación de la reforma. Tanto Kaldor³⁵² como la Subcomisión económica³⁵³ propusieron que la deducción por alzas de precios se aplicara en la reforma de 1961. Urquidi argumentaba que la concesión tendría un efecto psicológico más que económico, pero Sánchez Cuen argumentó que, «ya que otras formas de ingreso no recibían esa compensación»,³⁵⁴ la deducción por alza de precios de las ganancias de capital no debería otorgarse. ¿Por qué eliminar una concesión pequeña, pero significativa en términos de negociación? De esta manera se eliminó esa herramienta de negociación que podía haber permitido la implantación de un sistema más progresivo.

3.2.4. UNA PROPUESTA VIABLE DE REFORMA FISCAL

Se suele considerar que el informe de Kaldor era impracticable y exagerada, que difícilmente se pudo haber negociado una reforma con las características sugeridas por el economista húngaro.³⁵⁵ Sin embargo, co-

³⁵¹ Ley reformada del Impuesto sobre la Renta, art. 75, fracción IV el 28 de diciembre de 1961, en *DOF*, 30 de diciembre de 1961.

³⁵² Nicholas Kaldor, documento citado, § 72.

³⁵³ Víctor L. Urquidi, «Minutas escritas por Víctor L. Urquidi sobre reuniones de la Comisión Tributaria (reforma tributaria), del 23 de marzo al 23 de octubre de 1961», 20 de septiembre de 1961.

³⁵⁴ *Ibid.*, 18 de septiembre de 1961.

³⁵⁵ Véase, por ejemplo, la opinión de Ortiz Mena en E. Turrent Díaz, *op. cit.*, p. 191: «Aproximadamente tres meses le tomé a Kaldor la terminación de su reporte. Pero cuando se me presentó el mismo y me aboqué a su lectura, me sentí consternado. Y no por problemas de consistencia técnica, sino por la radicalidad extrema de las propuestas ahí contenidas. En su proyecto Kaldor no sólo recomendaba para fines tributarios la acumulación de la totalidad de los ingresos de personas y em-

mo mencioné, debe tomarse en cuenta que la propuesta contenida en el Informe Kaldor no fue la que sirvió como base de la negociación de la reforma. En otras palabras, el proyecto de Kaldor fue relativamente secundaria para debatir la reforma fiscal de 1961. En cambio, la propuesta realizada por Rafael Urrutia Millán, Agustín López Munguía y Víctor Urquidi constituyó un proyecto de reforma que era viable, pues hacía propuestas que podían llevarse a cabo en el contexto mexicano y tomaba en cuenta las posibles oposiciones que la reforma podría traer consigo y tomaba previsiones para facilitar la aceptación de los cambios por parte de los grupos afectados.

Al igual que la propuesta de Kaldor, el «Informe confidencial sobre la reforma fiscal» (como se tituló a la propuesta de Urrutia, López y Urquidi) partía del principio de que el cambio fundamental que debía traer consigo una reforma fiscal era el establecimiento de un impuesto a la renta personal con fuentes de ingreso consolidadas, es decir, que permitiera gravar la capacidad económica del individuo. Además de aumentar la recaudación fiscal y de instaurar un sistema fiscal más progresivo y justo, la implantación de un impuesto a la renta personal consolidado permitiría argumentar que no había una discriminación en el cobro de impuestos, como en el sistema cedular. El establecimiento de un sistema consolidado tendría gran importancia psicológica, de manera que «todos los causantes sepan que se les grava de la misma manera, con la sola distinción entre un causante y otro respecto al monto de sus ingresos».³⁵⁶

Respecto al tema del anonimato de las acciones, el Informe confidencial proponía que el impuesto aplicado a los ingresos provenientes de acciones se retuviera en la fuente, de manera que el contribuyente que no quisiera dar datos sobre sus acciones no tendría que hacerlo, pues el impuesto se retenía en la fuente. Además, para los contribuyentes que sí quisieran dar su nombre y posesión, la tasa pagada sería menor que para aquellos que prefirieran mantener el anonimato: 10 % para los primeros y 20 % para los segundos.³⁵⁷

Respecto al impuesto a las utilidades de las empresas, el Informe confidencial proponía reemplazar los incentivos fiscales otorgados por otros más eficientes. Por ejemplo, en vez de favorecer a las empresas con márgenes de utilidad pequeños (lo que significaba que se trataba más duramente a las empresas más efica-

presas, sino, incluso, gravar la propiedad y el patrimonio de los causantes. Inmediatamente fue obvio para mí que aquello era inaplicable en México».

³⁵⁶ Rafael Urrutia Millán, Agustín López Murguía y Víctor L. Urquidi, «Informe Confidencial sobre la Reforma Fiscal», f. 39.

³⁵⁷ *Ibid.*, f. 42.

ces), la tasa del impuesto debería ser proporcional. En cambio, proponía incentivos como el sistema de depreciación acelerada, que ya mencioné. «Este sistema otorga recursos líquidos a las empresas en el período en que hacen sus inversiones en equipo y maquinaria, que es cuando, dadas las condiciones de financiamiento prevalecientes, son mayores las necesidades de fondos propios».³⁵⁸

En resumen, la propuesta del Informe confidencial no se trataba, pues, de una propuesta impracticable, sino de un documento más moderado que el de Kaldor, que tomaba en cuenta la realidad mexicana y planteaba las concesiones que debían hacerse a los contribuyentes con tal de negociar la aplicación de la reforma.

3.2.5. LA REFORMA FISCAL QUE SE APROBÓ EN DICIEMBRE DE 1961

A fin de cuentas, la iniciativa de reforma a la Ley del impuesto sobre la renta redactada por Sánchez Cuen, Hurtado y Mayoral Pardo, los tres del grupo de los abogados, pasó por alto las opiniones de la mayoría de los miembros de la Comisión Tributaria. Los cambios propuestos por la SHCP y el grupo de los abogados dentro de la Comisión Tributaria se impusieron sin más discusión ni argumentación. La iniciativa de reforma presentada por el ejecutivo se aprobó sin oposición en el Congreso y se publicó el 30 de diciembre de 1961.³⁵⁹ No se instauró un impuesto sobre la renta general consolidado, que era la propuesta de mayor alcance tanto del Informe Kaldor como del Informe Confidencial.

Entre los cambios introducidos por la reforma tuvieron, como propusieron los abogados de la comisión, una tasa sobre ingresos acumulados para aquellas personas físicas cuyos ingresos anuales superaran 180 mil pesos.³⁶⁰ Según cálculos contenidos en el «Informe confidencial», las personas que alcanzaban esos ingresos eran aproximadamente 10 mil 500, es decir, aproximadamente 3 % del total de contribuyentes estimados.³⁶¹ También se gravaron los intereses de valores de renta fija que fueran superiores a 7 % con una tasa de entre 2 y 5 %. Una de las pocas propuestas de la Comisión Tributaria que sí se aprobó fue gravar con una sobretasa a las acciones anónimas. Mientras las acciones en general siguieron gravándose con 15 %, se añá-

³⁵⁸ *Ibid.*, f. 55.

³⁵⁹ *DOF*, 30 de diciembre de 1961.

³⁶⁰ *Loc. cit.*

³⁶¹ Rafael Urrutia Millán, Agustín López Murguía y Víctor L. Urquidi, «Informe Confidencial sobre la Reforma Fiscal», ff. 36-38.

dió una sobretasa de 5 % a aquellas pagadas al portador. Por otra parte, se derogó el impuesto sobre herencias y legados. Irónicamente, Kaldor había considerado que ese impuesto era uno de los que se había logrado mayor avance administrativo.³⁶² En la Comisión Tributaria, Hoyo y Urquidi habían propuesto adecuar las tasas de incrementos de capital por herencias y legados, a lo que Sánchez Cuen se había opuesto.³⁶³ Al final, Ortiz Mena afirmó que la derogación de tal ley sería una concesión a los grupos de mayores ingresos.

Así pues, el establecimiento de una sobretasa sobre ingresos acumulados solo afectaba a un porcentaje pequeño de los contribuyentes, a diferencia de la propuesta de Kaldor y del Informe Confidencial, que planteaban instaurar un impuesto a la renta personal con fuentes de ingreso consolidadas que permitiría gravar los ingresos reales de los contribuyentes. Además, Ortiz Mena decidió la eliminación del impuesto sobre herencias, planteándolo como una concesión, lo cual beneficiaba a los sectores con ingresos más altos, pero también se opuso a instaurar un sistema de depreciación acelerada generalizado. ¿Por qué el secretario de Hacienda eligió que, para hacer más aceptable la reforma había que hacer concesiones que no redundarían en un incentivo al desarrollo? ¿Por qué la SHCP se opuso a una concesión que incentivaba la adquisición de equipo, como la depreciación acelerada general, pero aceptó otra concesión que resultaba improductiva como dejar de gravar herencias y legados?

¿Cuáles fueron los resultados de la reforma fiscal de 1961? Se calcula que para 1962 la recaudación aumentó aproximadamente mil millones de pesos. Sin embargo, se mantuvo como dato confidencial que, de ese aumento, 200 millones o más correspondían a pagos obtenidos por acuerdos de pagos rezagados, es decir, pagos de otros años cuya recaudación no se repetiría. En otras palabras, ese aumento no fue resultado de la reforma fiscal. Así, para 1962, el aumento en los ingresos fiscales como resultado de la reforma representó 0,45 % del PIB.³⁶⁴

Por último, hay un dato adicional que confirma que la SHCP no tenía ningún interés en lograr una reforma fiscal amplia ni un sistema tributario más progresivo o acorde con el desarrollo económico de México. Las notas personales de Víctor Urquidi muestran que la SHCP ni siquiera se preocupó por aplicar la reforma fiscal aprobada en 1961, por tímida y conservadora que haya sido. Según Urquidi, en una conversa-

³⁶² N. Kaldor, documento citado, § 8o.

³⁶³ V. L. Urquidi, *loc. cit.*

³⁶⁴ El PIB de 1962 a precios corrientes fue de 176030 millones de pesos. Inegi, *Estadísticas históricas de México 2014*, Inegi, Aguascalientes, 2015, cuadro 8.1, Producto interno bruto total y por habitante. Años seleccionados de 1800 a 1997.

ción que tuvo con Ortiz Mena el 28 de septiembre de 1962, el secretario le manifestó que la acumulación de ingresos exigida para pagar la tasa sobre ingresos acumulados «no se había exigido rígidamente». «Dijo él [Ortiz Mena] que la lista de los que pagan el impuesto complementario es muy reducida y que obviamente hay omisiones graves y declaraciones falsas. [...] Quiere esto decir que son los asalariados de ingresos medianos los que están pagando mayores impuestos y que sólo unos cuantos de altos ingresos los cubren». ³⁶⁵ En resumen, el gran logro de la reforma fiscal de 1961 fue hacer que los asalariados de ingresos medios pagaran más impuestos para aumentar un poco la recaudación fiscal.

En ese mismo año de 1962, los economistas del BIRF que habían visitado México consideraban que la recaudación fiscal del país era muy baja y recomendaban aumentarla, y consideraban que los resultados a corto plazo de la reforma fiscal no eran muy buenos. ³⁶⁶ En un informe de 1963, el BIRF consideraba que la cifra de ahorro público estimada para el periodo 1963-1965 era insuficiente para cumplir la meta de lograr un crecimiento de 5 %. En ese mismo reporte que, como repito, es de 1963, se alerta sobre los peligros que podía traer consigo el financiamiento a través del crédito externo e interno. Respecto al primero, el informe afirmaba que la estabilidad monetaria y el «equilibrio» de la balanza de pagos (recordemos que para ese entonces ya había un déficit constante) podían estar en riesgo; respecto al segundo, afirmaba que el financiamiento con crédito interno podía desatar presiones inflacionarias y, por otra parte, que tal política limitaba el crédito interno al sector privado (tema del cual se hablará más adelante). Al final, el BIRF recomendaba aumentar el ahorro interno entre 1000 y 2000 millones de pesos. ³⁶⁷ Recordemos que en la reforma fiscal de 1961 habría logrado incrementar los ingresos fiscales aproximadamente 800 millones. Es importante destacar el año del informe, 1963, porque tal dato deja claro que ya desde entonces se advertían los riesgos que traía consigo la política del consenso alemanista. Sus formuladores sabían plenamente los peligros que engendraba la política estabilizadora para el desarrollo económico a mediano y largo plazos. Nadie podía llamarse a engaño cuando los síntomas de la crisis comenzaron a mostrarse con toda claridad una década después.

³⁶⁵ V. L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», f. 32.

³⁶⁶ *Ibid.*, f. 6.

³⁶⁷ «Nota acerca de las proposiciones del Banco Mundial para aumentar el ahorro público», correspondencia de Víctor L. Urquidi a Antonio Ortiz Mena, ca. 1963, AHCM-FVLU, caja 2, carpeta 3, serie Documentos relativos al informe del BIRF, 1963, expediente 2, f. 1.

Gerald Alter, economista del BIRF, hizo notar a Ortiz Mena que quizá incluso la meta de recaudaciones fiscales entre 1962 y 1964 (ya de por sí baja) podría no alcanzarse, y le recomendó que se iniciaran «estudios relativos a métodos para elevar los ingresos federales y los del resto del sector público». Ortiz Mena se limitó a contestar que los sacrificios que hacía el gobierno en términos fiscales veían por el beneficio de la iniciativa privada, y que la reforma tributaria dependía de reformas administrativas.³⁶⁸

3.2.6. LA VISIÓN PRESIDENCIAL SOBRE LA REFORMA FISCAL

Ahora bien, con base en la revisión hecha de los documentos sobre la reforma fiscal de 1961 no queda lugar a dudas de que, aun habiendo condiciones óptimas para lograr una reforma fiscal de mayor alcance, tal intento fracasó debido a que la SHCP no quiso impulsarla. También hay muestras de que otros sectores del gobierno estaban inconformes con las decisiones de la SHCP. Precisamente en la primera reunión de la Comisión Intersecretarial, los representantes de la secretaría de la presidencia, Manuel Salas Villagómez y José González Garrido mostraron su inconformidad ante la cifra prevista de inversión pública para los tres años contemplados en el Plan de acción inmediata (1962-1964), es decir, 40 mil millones de pesos (corrientes). Garrido afirmó que se requerirían 3 mil millones más «para cumplir los objetivos que se había propuesto el Presidente de la República». Además, «González Garrido opinó entonces que la aportación fiscal prevista era demasiado pequeña y que, si el gobierno limitara la expansión de sus gastos corrientes, por ejemplo, en educación, podría destinar mayores recursos fiscales a la inversión pública. Salas Villagómez también dijo que era necesario recomendar que se mejorara la situación tributaria». Salas incluso llegó a proponer que el financiamiento inflacionario podía llegar a utilizarse en cierta medida, a lo que Urquidi respondió que tal tipo de financiamiento podía llegar a ser peligroso porque la inflación podía llevar a una nueva devaluación.³⁶⁹ Queda claro, entonces, que la presidencia de López Mateos no estaba de acuerdo con una política fiscal que mantenía al estado mexicano en situación de insolvencia. La política tributaria del «desarrollo estabilizador», en otras palabras, fue obra exclusiva de la SHCP, y esta logró imponer su visión de política fiscal incluso por encima del proyecto económico impulsado por la presidencia.

³⁶⁸ *Ibid.*, f. 9.

³⁶⁹ V. L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», f. 9.

3.3. *El intento de reforma de Díaz Ordaz.*

3.3.1. LA SIGUIENTE REFORMA FISCAL: 1964

El siguiente intento de reforma tributaria ocurrió en 1964. Por desgracia, para este episodio no hay fuentes tan detalladas como para el caso de 1961, por lo que no es posible analizar este intento de cambio de manera tan minuciosa. Aun así, este episodio deja ver el papel fundamental que desempeñó la SHCP en minar los esfuerzos por aumentar la recaudación fiscal y hacerla más progresiva.

El cambio más importante que se introdujo en 1964 fue la eliminación del sistema cedular. Sin embargo, no se substituyó por el sistema de ingreso personal consolidado, como habían defendido con tanto ahínco Kaldor y los economistas que redactaron el Informe confidencial. A partir de entonces, el impuesto sobre la renta se clasificó en personal y empresarial.³⁷⁰ Este cambio sentó las bases del desarrollo posterior del impuesto sobre la renta. Otra de las modificaciones realizadas por la reforma de 1964 era que los contribuyentes debían consolidar todos sus ingresos con fines tributarios. No obstante, la reforma de 1964 resultó intrascendente en términos de aumentar la recaudación fiscal porque la Secretaría de Hacienda impulsó un artículo transitorio en la Ley de ingresos de 1965 que dejaba sin efecto la consolidación de ingresos:

Con relación al artículo 79 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no serán acumulados los ingresos percibidos por concepto de dividendos y de intereses procedentes de valores, préstamos otorgados a las instituciones de crédito y de depósitos constituidos en ellos. Tampoco se causará el impuesto a que se contrae el artículo 60 de la ley del impuesto sobre la renta en su fracción III sobre las utilidades derivadas de la enajenación de valores mobiliario.³⁷¹

Este artículo transitorio se repitió en los años siguientes, por lo que los contribuyentes no tenían la obligación de computar sus ingresos consolidados. Según Leopoldo Solís, tal transitorio fue resultado de las negociaciones entre la SHCP y el sector privado, o, puesto en términos más claros, «fue elaborado por los representantes del sector privado».³⁷² No fue casualidad que los empresarios expresaran, en 1965, que «las reuniones entre los presidentes de Concamin, Concanaco, Coparmex y la Asociación de Banqueros con Antonio Ortiz Mena se caracterizaron por una comprensiva actitud de la Secretaría de Hacienda, consis-

³⁷⁰ L. Aboites Aguilar y M. Unda Gutiérrez, *op. cit.*, p. 20.

³⁷¹ Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, D. F., FCE-Colmex, 1995, p. 76.

³⁷² L. Solís, *Intento de la reforma económica de México*, p. 43. Véase también Rafael Izquierdo, *La política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, D. F., Colmex-FCE, 1995, p. 77.

tente en tomar muy en cuenta los diversos puntos de vista que fueron abordados con motivo del proyecto fiscal de finales de 1964 >>.³⁷³

3.3.2. La SHCP, Ortiz Mena y Díaz Ordaz

Como ha quedado claro, la designación de López Mateos como presidente estuvo acompañada de otros nombramientos que tornaron la política de ese sexenio sumamente contradictoria y que impidieron a López Mateos llevar a cabo su programa económico desarrollista. Ahora bien, la designación del nuevo presidente en 1964, en que Díaz Ordaz resulto ser el elegido, tampoco estuvo exenta de contradicciones y problemas. Lo que me interesa demostrar en esta sección es que también en el sexenio de Díaz Ordaz la política macroeconómica fue fijada según la agenda de los ideólogos del crecimiento moderado, a veces incluso en oposición a la presidencia. Si bien Díaz Ordaz no tenía un programa económico alternativo, como sí lo tenía López Mateos, tampoco puede sostenerse que el impulso a la política macroeconómica proviniera de la presidencia, como suele afirmarse.³⁷⁴ Los ideólogos del crecimiento moderado ya estaban consolidados en las burocracias de la SHCP y del Banco de México, y fueron ellos quienes definieron la política macroeconómica del sexenio.

En este caso las fuentes tampoco permiten indagar mucho acerca de las razones detrás de la designación del candidato presidencial. Se sabe que Díaz Ordaz era, al contrario de López Mateos, un político poco proclive al diálogo y negociación con la oposición. Incluso Miguel Alemán lo consideraba, en la conversación que tuvo con Cárdenas citada anteriormente, un personaje relacionado con algunos episodios violentos que caracterizaron el sexenio de López Mateos: «al licenciado Díaz Ordaz lo hacen responsable de los atropellos que gentes del gobierno han cometido en diferentes partes del país».³⁷⁵

La designación de Díaz Ordaz se ha interpretado como el fracaso del intento reformista de López Mateos. Manuel Moreno Sánchez, quien fue coordinador de la bancada priista en el senado en el sexenio de López Mateos, contó que, cuando se enteró de que Díaz Ordaz sería candidato, le reclamó a López Mateos por haber claudicado en su intento de reformar el sistema de elección del candidato y por haber olvidado

³⁷³ Concamín, *Informe de la Asamblea General Ordinaria*, 1965, citado por R. Izquierdo, *loc. cit.*

³⁷⁴ R. Hernández, *Formación y trayectoria de los secretarios de estado en México, 1946-1982*, p. 98.

³⁷⁵ Lázaro Cárdenas, *loc. cit.*

sus orígenes vasconcelistas. Según Moreno Sánchez, Díaz Ordaz tenía fama de conservador y violento, tenía pocas simpatías dentro de los colaboradores de López Mateos, y este hizo lo posible por tratar de quitar esa imagen que pesaba sobre Díaz Ordaz.³⁷⁶ Fabio Barbosa interpreta la designación de Díaz como el resultado del fortalecimiento del ala más dura y conservadora dentro del estado, como consecuencia de las tácticas usadas por los líderes obreros en los movimientos de 1958-1960 (de los cuáles se hablara en el próximo capítulo).³⁷⁷ Tal interpretación concuerda con la visión que he expresado en este capítulo sobre la multiplicidad de intereses que había dentro del gobierno mexicano a pesar de su carácter aparentemente monolítico.

Así pues, queda claro que el gobierno que se instauró en 1964 estaba más bien preocupado por mantener la estabilidad política y combatir los primeros signos de inconformidad que se expresaban a lo largo del país. Díaz Ordaz fue elegido como el candidato del orden y, como tal no llegó al gobierno con un programa económico definido, o al menos no hay ningún indicio que así lo indique. La designación del gabinete en 1964 es otra muestra clara de cómo en su formación se expresaban los intereses contradictorios de los distintos grupos dentro del gobierno. Díaz Ordaz no planteó un programa económico alternativo, pero tampoco puede decirse que estuviera totalmente de acuerdo con la política de los ideólogos del crecimiento moderado.

En primer lugar, Díaz Ordaz no estuvo desde un primer momento a favor de la política de estabilización tal y como la había aplicado la SHCP.³⁷⁸ También hay muestras muy claras de que Díaz Ordaz trató, igual que López Mateos, de quitar capacidad de influencia a la SHCP. Díaz Ordaz tuvo un poco más de éxito que su antecesor en esta tarea; por ejemplo, ordenó, poco después de asumir el cargo, en marzo de 1965, que finalmente se cumpliera el Acuerdo presidencial publicado el 30 de junio de 1959, que establecía que todas las secretarías y departamentos debían elaborar un plan de inversiones y enviarlo a la Secretaría de la Presidencia, que tendría las facultades exclusivas de planeación y asignación de presupuesto, así como control del crédito externo.³⁷⁹ Eso significaba atacar las bases de la capacidad de poder de la SHCP. A través del Secretario de la Presidencia, Emilio Martínez Manautou, la presidencia trató de reafirmar su capacidad de

³⁷⁶ Francisco Ortiz Pinchetti, «Los mecanismos de la sucesión, “juego de mentiras”, están en marcha, afirma Moreno Sánchez», *Proceso*, 527 (8 de diciembre de 1986), pp. 12-13; Elías Chávez, «López Mateos pudo democratizar al sistema y falló, dice Moreno Sánchez», *Proceso*, 369 (8 de noviembre de 1983), pp. 14-19.

³⁷⁷ F. Barbosa Cano, *op. cit.*, p. 111.

³⁷⁸ V. L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», f. 238.

³⁷⁹ *DOF*, 30 de junio de 1965.

control de la SHCP. En una carta a Ortiz Mena, en que Manautou le solicita al Secretario de Hacienda, por encargo del Presidente, su programa de inversiones de la SHCP para el periodo 1965-1970, el Secretario de la Presidencia deja claro que, a partir de entonces, la comunicación entre la SHCP y la Presidencia, en el ámbito de inversiones públicas, ser haría a través de la Secretaría de la presidencia, como había establecido el acuerdo presidencial de 1959.³⁸⁰

Además, durante los primeros meses del sexenio de Díaz Ordaz se puso a funcionar, una vez más, la Comisión Intersecretarial. Así como a finales del sexenio de López Mateos, la CI volvió a reunirse, sin el beneplácito de Ortiz Mena, en 1965. A partir de ese año, finalmente, y luego de los esfuerzos que se han señalado por parte de la secretaría de la Presidencia por fortalecer sus capacidades, la SP y la SHCP comenzaron a trabajar conjuntamente en asuntos de planeación.³⁸¹ Así pues, parece que el intento presidencial por acabar con el monopolio de decisiones de la SHCP tuvo un éxito relativo en la cuestión de la planeación.

En cierta medida, puede decirse que en 1963 y 1964 ocurrió algo similar a lo que pasó con la elaboración del programa económico en 1957 y 1958. Según un reporte interno del Banco Mundial, la gran mayoría de los estudios económicos y programas de planeación que Díaz Ordaz presentó durante su campaña presidencial fueron elaborados por Octavio Campos Salas, quien sería Secretario de Industria y Comercio. Campos Salas fue alumno de Bustamante en la Escuela Nacional de Economía; había sido marxista durante su periodo como estudiante de Escuela normal y como profesor rural, y había apoyado la candidatura a diputado de Narciso Bassols en 1943. Posteriormente estudió en la Universidad de Chicago, donde fue reconocido como un estudiante prominente.³⁸² Según puede advertirse en las notas de Urquidi, Campos Salas y su grupo de trabajo comenzaron a realizar estudios sobre la economía mexicana desde antes de que se nombrara a Díaz Ordaz como candidato con la intención de incidir en el programa económico del nuevo presidente una vez que éste fuera electo.³⁸³ Lo llamativo es que Díaz Ordaz hizo caso a los estudios de Campos Salas, lo cual indica que la presidencia no estaba totalmente convencida de las propuestas de Ortiz Mena.

Hay otros actos que nos dejan ver que Ortiz Mena no era un funcionario de todas las confianzas de Díaz

³⁸⁰ Correspondencia de Emilio Martínez Manautou para Antonio Ortiz Mena, 1 de marzo de 1965, AHCM-FVLU, caja 2, carpeta 5, serie SHCP 1964-1967, expediente 13, ff. 2-6.

³⁸¹ C. Tello, *op. cit.*, pp. 67-70.

³⁸² R. A. Camp, *Mexican political biographies*, s. v. Campos Salas, Octavio.

³⁸³ Víctor L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», 22 al 24 de mayo de 1963, f. 186.

Ordaz. Por ejemplo, según registra Rafael Izquierdo, en los círculos políticos se rumoraba que la confirmación de Ortiz Mena en la Secretaría de Hacienda en 1964 solo tenía como propósito ganar la confianza de los financieros internacionales y que por tanto su nombramiento era temporal, y una vez establecidas las buenas relaciones con el exterior Ortiz Mena sería sustituido. Esta versión coincide con lo expresado en un reporte del Banco Mundial, ahora desclasificado, según el cual Ortiz Mena era útil al gobierno mexicano para mejorar la confianza del exterior en la economía.³⁸⁴

Hay que tomar en cuenta que las relaciones entre Ortiz Mena y Díaz Ordaz no eran cordiales después de la elección del candidato presidencial en 1963. Según testimonios recogidos por Jorge Castañeda, el enfrentamiento entre Díaz Ordaz y Ortiz Mena por obtener la candidatura para 1964 había sido muy duro y eso afectó la relación entre ambos.³⁸⁵

Por otra parte, es reconocido que Ortiz Mena fue el autor y orquestador del golpe editorial al Fondo de Cultura Económica. Luego de los escándalos causados por la publicación de *Los hijos de Sánchez*, de Oscar Lewis, y de *Escucha, yanqui*, de C. Wright Mills, que causaron una gran molestia en el gobierno, Ortiz Mena utilizó su puesto dentro de la Junta de Gobierno de la editorial para destituir al presidente del FCE, Arnaldo Orfila, e imponer a Salvador Azuela.³⁸⁶ Ahora bien, según Raquel Tíbol, Díaz Ordaz mató dos pájaros de un tiro con el golpe al FCE. Por una parte, quitó la independencia que había caracterizado al FCE desde su fundación, y, por la otra, «Gustavo Díaz Ordaz había dejado que Ortiz Mena cavara su propio desprestigio en el medio intelectual al tramar, con la ayuda de Jesús Rodríguez y Rodríguez y de Eduardo Villaseñor, el golpe contra el Fondo».³⁸⁷

El punto que me interesa destacar del suceso del golpe al FCE y la participación de Ortiz Mena y Díaz Ordaz es que, contrario a lo que se ha afirmado, el secretario de Hacienda no era un funcionario que tuviera todas las confianzas del Presidente o del gobierno. Por el contrario, hubo ocasiones en que la presidencia tra-

³⁸⁴ «Travel briefs, Mexico (01/12/1969-31/12/1969)», WBGA, serie Travel briefs, fondo Records of the Office of the President, subfondo Records of President Robert S. McNamara, f. 5.

³⁸⁵ J. G. Castañeda, *La herencia*, p. 325.

³⁸⁶ Sobre el papel de Ortiz Mena en el golpe al FCE prácticamente todos los testimonios coinciden en que el Secretario de Hacienda fue el artífice de esa maniobra que quitó la autonomía e independencia que habían caracterizado a la editorial. Véase Jesús Silva Herzog, *Mis últimas andanzas, 1947-1972*, México, D. F., Siglo XXI, 1973, pp. 197-204; Raquel Tíbol, «Algunos entresijos de aquel golpe al Fondo de Cultura», *Proceso*, 7 de mayo de 2006, <http://www.proceso.com.mx/95797/algunos-entresijos-de-aquel-golpe-al-fondo-de-cultura>, consultado el 18 de enero de 2017; Eduardo Villaseñor, *op. cit.*, p. 88; Henrique González Casanova, «Sábado, domingo y feria. El mundo de los libros», en *Unomasuno*, 15 de marzo de 1980.

³⁸⁷ R. Tíbol, *loc. cit.*

tó de frenar o incluso desprestigiar a Ortiz Mena. Los ideólogos del crecimiento moderado se habían vuelto indispensables, y era por ello que personajes como Ortiz Mena se mantuvieron en sus puestos, mas no precisamente porque respondieran a los intereses de un programa económico impulsado por la presidencia.

Sin embargo, a diferencia en el caso de López Mateos en 1958, no puede decirse que en 1964 Díaz Ordaz tuviera un programa económico alternativo al de la SHCP y el Banco de México, es decir, de los ideólogos del crecimiento moderado. Más adelante se verá que para entonces el grupo de economistas que había hecho el proyecto económico alternativo para López Mateos en 1958 ya no tenía ninguna capacidad de influencia, a pesar de que siguieron publicando sus críticas a la política económica. Además, como mencioné, Díaz Ordaz era el candidato del orden, y a juzgar por las descripciones que se han hecho de él, en efecto el orden era su principal preocupación. Por eso no es de extrañar que si bien quizá no estaba totalmente de acuerdo con el programa económico de los ideólogos del crecimiento moderado (como muestra su nuevo intento por limitar la capacidad de influencia de la SHCP en el ámbito de la planeación), en realidad su foco de atención no estaba centrado en la política económica, sino en la de seguridad. Así Ortiz Mena tuvo pocos obstáculos reales para llevar a cabo su programa económico, y más bien durante el sexenio de Díaz Ordaz los ideólogos del crecimiento moderado prácticamente no tuvieron obstáculos en la aplicación de su política. Lo que queda claro es que, en el sexenio de Díaz Ordaz, como en el de López Mateos, la política macroeconómica fue producto de las decisiones de los funcionarios de la SHCP y del Banco de México, y que no fue producto de un proyecto presidencial.

3.4. La política crediticia

A inicios de la década de 1960, no eran pocos los observadores que coincidían en que la política crediticia puesta en marcha por el Banco de México, en estrecha coordinación con la SHCP, era contraria al desarrollo de la economía mexicana. Como ya se mencionó, quizá el ejemplo más claro sea Antonio Sacristán Colás, entonces director de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial. Otra crítica muy clara a la política crediticia del Banco de México está en el «Informe confidencial» que el grupo de economistas de la Comisión Tributaria entregó a Ortiz Mena. La crítica de los economistas no dejaba lugar a dudas: era necesario

aumentar la recaudación no solo por razones de equidad, sino también porque la insolvencia del gobierno y el constante déficit fiscal ponían limitantes a la política crediticia del gobierno.³⁸⁸

Además, por otra parte, el déficit presupuestal, que era ya una característica de la economía mexicana, había «obligado al Banco de México a seguir una política restrictiva de crédito» a fin de proteger la balanza de pagos y la capacidad de compra interna de la moneda, pero tal estrategia, si bien había cumplido sus propósitos estabilizadores, también tuvo «efectos indeseables sobre el ritmo del crecimiento económico».³⁸⁹ Conviene recordar que el déficit fiscal encarece el crédito, pues la necesidad de endeudamiento del gobierno aumenta la oferta de crédito y, por lo tanto, su precio.

Esta política basada en el mantenimiento del déficit fiscal y de tasas de interés altas refleja cómo la política estabilizadora se llevó a cabo sin importar las consecuencias que pudiera tener en el mediano plazo, pues la estabilidad monetaria llegó a ser más importante que el desarrollo económico. Este punto también lo remarcan los economistas del Informe confidencial: «en México se da el caso de que la política fiscal está supeditada a las decisiones de carácter monetario, inversamente a lo que ocurre en países con sistema fiscal avanzado».³⁹⁰

Quizá el crítico más acerbo de la política crediticia restrictiva del Banco de México fue Sacristán. Después de que el grupo de trabajo encabezado por Loyo presentó su propuesta, siguió funcionando como un grupo de análisis económico dentro de la Gerencia de Estudios Económicos en la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SMCI). Ahí participaban Horacio Flores de la Peña, Carlos Tello, José Andrés de Oteyza, Roberto Molina Pasquel, Pablo Padilla, Antonio Sordo, Rafael Barajas y Emilio Sacristán Roy, hijo de Antonio Sacristán. Este grupo redactó durante algún tiempo un boletín informativo del Banco Mexicano-Sociedad Mexicana de Crédito Industrial.³⁹¹ Las notas que elaboraban eran generalmente críticas de la política económica. También se ofrecían alternativas de política, que, según Carlos Tello, se entregaban al presidente López Mateos a través de Bustamante, que, como se mencionó, era el prospecto de Mateos para ocupar la SHCP, pero terminó siendo Secretario del Patrimonio Nacional.³⁹²

³⁸⁸ Rafael Urrutia Millán, Agustín López Murguía y Víctor L. Urquidi, «Informe Confidencial sobre la Reforma Fiscal», f. 16.

³⁸⁹ *Loc. cit.*

³⁹⁰ *Ibid.*, 16-17.

³⁹¹ E. Elorduy Cárdenas *et al.*, *op. cit.*, p. 94.

³⁹² C. Tello Macías, *op. cit.*, p. 23.

Por desgracia, aparentemente no hay registro de los boletines y notas realizados por la Gerencia de Estudios Económicos de la SMCI. Sin embargo, los testimonios que hay dejan claro que las críticas que Sacristán hacía a la política crediticia del Banco de México le resultaban muy molestas a Rodrigo Gómez, al punto de que todo parece indicar que la intervención que el gobierno mexicano realizó a la SMCI en 1963 fue un intento de acallar las críticas de Sacristán y su grupo. Tanto Carlos Tello como Catarina Rock de Sacristán, nuera de Antonio Sacristán, coinciden en ese punto: la situación de la SMCI no justificaba su intervención. Rodrigo Gómez trató de demostrar que las críticas de Sacristán y su propuesta de que bajaran las tasas de interés estaban fundadas en el estado de quiebra de la SMCI. Para que la auditoría mostrara resultados tan negativos para la SMCI, se tuvieron que exagerar sus pasivos y subvalorar sus activos.³⁹³ Así, los terrenos de Jardines del Pedregal, que la SMCI estaba desarrollando, se valoraron en 20 pesos por metro cuadrado, precio sumamente bajo. La Sociedad Mexicana sí tenía un problema de liquidez que se debía a los malos resultados de ese año en el sector pesquero y agrícola, que estaban entre los principales prestatarios de la Sociedad Mexicana.³⁹⁴ Normalmente, esa institución recuperaba la cartera vencida en años mejores de pesca y agricultura.

3.4.1. CRÉDITO AGRÍCOLA

Aunque fue el crítico más abierto, Sacristán no fue el único que se inconformó con la política crediticia del Banco de México y que advirtió de las consecuencias que una política tan restrictiva podría tener el desarrollo económico. A comienzos de 1963, un Comité de la OEA visitó México para hacer una evaluación como parte de la Alianza para el progreso. Aunque no discutiré a fondo los pormenores de la visita de ese Comité, hay un punto importante destacado por los miembros de la misión de la OEA que vale la pena comentar respecto a la política crediticia. El Comité visitó varios estados del país para hacerse una idea del desarrollo económico de México en sus distintas regiones. En sus visitas a las zonas agrícolas, encontraron un problema constante: las quejas de los agricultores sobre la poca disponibilidad de crédito a mediano plazo y por las tasas de interés particularmente elevadas. Por ejemplo, cuando los miembros del comité visitaron la zona de Ciudad Obregón, en Sonora, llegaron a la conclusión de que la agricultura de la región

³⁹³ *Ibid.*, pp. 27-28.

³⁹⁴ Daniel Tinajero, entrevista con Catarina Rock de Sacristán, 14 de noviembre de 2016.

estaba en lo general bien organizada, que tenía desarrollo técnico suficiente y que los agricultores conocían bien la situación del mercado. Sin embargo, también concluyeron que el mayor problema que enfrentaba la agricultura de la región era la obtención de crédito refaccionario³⁹⁵ a mediano plazo, tanto para hacer trabajos en los predios (como revestimiento de canales de riego) como para adquirir equipos. La mayor parte de los créditos agrícolas, según el testimonio de los agricultores, era de avío³⁹⁶ y con tasas de interés muy elevadas. Los agricultores, por su parte, se quejaron de la falta de crédito a largo plazo, pues, afirmaban, se prefería otorgar crédito a corto plazo y con tasas elevadas, que llamaban «crédito especulador».³⁹⁷

En Sinaloa la situación no era muy diferente. La producción agrícola estaba estancada desde hacía varios años, sobre todo debido a «la falta de obras complementarias y a la insuficiencia y carestía del crédito».³⁹⁸ Igualmente, la mayor parte del crédito que se obtenía era de avío y de acreedores estadounidenses. Este tipo de expresiones de los agricultores se repitió en todos los lugares visitados por la comisión: Guadalajara, Morelia (donde incluso el crédito de avío era difícil de obtener), Salvatierra, en las plantaciones de plátano en Tabasco, en las de henequén de Yucatán. Según Urquidi:

Los miembros del Comité tuvieron amplia oportunidad de conversar con toda libertad y toda franqueza con gente tanto de los gobiernos locales como de la iniciativa local y creo que les fue muy provechosa esta gira aun cuando fue excesiva en cuanto al número de lugares visitados. Han sacado la impresión de que hay considerable descoordinación en los programas de desarrollo y que en particular *ha habido una falta de relación entre los programas de obras en la agricultura y los necesarísimos programas de crédito sin los cuales es imposible que se aprovechen bien las obras públicas, siendo caso típico el de los distritos de riego ya mencionados.*³⁹⁹

Los miembros del comité de la OEA quedaron impresionados con la situación del crédito agrícola, tanto que no dudaron en plantársela a las autoridades bancarias del país. Sus expresiones constituyen un diagnóstico que debe tomarse en cuenta para explicarnos la crisis agrícola que comenzó a mostrarse a partir de 1963 y que estalló en la década de 1970. Los miembros del Comité expresaron «que les había impresionado el hecho de que muchas obras de riego en el noroeste no se terminaban o no se aprovechaban bien de-

³⁹⁵ Crédito refaccionario se refiere a préstamos a mediano o largo plazo que tiene como objetivo adquirir, reparar o sustituir activos fijos, maquinaria, equipo, construcción de infraestructura. Por lo tanto, es un tipo de crédito directamente relacionado con los aumentos de productividad.

³⁹⁶ Crédito de avío, también llamado de *habilitación*, se refiere a los préstamos de corto plazo que tienen como objetivo asegurar la continuidad de la producción a corto plazo a través de adquisición de materias primas y materiales y pago de salarios; por ello, los créditos de avío no están relacionados con aumentos de productividad.

³⁹⁷ V. L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», ff. 80-81.

³⁹⁸ *Ibid.*, f. 82.

³⁹⁹ *Ibid.*, f. 85. Las cursivas son mías.

bido a que *no se preparaban programas de crédito, sobre todo crédito refaccionario*». Ante las críticas que estos comentarios llevaban implícitas, Rodrigo Gómez «adoptó una actitud defensiva, de gato boca arriba». ⁴⁰⁰

Las declaraciones de Gómez dejan claro que en este caso la intervención personal de algunos funcionarios fue determinante en la toma de decisiones de política macroeconómica, en este caso, de la política crediticia. Según Warman, en su época las posturas de Gómez sobre el desarrollo agrícola en general y el crédito agrícola en particular eran bien conocidas. Si el programa económico presentado por Loyo ponía una atención especial al desarrollo agrícola, la postura de Gómez era totalmente contraria. En efecto, las expresiones registradas por Urquidi muestran el desprecio que Gómez sentía por el crédito agrícola: Gómez «*despreció la actitud de los que están solicitando siempre crédito refaccionario*». La opinión tajante de Gómez provenía de su aversión a la inflación que, como recordaremos, era una de las características más notorias de los ideólogos del crecimiento moderado, para quienes contener la inflación era más importante que crecer a un ritmo mayor: Gómez, «con su actitud contraria a la expansión del crédito, tendió en general a menospreciar las necesidades reales de crédito; en cambio se expresó de las tentativas de crédito refaccionario y de los programas que podrían desarrollar los bancos agrícolas como simples *expedientes inflacionarios, "pozos sin fondo"*». ⁴⁰¹

El Comité de la OEA no era el único preocupado por la situación del crédito agrícola en México. También lo estaban los economistas del BIRF que visitaban México, como Gerald Alter, quien también expresó sus temores al respecto, a lo que Ortiz Mena contestó que «tenía preparadas medidas en consulta con la banca para reducir dentro de poco tiempo las tasas de interés», aunque aclaró que las tasas se podrían reducir solo «un poco». ⁴⁰²

Además de Alter, otro de los miembros del BIRF que tenía contacto constante con México era Mervin Wiener. En una conversación con Ortiz Mena, le expresó su «impresión de que [los problemas agrícolas] en general tenían baja prioridad y que faltaban recursos para llevar a cabo dichos programas». Alter, por su parte, agregó que faltaban recursos, sobre todo, para llevar a cabo programas de extensión agrícola y otros

⁴⁰⁰ *Ibid.*, f. 90.

⁴⁰¹ *Loc cit.* Las cursivas son mías.

⁴⁰² *Ibid.*, f. 123.

necesarios para aumentar la productividad, y dijo también que ese tipo de gasto era «el tipo de inversiones más inmediatamente productivas que tiene México».⁴⁰³

Si tomamos en cuenta la situación del campo descrita por los observadores internos e internacionales, no hay lugar para sorprenderse por la crisis agrícola que estalló la década siguiente. Los diagnósticos que se elaboraron entonces no dejaban lugar a dudas: para impulsar el desarrollo agrícola era fundamental establecer un cambio en la política macroeconómica para abaratar el crédito, especialmente a mediano y largo plazos. Como también se mencionó, la toma de decisiones de política crediticia no puede explicarse sino por el papel personal de funcionarios del Banco de México y la SHCP, es decir, de los ideólogos del crecimiento moderado.

3.4.2. CRÉDITO INDUSTRIAL

Las condiciones de obtención de crédito industrial no eran muy diferentes a las de crédito agrícola. Según cálculos realizados por Fernando Aportela *et al.*, las tasas de interés reales de los préstamos a mediano plazo (un año) eran de 5,11 %.⁴⁰⁴ Aunque los cálculos de Aportela *et al.* son los únicos que existen sobre el costo del crédito durante el periodo comprendido en esta tesis, solo toman en cuenta bonos hipotecarios ordinarios y pagarés financieros a un año, es decir, no toman en cuenta créditos a plazo mayor ni créditos industriales. Sin embargo, hay algunos indicadores de que las tasas de interés de operaciones destinadas a financiar la producción eran mayores. Por ejemplo, la circular 1745 del Banco de México, dirigida a los bancos de depósito, estableció en 1973 una tasa máxima de 13 % a este tipo de operaciones, aunque en la práctica, los acuerdos informales entre el banco central y los bancos de depósito permitieron que las tasas se elevaran hasta 14,5 %.⁴⁰⁵ Como el propósito de esta medida era establecer un límite a las tasas de interés, y como a principios de la década de 1970 se comenzó a instrumentar una política de disminución del costo del crédito, es posible afirmar que en la década de 1960 las tasas de interés para préstamos destinados a la producción eran mayores. Según el testimonio de Sacristán, las tasas de interés que tenían que pagar las indus-

⁴⁰³ *Ibid.*, f. 174.

⁴⁰⁴ Fernando Aportela Rodríguez *et al.*, «Comportamiento histórico de las tasas de interés reales en México, 1951-2001», documento de investigación, México, D.F., 2005, Banco de México, núm. 2001-05, pp. 11, 17.

⁴⁰⁵ Luis Sánchez Lugo, «Instrumentos de política monetaria y crediticia», en Ernesto Fernández Hurtado (selecc.), *Cinuenta años de banca central 1925-1975. Ensayos conmemorativos*, México, D.F., Banco de México-FCE, col. Lecturas, 17, 1981, p. 386.

trias relacionadas con la SMCI eran mucho mayores: «Pero desgraciadamente vino la devaluación de 1954 y la elevación tremenda de las tasas de interés bancario; comprenderá usted que ninguna industria puede prosperar si tiene que pagar 18 o 20 % de interés».⁴⁰⁶

3.4.3. LOS INDUSTRIALES MEXICANOS Y LA POLÍTICA CREDITICIA

La política crediticia no es un asunto menor en el desarrollo industrial de un país. ¿De qué manera los industriales mexicanos pudieron sobrevivir, prácticamente sin oponer resistencia, a una política crediticia tan restrictiva? Cuando en Brasil y Argentina los gobiernos de Kubitschek y Frondizi, respectivamente, trataron de imponer políticas de estabilización, los industriales de esos países, particularmente los brasileños, mostraron su oposición, e incluso se mostraron más tolerantes hacia la inflación a cambio de que el crédito industrial no estuviera tan restringido. Gracias a la presión que ejercieron los industriales, lograron que el gobierno de Kubitschek modificara su política crediticia,⁴⁰⁷ rompiera negociaciones con el FMI y dejara morir el programa de estabilización.⁴⁰⁸ Los industriales argentinos fueron favorables al programa de estabilización de Frondizi, salvo los pequeños y medianos, que sin embargo no lograron modificar las políticas del gobierno argentino.⁴⁰⁹ A la postre, tales posturas modificaron el carácter de la industrialización en cada país, pues en Brasil el desarrollismo tuvo un arraigo mucho mayor.

El caso mexicano es más parecido al argentino, pero en México los pequeños y medianos empresarios ni siquiera mostraron su inconformidad con la política crediticia restrictiva. Para explicar tal situación, es necesario preguntarse cuáles eran las fuentes de financiamiento de los empresarios industriales, a falta de crédito accesible. El apoyo que en México tuvieron las políticas de estabilización puede aplicarse si tomamos en cuenta que, en este país, la relación entre grupos industriales y financieros era muy estrecha.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el sector financiero mexicano estaba altamente concentrado. Además, existían conexiones muy cercanas entre las instituciones financieras y los grupos empresariales. Basten algunos ejemplos: el Banco de Londres y México estaba controlado en buena medida desde fina-

⁴⁰⁶ A. Hernández de León Portilla, *op. cit.*, p. 374.

⁴⁰⁷ Kathryn Sikink, *Developmentalism and democracy. Ideas, institutions, and economic policy making in Brazil and Argentina (1954-1962)*, tesis de doctorado, Nueva York, Columbia University, 1988, p. 229.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 409.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, pp. 400-401.

les del siglo xix por la familia Garza Sada, del grupo Monterrey, que también controlaba los grupos industriales Alfa y Cydsa. En 1970 cambió su nombre a Serfin.⁴¹⁰ El Banco Comercial mexicano, por su parte, se encargaba casi exclusivamente de las operaciones del grupo industrial de la familia Vallina y sus industrias madereras y agrícolas en Chihuahua; más tarde el Banco también sirvió como base para los negocios conjuntos que los Vallina hicieron con Carlos Trouyet.⁴¹¹ En su junta directiva estuvieron Aníbal de Iturbide, Augusto Domínguez Amescua, Eugenio Garza Lagüera, e Isaac Riveroll Beasley.⁴¹²

El Banco Mexicano fue otra institución que se fundó con el propósito específico de satisfacer las necesidades de un grupo industrial, el encabezado por Abelardo Rodríguez. El Banco del Atlántico estaba ligado al empresario al grupo ICA y a Carlos Abendrop, mayor accionista de la constructora y el accionista mayoritario del Banco del Atlántico. Como mencioné anteriormente, ICA fue especialmente beneficiada en el sexenio de Miguel Alemán y se decía que el director del BNHUOP, Antonio Ortiz Mena, había tenido un papel preponderante en el apoyo a ICA.

Raúl Baillères, que tenía una participación empresarial en Cervecería Moctezuma, fundó la financiera Crédito Minero y Mercantil y también participó en Bancomer hasta 1955. Los dos bancos mexicanos más grandes, Banamex y Bancomer, no se fundaron con el propósito de satisfacer las necesidades de un grupo empresarial específico, pero en sus consejos de administración sí participaban varios miembros de grupos empresariales, por lo que Gustavo del Ángel los considera más bien como «el resultado de una convergencia de intereses de los capitalistas y grupos empresariales más grandes de México».⁴¹³ Banamex fue controlado, desde 1932 hasta 1982, por la familia Legorreta. Bancomer, por su parte, estuvo controlado por cuatro prominentes industriales, Baillères, Domínguez y Amescua, hasta 1955, en que Espinosa Yglesias llevó a cabo una estrategia agresiva para hacerse del control del Consejo directivo. A partir de entonces, en el consejo directivo también estuvieron representantes del Grupo Desc.⁴¹⁴

Lo que queda claro luego de esta rápida revisión es que no había una separación clara entre el sector fi-

⁴¹⁰ Sylvia Maxfield, *Governing capital. International finance and Mexican politics*, p. 48. Los Garza Sada siempre ocuparon espacios en la junta directiva de Serfin, y esa familia llegó a controlar 30 % de sus acciones.

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 48.

⁴¹² En 1977 cambió su nombre a Multibanco Comermer. Véase R. A. Camp, *Entrepreneurs and politics in twentieth-century Mexico*, p. 187.

⁴¹³ Gustavo del Ángel, «The nexus between business groups and banks Mexico 1932-1982», *Business History*, 58, 1 (2016), p. 120.

⁴¹⁴ S. Maxfield, *op. cit.*, p. 49.

nanciero y el empresarial. Como consecuencia, gran parte de los préstamos se hacían dentro de los mismos grupos, lo que se conoce como «*insider lending*» o «*related lending*». Por lo tanto, la política crediticia del gobierno resultaba relativamente poco importante para el financiamiento de la industria. Este argumento se refuerza si tomamos en cuenta que las empresas mexicanas tenían tasas de ganancia tan elevadas que les permitían autofinanciarse en muy alto grado.⁴¹⁵ Ese autofinanciamiento se puede observar en los resultados de un estudio de 1978, que concluyó que, hacia mediados de la década de 1970, cuanto mayores eran las utilidades retenidas de las empresas, mayores eran también sus activos fijos.⁴¹⁶

Por otra parte, las relaciones entre el sector financiero y el industrial volvieron inoperantes las políticas de control selectivo de crédito.⁴¹⁷ El gobierno argumentó que el Banco de México promovió la regulación selectiva del crédito para destinarlo a sectores considerados prioritarios a través de mecanismos como el depósito obligatorio. Sin embargo, en un sistema que dependía a tal medida del autofinanciamiento, las medidas de regulación selectivo del crédito se volvieron inútiles.

La capacidad de autofinanciamiento y las relaciones estrechas entre el sector industrial y el financiero tuvieron como consecuencia que los industriales mexicanos no tuvieran razones para oponerse a la política de estabilización impulsada por los ideólogos del crecimiento moderado. Al contrario, los grandes empresarios podían favorecer una política de control de inflación y desatender sus efectos negativos para el crédito.

Además de casos aislados como el de Sacristán, los únicos industriales que se inconformaron por una política crediticia tan restrictiva fueron los pequeños y medianos, agrupados en la CNIT. Así, por ejemplo, en 1952, un grupo de cinco expresidentes de esa cámara escribió un folleto donde criticaban la elevación de las tasas de interés, argumentando que esta medida favorecía la especulación, desincentivaba la inversión productiva y alentaba la inflación: «frenar el crédito a la producción por razones teóricas de política monetaria, es retrasar el progreso nacional. Si se prefiere permitir la especulación cambiaría en perjuicio

⁴¹⁵ E.V.K. FitzGerald, «El déficit presupuestal y el financiamiento de la inversión: una nota sobre la acumulación de capital en México», p. 228. Mariña y Moseley estimaban la tasa de ganancia en 1965 de 42,14 %. Véase A. Mariña Flores y F. Moseley, «La tasa general de ganancia y sus determinantes en México 1950-1999», p. 52.

⁴¹⁶ José de Jesús Martínez Cisneros y Adolfo Rivera Castro, *La estructura financiera de las grandes empresas en México, 1969-1973*, tesis de licenciatura, México D.F., UNAM, 1978, citado por E.V.K. FitzGerald, *op. cit.*, p. 228, n. 40.

⁴¹⁷ Maxfield también apoya este argumento; véase. S. Maxfield, *op. cit.*, p. 68.

del sistema interior de crédito a la producción, se cometería uno de los atentados más lamentables a nuestro progreso económico».⁴¹⁸

Estas críticas por parte de la CNIT a la política crediticia del Banco de México siguieron repitiéndose luego de la devaluación de 1954, particularmente durante el periodo 1955-1957, en que la presidencia de ese organismo la ocupó Guillermo Castro Ulloa.⁴¹⁹ Esas posturas continuaron, por lo menos, hasta la década de 1960:

La Cámara ha postulado insistentemente la necesidad de que se provea de crédito a la mediana industria, en volúmenes suficientes y a plazos e intereses razonables y mediante sistemas fáciles y expeditos; y ha pugnado, en consecuencia, por la ampliación de las disponibilidades del Fondo de Garantía y Fomento para la Mediana y Pequeña Industria y ha patrocinado la fundación de la Financiera de las Industrias de Transformación.

Es conveniente la adopción de una política financiera encaminada a reducir la tasa de interés, a fin de favorecer la inversión industrial.⁴²⁰

Sin embargo, el Banco de México no hizo cambios en su política crediticia ni hizo esfuerzos encaminados a disminuir la tasa de interés en los años del consenso alemanista. Podemos entender el mantenimiento de esta política restrictiva como un reflejo de la poca o nula capacidad de influencia que la CNIT tenía para ese entonces. Recordemos que, como se vio en el capítulo 2, si bien las empresas pequeñas y medianas desempeñaron un papel importante en la primera fase de industrialización, hasta 1954, a partir de entonces comenzó un proceso de concentración, del cual también se habló. En esas condiciones, los empresarios pequeños y medianos difícilmente podían desempeñar un papel notable en la toma de decisiones de política económica. Por el contrario, los grandes empresarios y financieros (que eran las mismas personas) y los ideólogos del crecimiento moderado pudieron llevar a cabo una política de restricción crediticia estricta sin oposición. Y cuando los industriales afectados se quejaban, como en el caso de Sacristán, usaban las herramientas que tenían (intervenir sus empresas) para acallarlos y desprestigiarlos.

3.5. El proteccionismo y la balanza de pagos

Otro aspecto de política macroeconómica en que los ideólogos del crecimiento moderado tuvieron gran importancia fue la política de comercio exterior. La versión comúnmente aceptada sobre la política protec-

⁴¹⁸ CNIT, *Doctrina económica mexicana*, pp. 24, 26, AHBM-FRMO.

⁴¹⁹ CNIT, *20 años de lucha. 1941-1961*, México, D.F., Ediciones de la CNIT, 1961, p. 43.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 79.

cionista llevada a cabo por el gobierno mexicano es que los industriales se habían beneficiado ampliamente de la política proteccionista, y que cabildaron, con éxito, para mantener de la protección. Además, los obreros también habrían recibido beneficios de tal política y habrían contribuido al cabildeo pro proteccionista.⁴²¹ Según este argumento, sería este proteccionismo impulsado por sus benefactores que habría causado que la industria mexicana fuera poco competitiva y fue la causa del sesgo antiexportador de la industria mexicana, del cual se habló en el capítulo primero.⁴²² Sin importar que tal argumento nunca haya sido probado, se ha impuesto como una interpretación estándar, incluso en textos de referencia básica.⁴²³ Incluso, según algunos autores, el mantenimiento de la política proteccionista fue resultado de la influencia de la Cepal en la formulación de la política económica en México.⁴²⁴

Sin embargo, las pruebas empíricas hacen dudoso el argumento de que la política proteccionista fue resultado de la influencia de los industriales y obreros supuestamente beneficiados por tal política. Por el contrario, aquí sostengo que la política proteccionista fue impulsada por los ideólogos del crecimiento moderado, no con fines de promoción industrial, sino como un intento por contener el desequilibrio de la balanza de pagos. Así, por ejemplo, Natán Warman, quien trabajó en el Departamento de aranceles de la SHCP entre 1957 y 1959, y en el Departamento de estudios especiales de la misma secretaría entre 1960 y 1961, también afirma que durante el tiempo que él estuvo en la SHCP la principal razón que movía el avance de la política proteccionista era la preocupación por el desequilibrio de la balanza de pagos, más que los deseos de proteger la industria nacional.⁴²⁵ Y quizá la muestra más clara de que había una relación directa entre el desequilibrio de la balanza comercial y el proteccionismo sea el testimonio de otro de los actores que estuvieron involucrados en la formulación de esas políticas, Rafael Izquierdo: «En México, gran parte de la sustitución de importaciones que ha emprendido el sector privado ha sido resultado no intencional de las

⁴²¹ Stephen Haber, «Development strategy or endogenous process? The industrialization of Latin America», documento de trabajo, Stanford, Stanford University, Working paper no. 269, noviembre de 2005, pp. 43-45.

⁴²² J. L. Méndez, «La política industrial: ¿beneficios corporativos o fortalecimiento económico nacional?», p. 111.

⁴²³ Véase, por ejemplo, Soledad Loaeza, «Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia, 1944-1968», en Erik Velásquez García *et al.*, *Nueva historia general de México*, México, D. F., Colmex, 2010, p. 683.

⁴²⁴ Héctor Guillén Romo, *Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982)*, México, Era, col. Problemas de México, 1990, p. 39.

⁴²⁵ Daniel Tinajero, entrevista con Natán Warman, 27 de febrero de 2017.

prohibiciones y cuotas de importación empleadas para la solución de las dificultades de la balanza de pagos, de aranceles impuestos con fines de recaudación y de las devaluaciones».⁴²⁶

En el estudio de Derossi, ya citado, la mayoría de los industriales entrevistados declararon estar en contra de la política de importaciones y de la política arancelaria del gobierno.⁴²⁷ Por supuesto, Derossi encontró variaciones entre industriales de distintos sectores. Los productores de bebidas alcohólicas, por ejemplo, se mostraban muy favorables a la protección. De hecho, el sector de vinos y licores era uno de los más protegidos contra la competencia externa, y su supervivencia dependía en gran medida de esa protección arancelaria. Sin embargo, industriales de los sectores más desarrollados, como el textil y alimentario, fueron tajantes en su oposición a la situación de protección que prevalecía. Dos fueron las razones principales por las cuales los industriales criticaban la protección: por una parte, los trámites burocráticos que ello implicaba y, en segundo lugar, y más importante, porque la protección aumentaba el costo de las materias primas e insumos necesarios para la producción. Los industriales del sector de alimentos, por ejemplo, afirmaban que costos de insumos producidos en México, como la carne o los contenedores metálicos, eran demasiado elevados comparados con los precios internacionales. Los industriales textiles afirmaban que se encontraban ya en condiciones de competir con los productores extranjeros, incluso de exportar, si no fuera porque las materias primas costaban en México varias veces más que en Estados Unidos.⁴²⁸

Los pequeños y medianos industriales de la CNIT eran quizá los únicos que durante la década de 1950 y todavía a mediados de la siguiente abogaban con algún ímpetu por el reforzamiento del proteccionismo.⁴²⁹ Sin embargo, incluso los industriales de esa cámara afirmaban que la política de protección «no debe gravar la importación de materias primas e intermedias necesarias para la industria nacional ni de mercancías no producidas en el país». Lo que es más importante es que, como argumenté, para finales de la década de 1950 la CNIT ya no tenía capacidad de influencia en la toma de decisiones de política macroeconómica. Para entonces las industrias más importantes eran las más grandes, ligadas al sector financiero. Por lo tanto,

⁴²⁶ Rafael Izquierdo, «Protectionism in Mexico», en Raymond Vernon (ed.), *Public policy and private enterprise in Mexico*, Cambridge, Harvard University Press, 1964, p. 287.

⁴²⁷ Respecto a la política de importaciones, de los 143 entrevistados, 28 % no era favorable a la política gubernamental, 18,8 % era favorable y el restante era neutral. Respecto a la política arancelaria, 35 % de los entrevistados no era favorable a la política gubernamental, 13,9 % era favorable y el resto era neutral. F. Derossi, *op. cit.*, p. 61.

⁴²⁸ *Ibid.*, pp. 59-62.

⁴²⁹ CNIT, *op. cit.*, pp. 8-9; CNIT, *20 años de lucha. 1941-1961*, pp. 73-75.

resulta difícil pensar que las opiniones de un grupo de pequeños y medianos industriales, que no habían podido influir en decisiones tan importantes como la política crediticia, y que precisamente por ello se desarrollaban cada vez con más problemas en un entorno en que obtener financiamiento les resultaba muy difícil, hubieran podido influir en la uno de los aspectos más relevantes de la política económica, el del comercio exterior.

Ahora bien, también es difícil sostener que los obreros industriales eran suficientemente fuertes como para poder influir en la política macroeconómica. Para fines de la década de 1950, gran parte de los obreros industriales se encontraban en una situación en que luchaban apenas por lograr la subsistencia, como se verá en el próximo capítulo. Fue por ello que, lejos de pugnar por medidas económicas desarrollistas, las demandas de los obreros pudieron satisfacerse con la política de estabilización impulsada por los ideólogos del crecimiento moderado.

Como se argumentó en el primer capítulo, el desequilibrio constante de la balanza comercial puede entenderse como resultado parcial de la sobrevaluación del tipo de cambio. En ese mismo sentido, me parece más adecuado ver el proteccionismo como consecuencia de la sobrevaluación del tipo de cambio. En efecto, uno de los medios más comunes para lidiar con el desequilibrio comercial es la implantación de medidas proteccionistas.⁴³⁰ Debido a que la sobrevaluación del tipo de cambio ponía en desventaja a los productores nacionales respecto a los importadores, y ante la dificultad de realizar un ajuste cambiario, la protección es una manera «fácil» de lidiar con el desequilibrio en la balanza comercial.

Así pues, la sobrevaluación de una moneda implica una desprotección de los productores nacionales. En el caso de México, por ejemplo, en 1970, hacía finales del periodo analizado en esta tesis, la protección de la economía mexicana era de 28,7 %, ⁴³¹ mientras la sobrevaluación del peso era de entre 15 y 19 %. ⁴³² Como la protección era mayor, los industriales nacionales podían producir con cierta ventaja respecto a los extran-

⁴³⁰ Howard J. Shatz y David G. Tar, «Exchange rate overvaluation and trade protection», <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.483.2824&rep=rep1&type=pdf>, consultado el 23 de agosto de 2016 pp. 17-18.

⁴³¹ Manuel Cavazos Lerma, «Evolución del proteccionismo en México», p. 41. Se trata de un promedio ponderado según el valor agregado de cada sector. La medida de *protección implícita* se basa en comparaciones directas de precios, y no exclusivamente medida según el sistema arancelario. La medida de protección implícita se usa porque el proteccionismo mexicano se basaba no solo en impuestos a la importación y exportación, sino también en exenciones fiscales y controles directos como licencias. Véase Robert Bruce Wallace y Adriaan Ten Kate, «La protección nominal y efectiva al nivel sectorial», pp. 104-105.

⁴³² Según el año base que se utilice.

jeros incluso a pesar de la sobrevaluación de la moneda. Sin embargo, debido a la sobrevaluación del peso, la protección efectiva era menor de lo que suele suponerse.

Lo que dejan ver los documentos es que la preocupación por el desequilibrio comercial era suficientemente importante como para determinar la política de protección, desde comienzos de la década de 1950 y de nueva cuenta a partir de 1958, es decir, cuando se vuelven a mostrar signos de sobrevaluación del peso. Por ejemplo, Antonio Carrillo Flores apuntó en su diario, el 1 de febrero de 1954, poco más de dos meses antes de la devaluación, que el desequilibrio de la balanza comercial en el segundo semestre de 1953 había llegado a tal punto que convenía «proponer al presidente un aumento general de 25% en los impuestos de importación».⁴³³

Después de la devaluación de 1954, el único año en que la balanza de pagos fue superavitaria fue 1955. A partir de 1956 los déficits volvieron a ser crónicos. En 1962 se registró un superávit de 79,8 millones de dólares (corrientes), pero tal aumento puede considerarse transitorio, debido a que ese año la cosecha de algodón fue excepcionalmente buena y a que las importaciones disminuyeron debido a la baja en la inversión privada.⁴³⁴ A partir de entonces la balanza de pagos volvió a ser deficitaria. Coincidentemente, fue en ese mismo periodo que la protección comercial se elevó considerablemente. En 1956, las exportaciones equivalentes al 28 % del valor total estaban sometidas a algún tipo de protección, fuera por aranceles o cuotas, mientras que en 1962 esa cifra aumentó a 65 %.⁴³⁵

Una prueba más de que el desequilibrio de la balanza comercial era la razón más importante para el reforzamiento del sistema proteccionista comercial es que también había, en la década del 60, una preocupación constante por los montos destinados a las amortizaciones de la deuda. En correspondencia con Ortiz Mena, Rafael Izquierdo, quien había sustituido a Urquidi como asesor del Secretario de Hacienda por petición del mismo Urquidi, afirmaba que los montos destinados al pago de la deuda se habían vuelto tan importantes, que «la situación general del endeudamiento externo llevará posiblemente a un control estricto de importaciones».⁴³⁶

⁴³³ A. Carrillo Flores, *op. cit.*, p. 45.

⁴³⁴ Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México, «Proyección de la economía mexicana, 1963-1965 y política de desarrollo económico y social», noviembre 1963, AHCM-FVLU, caja 1 (donación 2012), serie Banco de México, expediente 4, f. 26.

⁴³⁵ Bela Bassa, «La política de comercio exterior de México», p. 211.

⁴³⁶ «Correspondencia Antonio Ortiz Mena Rafael Izquierdo», 15 de febrero de 1965, AHCM-FVLU, caja 2, carpeta 5, serie SHCP 1964-1967, expediente 10, f. 3.

Así pues, el problema de la protección en México no puede analizarse solamente como el resultado de presiones de los empresarios que «se habían acostumbrado a ella». Como se argumentó en esta sección, no es posible entender el proteccionismo en México sin tomar en cuenta los constantes problemas de balanza de pagos y la sobrevaluación del peso. El mantenimiento de la protección indiscriminada se explica en parte por el desarrollo incompleto de la industria nacional, lo cual a su vez puede explicarse por la insuficiencia de recursos estatales para aumentar la tasa de inversión. Recordemos que tanto el Informe de Kaldor, el Informe Confidencial sobre la Reforma Fiscal, así como Urquidi e Ibarra habían señalado que el aumento de la inversión pública era indispensable para impulsar la industria y así superar los problemas estructurales de la economía mexicana. Por otra parte, no se pudo analizar el sistema proteccionista sin tomar en cuenta que la sobrevaluación del peso era un aspecto que afectaba a los productores nacionales y los ponía en desventaja respecto a los importadores. Las alternativas ante esa situación eran realizar al ajuste al tipo de cambio o aumentar la protección. Sin embargo, los ideólogos del crecimiento moderado eran totalmente opuestos a la devaluación. Por su parte, los intereses políticos del régimen y el mantenimiento de su alianza con los sectores obreros también impidieron llevar a cabo una devaluación, como se verá en el siguiente capítulo.

3.6. El declive del consenso alemanista

A inicios del gobierno de Echeverría, nada hacía suponer que la política del consenso alemanista cambiaría drásticamente. A juicio de los observadores del Banco Mundial, Echeverría era considerado un político de posturas moderadas que, si bien se declaraba partidario de los grupos más pobres, tenía poco margen de maniobra en el manejo de la política económica dada la situación por la que atravesaba el país.⁴³⁷ A principios de su sexenio, parecía que se mantendría el *statu quo* de los dos sexenios anteriores, y muestra de ello fueron los nombramientos del Secretario de Hacienda y del Director General del Banco de México, Hugo B. Margáin y Ernesto Fernández Hurtado, ambos miembros de la camarilla alemanista. Según

⁴³⁷ «Travel briefs, Mexico (01/12/1969-31/12/1969)», WBGU, serie Travel briefs, fondo Records of the Office of the President, subfondo Records of President Robert S. McNamara, f. 4.

Camp, Fernández Hurtado era considerado «un representante extrema derecha ideológica» y fue elegido como director del Banco por su antecesor, Rodrigo Gómez.⁴³⁸

Sin embargo, los cambios en los contextos económico, burocrático e internacional llevarían a reacomodos en la burocracia del gobierno federal. En primer lugar, a principios de los setentas comenzaron a ser notorios los problemas estructurales que la economía mexicana venía arrastrando desde la década anterior, la balanza de pagos mostró signos de deterioro, los precios comenzaron a incrementarse más rápidamente y la tasa de crecimiento se desaceleraba con velocidad.⁴³⁹ En esas circunstancias, «aceptar el estancamiento o retroceso en la economía no era una opción».⁴⁴⁰

El segundo cambio importante fue que, a principios de la década de 1970 la burocracia de la SP tenía ya algunas capacidades técnicas más desarrolladas, lo cual le permitía rivalizar con los ideólogos del crecimiento moderado. Según los observadores del BIRE, para comienzos del sexenio de Echeverría las capacidades técnicas de la SP estaban más consolidadas en aspectos como el control de las agencias descentralizadas del gobierno. El fortalecimiento de las capacidades técnicas de la SP, que se había dado en gran medida debido al nombramiento de algunos funcionarios nuevos y, según el juicio del BIRE, bien preparados, obligó a la SHCP a ceder espacios de decisión que antes le eran propios: «Los nuevos servidores públicos [de la SHCP y la SP] forman una red efectiva que asegura en un grado mayor que en el pasado la coordinación entre agencias. Los nuevos nombramientos amplían la tradicional cooperación entre el Banco de México y al Secretaria de Hacienda a otras agencias importantes».⁴⁴¹ En 1971, por ejemplo, se creó una comisión de control del gasto público que se reunía semanalmente, en que participaban representantes de la SHCP, de la SP y de la SPN.⁴⁴²

El tercer cambio por destacar es el cambio en las condiciones crediticias internacionales. Si la década de 1960 se caracterizó por la poca liquidez en el mercado de crédito internacional, la década siguiente lo haría por la gran cantidad de crédito disponible. En esas nuevas circunstancias, los ideólogos del crecimiento moderado dejaron de ser indispensables dentro del gobierno,⁴⁴³ y la relación exclusiva que esos funcionarios

⁴³⁸ R. A. Camp, *op cit.*, s. v. Fernández Hurtado, Ernesto.

⁴³⁹ E.V.K. FitzGerald, «Stabilisation policy in Mexico. The fiscal deficit and macroeconomic equilibrium, 1960-77», p. 40.

⁴⁴⁰ A. Rodríguez Kuri y R. González Mello, *op. cit.*, p. 708.

⁴⁴¹ BIRE, *Current economic position and prospects for Mexico, 1971*, reporte del BIRE, núm. CA-14a, 15 de noviembre de 1971, p. 4.

⁴⁴² *Loc. cit.*

⁴⁴³ Este argumento está en S. Maxfield, *op cit.*, p. 117.

mantenían con los organismos financieros internacionales, y quizá con los acreedores privados, dejó de ser un factor importante, por lo que comenzaron a perder influencia dentro del gobierno federal.

Quizá uno de los últimos logros del consenso alemanista haya sido hacer fracasar, una vez más, la reforma fiscal de 1972, que, por desgracia, no es posible analizar aquí. Según el testimonio de Solís, en 1972 la mano del sector privado fue fundamental para echar abajo la reforma.⁴⁴⁴ En estas nuevas circunstancias, quizá el golpe definitivo al consenso alemanista fue la sustitución de Margáin por José López Portillo, un funcionario que hasta entonces no había tenido experiencia en la SHCP ni era cercano a los ideólogos del crecimiento moderado.

⁴⁴⁴ Leopoldo Solís, *Economic policy reform in Mexico. A case study for developing countries*, Nueva York, Pergamon, 1981, p. 76.

4. De cómo el movimiento obrero se convirtió en pretexto y sostén de los ideólogos del crecimiento moderado

Es probable que la imagen y las explicaciones que tenemos sobre las protestas de maestros, trabajadores ferrocarrileros y telegrafistas esperen todavía una reinterpretación profunda. [...] La década de 1960 debe su peculiar configuración política a la intensidad de las luchas obreras y a la magnitud sin precedentes de la represión gubernamental contra los ferrocarrileros en marzo de 1959.⁴⁴⁵

Como propuse en el capítulo 1, es posible entender la política cambiaria del consenso alemanista, caracterizada por el mantenimiento de un tipo de cambio fijo, como resultado de una presión doble: por una parte, para el sector privado era conveniente porque de esa manera se abarataban los insumos y los bienes de producción importados; además, el mantenimiento de la estabilidad era un requisito para llevar a cabo la estrategia económica que se puso en marcha después de la devaluación de 1954, uno de cuyos pilares era la atracción de inversión extranjera. Por otra parte, el mantenimiento del tipo de cambio fijo también puede entenderse como una concesión a los obreros movilizados, pues así se aseguraba que la inflación no se disparara, como ocurrió después de la devaluación de 1954. La política cambiaria de este periodo fue, pues, resultado de la convergencia de los intereses de los grandes empresarios y financieros y del sector obrero.

Además, el movimiento obrero cobró especial importancia en la coyuntura de 1958, cuando López Mateos trató de impulsar una política económica alternativa. La inestabilidad obrera sirvió como pretexto para que los ideólogos del crecimiento moderado pudieran imponer su política económica por encima de la propuesta heterodoxa del grupo encabezado por Gilberto Loyo. En este capítulo propongo que los conflictos obreros de 1958 dieron lugar a un régimen salarial basado en la contención de la inflación, lo cual

⁴⁴⁵ Ariel Rodríguez Kuri y Renato González Mello, «El fracaso del éxito», en Erik Velásquez *et al.*, *Nueva historia general de México*, México, D. F., Colmex, 2010, p. 727.

aseguraba la estabilidad política, pero también le quitaba al estado el uso de la política cambiaria como un instrumento de desarrollo.

4.1. ¿Por qué estudiar el movimiento obrero al analizar la política macroeconómica?

En el libro en que Ortiz Mena cuenta su versión del «desarrollo estabilizador», el exsecretario de Hacienda explica la interpretación oficial sobre ese periodo, y afirma que la estabilidad económica y política lograda en los sexenios de López Mateos y Díaz Ordaz había sido un objetivo de los gobiernos mexicanos desde hacía varios sexenios.⁴⁴⁶ Según Ortiz Mena, en 1958, y ante el escenario de creciente movilización social, el presidente electo López Mateos decidió dar prioridad a la estabilidad macroeconómica por encima de otras opciones de política, y ese objetivo fue llevado a cabo a través del programa económico planteado por Ortiz Mena y su equipo.⁴⁴⁷ Esa interpretación está bastante extendida dentro de la historiografía mexicana. José Luis Reyna sostiene, por ejemplo, que el control que el estado tuvo de las movilizaciones obreras posteriores a la devaluación de 1954 significó la imposición de la burocracia sindical sobre las bases obreras, que ya no podían «organizar sus demandas [...] para la defensa de sus intereses».⁴⁴⁸ Después de 1954, según Reyna, el estado se fortalecería y tendría una capacidad de acción más amplia, tanto económica como políticamente. Esa autonomía le permitió al estado sentar las bases del «desarrollo estabilizador» a partir de 1955.⁴⁴⁹ Por su parte, Mancilla y Pellicer afirman que la estabilidad de precios era una «política ansiada», de manera que «a mediados de los años cincuenta, alcanzar la estabilidad y mantener fija la paridad monetaria eran triunfos que llenaban de orgullo a los dirigentes mexicanos».⁴⁵⁰ El «éxito» del «desarrollo estabilizador» hizo que «la relación entre el crecimiento económico y la estabilidad política se volviera entrañable».⁴⁵¹

⁴⁴⁶ Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones de una época*, México, D. F., FCE-Colmex, 1998, pp. 10-11.

⁴⁴⁷ El programa presentado por Antonio Ortiz Mena, Raúl Ortiz Mena y Antonio Alonso puede consultarse en Antonio Ortiz Mena *et al.*, «Política económica nacional», en Antonio Ortiz Mena, *op. cit.*, pp. 301-364.

⁴⁴⁸ José Luis Reyna, *op. cit.*, pp. 63-64.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, pp. 64-65.

⁴⁵⁰ Esteban L. Mancilla y Olga Pellicer de Brody, «La política económica», en Esteban L. Mancilla y Olga Pellicer de Brody, *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador*, México, D. F., Colmex, col. Historia de la Revolución mexicana, 23, p. 176.

⁴⁵¹ José Luis Reyna, «El afianzamiento del sistema político mexicano», en Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna, *El afianzamiento de la estabilidad política*, México, D. F., Colmex, col. Historia de la Revolución mexicana, 23, p. 216.

Al igual que Rodríguez Kuri y González Mello, me parece que es necesaria una reinterpretación profunda de los movimientos obreros para entender la peculiaridad política de la década de 1960. Si bien este capítulo no pretende tener ese alcance, sí propone una reinterpretación de los movimientos obreros y su papel en la consolidación del consenso alemanista. En este capítulo sostengo que, de manera involuntaria, el movimiento obrero se convirtió en el aliado de los ideólogos del crecimiento moderado para llevar a cabo la política económica del consenso alemanista, por dos razones. En primer lugar, los movimientos obreros fueron el pretexto de los ideólogos del crecimiento moderado para impulsar su política macroeconómica, tanto en el aspecto fiscal, en lo relativo al mantenimiento de los subsidios en los servicios provistos por empresas estatales, como en lo que se refiere al mantenimiento de un tipo de cambio fijo. En otras palabras, el movimiento obrero fue instrumentalizado por esos funcionarios para sus propios fines. En segundo lugar, sostengo, apoyándome en los trabajos de Ilán Bizberg y de Jaime Marques-Pereira y Bruno Théret, que el estado mexicano también tuvo una autonomía limitada para llevar a cabo su política económica debido a la dependencia que tenía de las organizaciones sociales.⁴⁵²

Respecto al segundo punto, nos topamos con una paradoja. Según Starr, «un programa económico heterodoxo es más probable si la participación de los obreros es importante para la supervivencia de una coalición gubernamental».⁴⁵³ ¿Cómo es posible que en México el sector obrero, por una parte, haya tenido un papel relativamente importante dentro de la coalición gubernamental, pero, por otra, se convirtiera en el soporte de una política económica ortodoxa? Una parte de la respuesta está en el primer punto que destacué: el movimiento obrero no tenía un papel independiente, sino que era utilizado por los ideólogos del crecimiento moderado. Pero también es importante analizar al movimiento obrero mismo, pues sostengo que sus características condicionaron las decisiones de política económica. Particularmente, afirmo que el predominio de las demandas de subsistencia entre los obreros movilizados fue la causa de que la política ortodoxa pudiera satisfacer las demandas obreras. Sostengo que la situación de la mayoría de los obreros

⁴⁵² Ilán Bizberg, «Trayectorias políticas e institucionales de México y Brasil: el caso de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo», en Carlos Alba Vega e Ilán Bizberg (coord.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, Colmex, 2004, pp. 150, 159; Jaime Marques-Pereira y Bruno Théret, «Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: los casos de Brasil y México», en Carlos Alba e Ilán Bizberg (coords.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, D.F., Colmex, 2004, pp. 55-56.

⁴⁵³ Pamela Karen Starr, *Political coalitions and economic stabilization. Argentina, Mexico and Brazil during the early 1950s*, vol. I, tesis de doctorado, University of Southern California, 1993, p. xiii.

era tan precaria que su objetivo fundamental era a búsqueda de la estabilidad política, antes que el apoyo a una política económica heterodoxa. Por lo tanto, una política que buscaba contener la inflación, además de ser favorable a los intereses de los grandes empresarios y financieros, satisfacía las demandas mínimas de los obreros. En palabras de Scott, «las pruebas sugieren que la estabilidad de ingreso real para aquellos cercanos a la subsistencia puede ser un objetivo más importante que lograr un ingreso mayor, e indican que podemos aprender más de las políticas de los campesinos [y de los obreros] preguntando no solo qué tan pobres son, sino también qué tan precario es su sustento».⁴⁵⁴

4.2. El uso instrumental del movimiento obrero por parte de los ideólogos del crecimiento moderado

El primer aspecto que me parece importante analizar sobre la relación entre movimiento obrero y la formulación de la política macroeconómica se refiere a la instrumentalización que los ideólogos del crecimiento moderado hicieron de las demandas obreras. En el capítulo 2 traté el tema de los orígenes del consenso alemanista, y sostuve que, aproximadamente a partir de 1954, los intereses de los empresarios alemanistas y los viejos empresarios cuyas fortunas provenían desde el Porfiriato comenzaron a coincidir. Sin embargo, la comprensión del consenso alemanista estaría incompleta sin considerar el papel peculiar que desempeñó el movimiento obrero en el establecimiento de ese acuerdo.

Ortiz Mena afirma que en 1958 López Mateos le pidió que elaborara un proyecto económico para su sexenio. Como se revisó, esto es solo parcialmente cierto, pues hay pruebas de que López Mateos pidió a otro grupo de economistas la realización de un proyecto alternativo y de que tenía pensado realizar otros nombramientos como titulares de la SHCP y del Banco de México. Al final, se impuso el proyecto de Ortiz Mena y los ideólogos del crecimiento moderado. Para ello, fue determinante la influencia que aún tenía Alemán y el grupo alemanista en los nombramientos del gabinete. Sin embargo, hubo un factor adicional que fue de gran importancia para hacer que, en la coyuntura de 1958, la balanza se inclinara a favor del grupo alemanista. Como cuenta el mismo Ortiz Mena en su libro, la inestabilidad causada por los movimientos obreros de 1958 y 1959 fue la razón por la que López Mateos aceptó una propuesta de política económica ortodoxa y estabilizadora. En otras palabras, en 1958, los intereses económicos del grupo alemanista y los intereses po-

⁴⁵⁴ James C. Scott, *The moral economy of the peasant. Rebellion and subsistence in Southeast Asia*, New Haven, Yale University Press, 1976, p. 34.

líticos de López Mateos coincidieron para dar lugar al consenso alemanista y su política macroeconómica, que basaba su estabilidad en el mantenimiento de un tipo de cambio fijo y de tasas de interés elevadas. Lo anterior, a pesar de que la propuesta de los ideólogos del crecimiento moderado fuera en contra de lo que, al parecer, era el plan económico original de López Mateos.

Pero hubo un factor adicional: según se puede ver en varios documentos, Ortiz Mena y sus colaboradores usaron como pretexto al movimiento obrero para justificar algunas de sus decisiones de política fiscal. En varias ocasiones, tanto el BIRF⁴⁵⁵ como el FMI recomendaron al gobierno mexicano aumentar la recaudación fiscal, tanto a través de reformas impositivas como de aumento de las tarifas de algunos bienes y servicios vendidos o prestados por empresas públicas, como las tarifas de los ferrocarriles, correos o electricidad. Si bien esta propuesta puede parecer una medida ortodoxa, lo cierto es que algunos funcionarios mexicanos, como el secretario del Patrimonio Nacional, habían expresado sus críticas a la política de subsidios porque estos no resultaban útiles debido a que no obedecían a ningún plan o estimación.⁴⁵⁶

Cuando Ortiz Mena y Rodrigo Gómez solicitaron al FMI un acuerdo de derecho de giro (*stand-by agreement*) en febrero de 1959, eludieron la sugerencia del FMI de modificar la política de subsidios al transporte de mercancías por ferrocarril, argumentando que la amenaza de huelga en el sector ferrocarrilero hacía impracticable la eliminación de subsidios.⁴⁵⁷ En realidad, como se verá más adelante en este capítulo, una de las peticiones de los líderes del movimiento ferrocarrilero era el ajuste de tarifas de los fletes comerciales. Por tanto, es posible interpretar ese argumento de Ortiz Mena y Gómez como una instrumentalización del movimiento obrero con el fin de mantener una política de subsidios que beneficiaba al sector privado, pero no resultaba de mucha utilidad económica.

Podemos encontrar otro ejemplo de ese uso instrumental del movimiento obrero en la discusión sobre el financiamiento del Plan de Acción Inmediata en 1962, que tuvo lugar en el seno de la CI. Como vimos más arriba, la CI era un espacio en que los representantes de la SP solían mostrar su desacuerdo con la po-

⁴⁵⁵ Véase «Nota acerca de las proposiciones del Banco Mundial para aumentar el ahorro público», correspondencia de Víctor L. Urquidi a Antonio Ortiz Mena, ca. 1963, AHCM-FVLU, caja 2, carpeta 3, serie Documentos relativos al informe del BIRF, 1963, expediente 2, ff. 1-5.

⁴⁵⁶ V. L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», 1 de febrero de 1963, f. 113.

⁴⁵⁷ Correspondencia de Antonio Ortiz Mena y Rodrigo Gómez a Per Jacobsson, director general del FMI, 19 de febrero de 1959, AIMF, colección Executive Board Documents, serie Executive Board Specials, subserie 1959, documento Stand-by Arrangement - Mexico (EBS/59/12, Sup. 1), f. 4.

lítica fiscal de la SHCP. Cuando se discutía el financiamiento del Plan de Acción Inmediata en 1962, los representantes de la SP, González Garrido y Salas Villagómez expresaron su inconformidad con la cifra contemplada. Salas propuso que, ante los problemas de obtener recursos para el Plan, «en último caso no veía por qué no se podría recurrir a cierta medida de financiamiento inflacionario», a lo que los otros miembros de la CI replicaron que «sería peligroso, por las consecuencias en la balanza de pagos y el tipo de cambio, y que considerábamos que una devaluación sería peligrosísima y contraria a los fines sociales y políticos del gobierno». ⁴⁵⁸ En otras palabras, los funcionarios de la SHCP argumentaban que la política macroeconómica que ellos proponían era indispensable para mantener la estabilidad política.

4.3. ¿Los sectores obreros influyeron en la formulación de la política económica?

El segundo aspecto por revisar es la manera en que las características del movimiento obrero influyeron en la toma de decisiones de política macroeconómica. Sin embargo, los enfoques con que se ha estudiado al movimiento obrero no permiten hacer este tipo de análisis: niegan que los movimientos obreros hayan tenido alguna influencia en la política o son demasiado optimistas respecto a ese papel. Margarita Favela propone una clasificación de los estudios sobre el sistema político mexicano posrevolucionario y su relación con la movilización social. Por una parte, está la corriente en que se encuentra la gran mayoría de los estudios, que han tomado como base el modelo autoritario. Favela llama a este enfoque *clásico-autoritario*. ⁴⁵⁹ Dentro de esta corriente están algunos de los estudios más importantes del sistema político mexicano, que se escribieron en la década de 1970, por lo cual estaban influidos por las circunstancias de esa década y las anteriores, es decir, de la expresión más acabada del sistema autoritario mexicano. Según Michelle Dion, esa es la razón por la cual esos análisis se concentren más bien en el control que el estado ejercía sobre los grupos obreros que en la influencia que los sindicatos pudieran tener sobre las decisiones gubernamentales. ⁴⁶⁰ Obras como la de Susan Kaufman Purcell, ⁴⁶¹ Susan Eckstein, ⁴⁶² Peter H. Smith ⁴⁶³ y Roger D. Han-

⁴⁵⁸ V. L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», 13 de junio de 1962, f. 10.

⁴⁵⁹ Diana Margarita Favela Gavia, *Protesta y reforma en México. Interacción entre Estado y sociedad. 1946-1997*, México, D. F., UNAM, 2006, pp. 1-2-

⁴⁶⁰ Michelle L. Dion, *The Progress of Revolution? Mexico's Welfare Regime in Comparative and Historical Perspective*, tesis de doctorado, Chapel Hill, Universidad de Carolina del Norte, 2002, p. 139.

⁴⁶¹ *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*, Berkeley, University of California Press, 1975.

⁴⁶² *The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

⁴⁶³ *Labyrinths of Power. Political Recruitment in Twentieth Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

sen⁴⁶⁴ afirmaban o implicaban que eran los círculos más altos del gobierno los que definían prácticamente todas las decisiones políticas importantes, y que las concesiones sociales que se llegaron a hacer tenían el fin de prevenir conflictos o cooptar a las clases populares. Para la autora, tales afirmaciones subestiman la capacidad de los sectores obreros para influir la política del gobierno en aspectos que beneficiaran a esos sectores. Favela afirma que estas explicaciones forman parte del «modelo clásico del régimen autoritario».⁴⁶⁵

Por otra parte, en la década de 1990 apareció lo que Favela llama el *modelo revisionista del estado mexicano*, que «se opone a la noción de que el desarrollo político de México ha sido determinado exclusivamente por el Estado, y demuestra el importante papel que ha tenido la lucha social en el cambio político mexicano».⁴⁶⁶ Dentro de la corriente revisionista está, por ejemplo, Dion, quien considera que el régimen priista descansaba en gran medida en el apoyo que le proporcionaba el sector obrero, por lo que se veía forzado a hacer concesiones para sostener esa coalición política.⁴⁶⁷ Dion afirma que el sistema de protección social se amplió no por ser parte del programa populista, sino como respuesta a la protesta, como las huelgas mineras, entre 1949 y 1951, la de ferrocarrileros entre 1958 y 1959, la de médicos entre 1964 1965 y por el uso de la herramienta de emplazamiento a huelga por parte de la CTM.⁴⁶⁸ Por su parte, Francisco Zapata afirma que las reformas que permitieron el acceso a la seguridad social no siempre fueron políticas que se anticiparan a las demandas de los trabajadores.⁴⁶⁹ Otro trabajo fundacional de la corriente revisionista es la obra de Viviane Brachet.⁴⁷⁰

Aunque el modelo revisionista ha ampliado la perspectiva sobre el papel del movimiento obrero y ha desafiado los presupuestos del modelo autoritario (que, no obstante, sigue siendo una postura dominante), desde mi punto de vista tiene dos puntos débiles. En primer lugar, aunque ha habido trabajos importantes que destacan la influencia del movimiento obrero en la formulación de políticas, se han centrado en el estudio del surgimiento y avance de las políticas de bienestar, dejando de lado el estudio de la influencia de

⁴⁶⁴ *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1971.

⁴⁶⁵ Diana Margarita Favela Gavia, *Protesta y reforma en México. Interacción entre Estado y sociedad. 1946-1997*, p. 2.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁴⁶⁷ M. L. Dion, *op. cit.*, pp. 139-140.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, véanse especialmente los capítulos 2 («The Foundations of Mexico's Welfare Regime») y 3 («Development of Mexico's Welfare Regime, 1950s-1970s»).

⁴⁶⁹ Francisco Zapata, «Movimientos sociales y conflicto laboral en el siglo XX», en Ilán Bizberg y Francisco Zapata (coords.), *Los grandes problemas de México*, t. VI: *Movimientos sociales*, México, D.F., Colmex, 2010, pp. 69-70.

⁴⁷⁰ Véase Viviane Brachet-Márquez, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México, 1910-1995*, trad. G. Conde, México, D.F., Colmex, 1996.

la movilización en otras políticas. La segunda debilidad del modelo revisionista consiste en que «muestra una visión extremadamente optimista acerca de los movimientos sociales como si siempre tuvieran efectos positivos para la sociedad al impulsar la democratización».⁴⁷¹ Me parece cuestionable la idea de que la influencia del movimiento obrero fue necesariamente positiva para el desarrollo económico. Si bien las protestas obreras de 1954 y 1958-1959 fueron una respuesta a la pérdida de poder adquisitivo del salario, como se detalla a continuación, también sentaron las bases, si bien no intencionalmente, para que un grupo conservador pudiera imponer su programa político por encima de otras opciones de política económica.

El movimiento obrero puede convertirse, en ciertos casos, en un obstáculo para el desarrollo, fundamentalmente porque el tránsito de los obreros del ámbito rural al urbano condiciona sus proyectos de movilidad social. Así, para un obrero recién emigrado a la ciudad, la mejora en la calidad de vida se vuelve una reivindicación más importante que la elaboración de reivindicaciones colectivas que sustenten el desarrollo económico. «Quienes tienen un proyecto elevado de movilidad, se integran más fácilmente, pero, por esa misma razón, pueden ser menos reivindicativos».⁴⁷²

A continuación, hago un repaso de la situación obrera antes de 1954, luego expongo cuáles fueron las demandas de los movimientos de 1958 y 1959, no con el fin de exponer la cronología de los hechos, sino para destacar cuáles fueron los tipos de demandas que predominaron en esos movimientos. Aunque los movimientos de 1958 y 1959 comenzaron a politizarse, sus causas fueron fundamentalmente reclamos económicos, como argumentaré. Así, luego de la represión de esos movimientos, la contención de la inflación se convirtió en la política más importante de pacificación obrera. Fue por ello que el grupo conservador, los ideólogos del crecimiento moderado, logró imponer su proyecto económico conservador, a la vez que satisfacer las demandas obreras más básicas. En otras palabras, fueron las características del movimiento obrero, no solo las del régimen político, las que permitieron que las políticas del consenso alemanista pudieran, en un momento peculiar de la historia de México, satisfacer las demandas de grupos sociales tan diferentes, y crear una apariencia de estabilidad.

Una nota sobre las fuentes: para analizar con detalle el tipo de demandas que predominaban entre los

⁴⁷¹ D. M. Favela Gavia, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁷² Alain Touraine y Daniel Pécaut, «Conscience ouvrière et développement économique en Amérique latine», en Alain Touraine, *Les sociétés dépendantes. Essais sur l'Amérique Latine*, Paris, Duculot, 1976, pp. 216.

obreros, y su relación con su modo de vida y sus aspiraciones, así como sus consecuencias en el desarrollo económico, habría sido necesario contar con datos precisos obtenidos por medio de encuestas. Sin embargo, ese tipo de estudios comenzó a realizarse a finales de la década de 1970, como los realizados por Ilán Bizberg en las siderúrgicas de Las Truchas y Monclova.⁴⁷³ Si bien en la década de 1960 hubo proyectos de investigación que plantearon realizar encuestas para investigar la estratificación social y la movilidad social en la ciudad de México, estos nunca se llevaron a cabo.⁴⁷⁴ Los estudios que se realizaron durante esa década esa época sobre estratificación y movilidad social se basaron más bien en observaciones que en encuestas formales.⁴⁷⁵ Por ejemplo, González Casanova habló de que los fenómenos de conformismo, acomodo y moderación por parte de la población influyen en el desarrollo nacional, y llamo a ese aspecto *factor esperanza*.⁴⁷⁶ Así pues, aAde escudriñar en las formas en que los obreros expresaban sus demandas.

Por su puesto, además de esas fuentes están otras más informales, que no tomaré en cuenta aquí, pero que sirven para darnos una idea de la forma de vida de los obreros en la ciudad de México en esa época: las fotografías que Rulfo⁴⁷⁷ y Moya⁴⁷⁸ tomaron de la condición de vida de los ferrocarrileros, la novela *José Trigo de Del Paso*⁴⁷⁹ y uno de los testimonios más realistas de la vida de los migrantes del campo a la ciudad en Tlatelolco en la década de 1950, *Los olvidados*, de Luis Buñuel.

4.4. Las condiciones obreras en la década de 1950

Para considerar el carácter de los movimientos obreros de la década de 1950, es necesario tomar en cuenta dos aspectos: la baja en los salarios que tuvo lugar en el periodo anterior, y los cambios demográficos que el sector obrero había experimentado. Respecto al primer punto, entre 1939 y 1950 los salarios reales de 24 industrias analizadas por Diego López y Juan Noyola aumentaron 161,3 %, pero el poder adquisitivo de los salarios mínimos y medios decreció: para los salarios mínimos agrícolas, en 46 %; del salario mínimo urba-

⁴⁷³ Véase, por ejemplo, el trabajo de Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, México, D. F., Colmex, 1990.

⁴⁷⁴ Véase Pablo González Casanova y Ricardo Pozas Arciniega, «Un estudio sobre estratificación y movilidad social en la Ciudad de México», *Ciencias Sociales y políticas*, sobretiro del núm 39 (1965), pp. 115-185.

⁴⁷⁵ Véase Pablo Gonzalez-Casanova, «L'évolution du système des classes au Mexique», *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 39, (1965), pp. 113-136.

⁴⁷⁶ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, D. F., 2.^a ed., 1967, pp. 163-164.

⁴⁷⁷ Juan Rulfo, *En los ferrocarriles. Fotografías*, México, D. F., UNAM; 2012.

⁴⁷⁸ Rodrigo Moya, *Fotografía y conciencia*, Austin, University of Texas Press, 2015.

⁴⁷⁹ Fernando del Paso, *José Trigo*, México, D. F., Siglo XXI, 1966.

no, en 39 %; del salario medio de 35 industrias, en 27 %; el de los empleados públicos federales, en 35 %.⁴⁸⁰ Mientras el salario mínimo real disminuyó considerablemente en casi todas las actividades, la productividad aumentó, lo cual significó mayores tasas de ganancia patronales a costa de una disminución constante del ingreso de los asalariados.⁴⁸¹

Respecto al segundo punto, como se mencionó, en circunstancias de migración reciente del campo a la ciudad, los proyectos de movilidad social individual de los obreros pueden ser más importantes que la formulación de proyectos políticos colectivos. A pesar de que la situación de los obreros se había deteriorado entre 1940 y 1954, también es cierto que la migración del campo a la ciudad por parte de los obreros significaba una mejora notable en los niveles de vida. No hay datos sobre el origen de los trabajadores para las décadas de 1960 y 1970, puede tomarse como indicador la migración del campo a la ciudad. Mientras en 1950 57,38 % de la población vivía en el campo, en 1960 ese porcentaje se había reducido a 49,30 %, y para 1970 era 41,30 %.⁴⁸² Tampoco hay datos exactos al respecto, pero pueden tomarse en cuenta los siguientes indicadores. Para 1960, según el censo de ese año, mientras 51 % de la población rural declaró no comer pan de trigo, en el ámbito urbano esa cifra era del 13 %. Respecto a la pregunta sobre el consumo de carne, pescado, huevo y leche, 36 % de la población rural decía no consumirlos, mientras 13 % de la población urbana estaba en la misma situación. Una tercera pregunta, relacionada con el uso del calzado, encontró que, en zonas rurales, 22 % de la población andaba descalza, 38 % usaba huaraches y solo 40 % usaba zapatos. En el ámbito urbano, 6 % de la población andaba descalza, 10 % usaba huaraches y 84 % usaba zapatos.⁴⁸³

4.5. El predominio de las demandas de subsistencia

Los análisis que se han hecho sobre la articulación de las demandas obreras en la época que abarca esta tesis se han basado en la revisión de contratos colectivos, y han destacado, sobre todo, el predominio de las demandas económicas, tanto de salarios como de prestaciones, por encima de otro tipo de solicitudes, co-

⁴⁸⁰ Diego G. López Rosado y Juan F. Noyola Vázquez, «Los salarios reales en México, 1939-1950», *El trimestre económico*, 18 (1951), pp. 204-206.

⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 209.

⁴⁸² Véase *ibid.*, p. 25 y de Secretaría de industria y Comercio, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1970-1971*, México, D.F., 1972, p. 30.

⁴⁸³ Cifras tomadas de Secretaría de industria y Comercio, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1960-1961*, México, D.F., 1962, p. 31.

mo las relativas a las condiciones laborales o la organización del trabajo.⁴⁸⁴ Aunque esos estudios nos permiten ver un aspecto importante de la movilización obrera, tienen una limitación mayor, pues, como afirma Casar, no permite dar cuenta del proceso de negociación, no abarca todas las prácticas sociales relacionadas con el trabajo y, en último término, «el contrato colectivo no juega un papel determinante en la fijación de las condiciones de trabajo y no es la mejor expresión del poder del sindicato».⁴⁸⁵

Lo que sostengo es que, además de ser predominantemente económicas, las demandas obreras durante los movimientos en que se gestó el desarrollo estabilizador eran *demandas de subsistencia*. En efecto, como mencioné, la situación obrera se había deteriorado a tal punto que, , como se verá en las secciones siguientes, hacia 1954, las demandas obreras se enfocaban en mantener un ingreso mínimo, apenas necesario para subsistir. En otras palabras, la situación de precariedad de los obreros en la década de 1950 hacía que para ellos fuera más importante asegurar la estabilidad de su ingreso que enarbolar demandas políticas.

4.5.1. LA MOVILIZACIÓN OBRERA EN 1954

Hasta 1954, el sistema corporativo de control sindical funcionó relativamente bien. Incluso después de la devaluación del 17 de abril de 1954, las primeras reacciones de las centrales obreras oficialistas fueron de apoyo a la decisión del régimen: la CTM publicó un desplegado el 22 de abril de abril afirmando que apoyaba la medida, pues la consideraba «benéfica a los intereses de la nación».⁴⁸⁶ Sin embargo, las muestras de descontento empezaron a aparecer pronto. En el desfile del primero de mayo, a pesar de que los periódicos oficialistas se esforzaron en dar más atención a las expresiones de confianza hacia el presidente, también aparecieron carteles con leyendas como «El salario mínimo no es suficiente», «Reprochamos el alza inmoderada de los artículos de primera necesidad», y varias que exigían castigo a los «hambreadores», es decir, a los acaparadores,⁴⁸⁷ así como que «si antes de la caída del peso los ingresos familiares apenas alcanzaban para un precario ‘irla pasando’, en la actualidad son todavía más insuficientes».⁴⁸⁸

⁴⁸⁴ Véase María Amparo Casar, «La fijación de las condiciones de trabajo y el contrato colectivo en México, ¿un proceso de negociación?», *Estudios sociológicos*, 1, 2 (1983), pp. 293-315; J. Amador, «La contratación colectiva en la industria metalúrgica», Colmex, inédito, 1975, citado por Ilán Bizberg, *op. cit.*, p. 141.

⁴⁸⁵ M. A. Casar, *op. cit.*, pp. 296, 313.

⁴⁸⁶ *El Nacional*, 22 de abril de 1954.

⁴⁸⁷ *El Nacional*, 2 de mayo de 1954.

⁴⁸⁸ *Excelsior*, 3 de mayo de 1954.

Las peticiones de aumento de salario y los emplazamientos a huelga comenzaron en mayo de 1954. En primer lugar, los telefonistas amenazaron con irse a huelga si no se concedía un aumento salarial equivalente al aumento de precios.⁴⁸⁹ Para el mes de mayo, los medios ya consideraban que había «una demanda general de aumento de salarios en fábricas y talleres, minas, fundiciones, etcétera».⁴⁹⁰ Aunque Reyna considera que las demandas eran más bien ambiguas, también es cierto que incluso los líderes oficialistas como Fidel Velázquez comenzaban a hacer eco de las demandas de los obreros. Aunque en sus declaraciones Velázquez afirmaba que había colaboración entre los obreros y el gobierno y confiaba en que los esfuerzos por contener el alza de precios tendrían éxito, también alegaba que, «en caso de que estos esfuerzos no den el resultado que justamente se desea, los aumentos salariales deberán ser en proporción con el aumento de los precios [...] Si el costo de la vida aumenta un 40 por ciento, es incuestionable que los aumentos salariales se solicitarán sobre esa misma base».⁴⁹¹ Los líderes de la CROC, por su parte, exigieron el 18 de mayo que el aumento fuera de la misma proporción de la devaluación, es decir, 44,5 %.⁴⁹² Menos de un mes después de las declaraciones de Velázquez, el 9 de junio, el Consejo General de la CTM rechazó la «sugerencia» de Ruiz Cortines de aumentar los salarios 10 %, y exigió un aumento de 24 %, con la amenaza de iniciar la huelga general el 12 de julio. Como señalaba el reporte de AP reproducido por medios nacionales, de realizarse, se trataría de la primera huelga general de México.⁴⁹³ Como respuesta, el vocero de la Confederación Patronal hizo declaraciones que a la luz del presente parecen un tanto sorprendentes: que la CTM se estaba exhibiendo como «enemiga del programa social de México [...]». Sus propósitos no pueden ser más que subversivos. El anuncio de una huelga general no es una amenaza contra los patrones, sino un reto contra el estado».⁴⁹⁴ Algunos sindicatos en particular eran más duros en sus exigencias: electricistas de 22 estados exigían aumento de 44 %, mientras otros grupos (telefonistas, petroleros, camioneros y algunas

⁴⁸⁹ *El popular*, 9 de mayo de 1954, citado por José Luis Reyna, «II: La negociación controlada con el movimiento obrero» en Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna, *El afianzamiento de la estabilidad política*, México, D. F., Colmex, col. Historia de la Revolución Mexicana, 22, 1978, p. 91.

⁴⁹⁰ *El Nacional*, 13 de mayo de 1954.

⁴⁹¹ *Loc. cit.*

⁴⁹² J. L. Reyna, *op. cit.*, p. 93.

⁴⁹³ *El Informador*, 10 de junio de 1954.

⁴⁹⁴ *El Informador*, 11 de junio de 1954.

ramas textiles) no especificaban sus demandas, pero expresaban que no se conformarían con la propuesta presidencial. Algunos grupos pedían aumentos hasta de 80 %.⁴⁹⁵

Aunque la huelga general se conjuró el 20 de junio, luego de negociaciones con López Mateos, entonces secretario del trabajo, es notorio que el movimiento obrero era capaz de influir en el gobierno a través de las convocatorias a huelga y que podían forzar a los líderes oficialistas a transmitir sus demandas. Varios sindicatos siguieron llamando a huelga a lo largo de julio de 1954, y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje recibió 3000 emplazamientos (de los cuales unos 200 finalmente desembocaron en huelga)⁴⁹⁶ con la demanda de aumentos salariales de 24 %. Entre los sectores que realizaron emplazamientos estuvieron los trabajadores de panteones, de líneas de autobuses, panaderos, despachadores de gasolina, telegrafistas, trabajadores radiofónicos, electricistas, trabajadores de varias ramas textiles y cinematógrafos. Por lo general, esos conflictos se resolvieron con la intervención de López Mateos y con aumentos intermedios: ni el 10 % de la propuesta presidencial ni el 24 % exigido.⁴⁹⁷ Entre 1955 y 1957 el poder adquisitivo comenzó a recuperarse, de manera que esos años se caracterizaron por una mayor estabilidad, con excepciones como la huelga de 72 empresas de electricidad que a mediados de 1956 exigían aumentos de 30 % y a quienes finalmente se otorgó 17 %. La CTM tampoco dejó de demandar aumentos, y en 1957 se concedió otro de 18 %.

¿Cómo explicar que, luego de varios años de control sindical efectivo por parte del estado, de pronto empezaran a aparecer demandas generalizadas de aumento de salarios y que incluso los líderes sindicales oficialistas se sumaran a esas demandas? Reyna afirma que la devaluación hizo que la clase obrera organizada ganara cierta autonomía, y que «la presión de la mayoría de la clase obrera sobre sus líderes fue muy fuerte, [...], si el liderazgo obrero —particularmente el de la CTM por ser la central mayoritaria— no hubiera puesto una atención mínima a la demanda generalizada de alza de salarios, habría tropezado con problemas difíciles de controlar». Brachet, por su parte, sostiene que, tomando en cuenta la pérdida de poder adquisitivo de los salarios experimentada a lo largo de la década de 1940 y los primeros años de 1950, «al acercarse la explotación del trabajo a los límites de lo considerado aceptable por las bases, los dirigentes

⁴⁹⁵ *Ibid.*

⁴⁹⁶ M. L. Dion, *op. cit.*, p. 123.

⁴⁹⁷ J. L. Reyna, *op. cit.*, pp. 97-99.

sindicales optaron por hacerse eco de las demandas de éstas, en vez de poner en peligro su posición al seguir ciegamente las directrices del gobierno». ⁴⁹⁸

4.5.2. LOS CONFLICTOS DE 1958

Los años de 1958-1959 se caracterizaron por las movilizaciones de varios sectores obreros; los más importantes fueron los maestros, telegrafistas y ferrocarrileros. El primer movimiento importante fue el de los telegrafistas de la capital, que comenzó en febrero de 1958. Desde septiembre de 1957 los telegrafistas habían demandado aumentos salariales, y, ante la falta de respuesta de la subsecretaría de comunicaciones, comenzaron a realizar actos de tortuguismo, y finalmente se declararon en huelga el 6 de febrero. ⁴⁹⁹ En estas primeras etapas de la lucha sindical, las exigencias de los telegrafistas eran más bien económicas, pues se hablaba de «las demandas de mejoramiento económico», a lo cual el gobierno respondió que ya se había aplicado una partida de 1,2 millones para elevar los salarios de los trabajadores del Distrito Federal y otras localidades. El movimiento fue de inmediato descalificado por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP). Sin embargo, tanto el secretario general del sindicato de la SCOP, Federico Viescas, como los dirigentes de la CTM y la Confederación General de Trabajadores opinaron que «está plenamente justificada la actitud de los telegrafistas, por cuanto a su humana petición de aumento de salarios, toda vez que los que actualmente perciben son bastante bajos; casi se trata de salarios de hambre». Sin embargo, Viescas no creía que la huelga fuera necesaria, y la CTM afirmaba que no era adecuado que los telegrafistas en huelga «hayan obrado al margen de la directiva sindical». ⁵⁰⁰ Ante las acusaciones de que su actitud era antipatriótica, los telegrafistas respondieron que «el hambre nunca ha sido antipatriótica». ⁵⁰¹ El 13 de febrero, además de responder que luchaban a favor de la patria («es la República la que está pidiendo pan»), respondieron que solo querían vivir mejor. ⁵⁰² También mostraban descontento hacia sus líderes, quienes apenas estaban «comenzando a aprender qué es lo que quieren los trabajadores», y afirmaban que «nos estamos desligando de aquellos que han lucrado a la sombra de los trabajadores». Así pues, un movimiento

⁴⁹⁸ V. Brachet, *op. cit.*, p. 142.

⁴⁹⁹ Antonio Alonso, *El movimiento ferrocarrilero en México, 1958-1959. De la conciliación a la lucha de clases*, México, D.F., Era, 6.ª ed., col. Problemas de México, 1983, p. 102.

⁵⁰⁰ *El Nacional*, 9 de febrero de 1958.

⁵⁰¹ A. Alonso, *op. cit.*, p. 103.

⁵⁰² *Excelsior*, 13 de febrero de 1958.

eminentemente económico, en que la mayor queja se expresaba con la frase «tenemos hambre», comenzó a transformarse en un movimiento que se volvía cada vez más contra los líderes sindicales oficialistas. Al final, tanto las demandas de aumentos salariales como las de liderazgo sindical fueron satisfechas, cuando se dijo a los trabajadores que el presidente atendería sus demandas de aumento salarial y la SCOP aceptó la renuncia del administrador del sindicato, pues los trabajadores o habían acusado de «hacer mal uso de las cuotas» y de que se habían «convertido en enemigos de los trabajadores», por lo cual los trabajadores habían dejado de pagar las cuotas sindicales.⁵⁰³

Algunos conflictos laborales se resolvieron por medio de negociaciones privadas. Los electricistas, por ejemplo, solicitaron en marzo de 1958 un aumento salarial de 30 %, y finalmente lograron negociar aumentos de 18 %. Los telefonistas tampoco declararon la huelga en 1958, pues lograron aumento de 15 % a finales del mismo mes.⁵⁰⁴ Sin embargo, en enero de 1959 los telefonistas volvieron a exigir aumentos de 25 % y comenzaron a realizar paros parciales a partir de marzo. Además del aumento salarial, los telefonistas exigían ahora elecciones democráticas, que se llevaron a cabo en mayo. Al mismo tiempo, los trabajadores de la Compañía de Luz y Fuerza reanudaron sus exigencias de aumento salarial. Ambos, electricistas y telefonistas, lograron incrementos de 15 % en mayo de 1959.⁵⁰⁵

En el caso de los petroleros, durante una asamblea del 8 de marzo de 1958 se debatía si se prorrogaría el contrato colectivo de trabajo con Pemex, «en vista de que la empresa se encuentra en difícil situación y tendrá que hacer fuertes inversiones».⁵⁰⁶ Aunque el comité ejecutivo apoyaba la prórroga, un sector la rechazaba, argumentando que solo treinta por ciento de los empleados, los de confianza, había recibido aumentos, mientras el resto solo recibía 14 pesos diarios.⁵⁰⁷ El grupo opositor amenazó con «desconocer a sus directivos [del sindicato] y emplazar directamente a huelga a Pemex».⁵⁰⁸ Aunque finalmente la prórroga se aprobó, fue notorio que un grupo disidente importante había puesto en duda la legitimidad de los líderes sindicales.⁵⁰⁹

⁵⁰³ *Excelsior y Novedades*, 7 de febrero de 1958, citado por Alonso, *op. cit.*, p. 104.

⁵⁰⁴ A. Alonso, *op. cit.*, pp. 104-105.

⁵⁰⁵ José Luis Reyna y Raúl Trejo Delarbre, *De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964)*, México, D. F., Siglo XXI, col. La clase obrera en la historia de México, 12, 4.^a ed., 1988, pp. 126-133.

⁵⁰⁶ *El Informador*, 9 de abril de 1958.

⁵⁰⁷ *Excelsior*, 9 de abril de 1958.

⁵⁰⁸ *El Informador*, 9 de abril de 1958.

⁵⁰⁹ A. Alonso, *op. cit.*, p. 105.

Los conflictos sindicales más importante de la época, y los que mayor influencia tuvieron «en términos de visibilidad e impacto político»,⁵¹⁰ fueron el magisterial y el ferrocarrilero. El movimiento magisterial comenzó el 12 de abril de 1958, cuando un grupo de maestros del Distrito Federal, encabezados por Othón Salazar, realizó un mitin en el Zócalo, que fue reprimido por la policía. El reclamo de los maestros era un aumento de 40 % a los salarios y la destitución del líder Enrique W. Sánchez.⁵¹¹ El mitin del 12 de abril, en que participaron alrededor de mil maestros, fue reprimido con gran violencia e incluso con balazos, lo cual causó indignación y muestras de solidaridad entre las personas que observaron los hechos e hizo que más personas se unieran a la manifestación.⁵¹² El 16 de abril, la asamblea del Movimiento Revolucionario del Magisterio decretó el paro de labores de maestros que pertenecieran al MRM, lo cual significaba la mayoría de las escuelas del Distrito Federal, y decidió «dejar a un lado la lucha político-sindical» para concentrarse en la lucha económica, es decir, obtener el aumento de 40 %. En ese sentido, decidió que la lucha se realizaría al margen del SNTE. Así, si se lograba obtener las demandas salariales, el liderazgo oficial se debilitaría.⁵¹³

El 19 de abril, toda la sección IX del SNTE se unió al paro de labores. Ese día se volvió a realizar un mitin en el Zócalo, en que los maestros reiteraban su demanda de aumento de 40 % al salario y recibieron apoyo de 3000 normalistas.⁵¹⁴ A partir del 30 de abril, los maestros permanecieron en los patios de la SEP, donde recibieron apoyo de obreros, padres de familia y estudiantes.⁵¹⁵ Aunque la SEP había declarado que no negociarían con grupos que no fueran el SNTE, finalmente el gobierno adoptó una posición conciliadora, seguramente forzado por el cierre de la mayoría de las escuelas del D.F. En junio de 1958 los maestros del MRM y funcionarios de la SEP comenzaron a tener pláticas en que finalmente se acordó un aumento de 150 pesos mensuales, no solo para la sección IX, sino para todo el magisterio.⁵¹⁶

El conflicto más importante fue, sin duda, el ferrocarrilero. El 30 de abril de 1958 se formó la gran comisión pro aumento de salarios. La comisión acordó solicitar un aumento de 350 pesos mensuales para los

⁵¹⁰ M. L. Dion, *op. cit.*, p. 125.

⁵¹¹ *El Nacional*, 13 de abril de 1958.

⁵¹² *Loc. cit.*

⁵¹³ Aurora Loyo Brambila, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, D.F., Era, 2.^a ed., col. Problemas de México, 1980, pp. 45-47.

⁵¹⁴ *El Informador*, 20 de abril de 1958.

⁵¹⁵ A. Alonso, *op. cit.*, pp. 106-107.

⁵¹⁶ *Ibid.*, p. 107.

trabajadores, sin importar su categoría,⁵¹⁷ pues, según algunas estimaciones, la brecha entre los salarios de entonces y el costo de vida era de 60 %.⁵¹⁸ El 21 de mayo de 1958, el gerente de Ferrocarriles Nacionales, Roberto Amorós, pidió a los trabajadores un plazo de sesenta días para estudiar las peticiones, lo cual fue aceptado por el sindicato. Sin embargo, las secciones de Matías Romero, Tonalá, Tierra Blanca y Veracruz rechazaron esas propuestas y lanzaron el llamado Plan del sureste. Uno de los impulsores del plan, que luego se convertiría en líder del movimiento ferrocarrilero, Demetrio Vallejo, afirmó que la actitud de Guadalupe Hernández, el secretario local del sindicato en la sección de Matías Romero, había sido «entreguista y servil» y fue depuesto unos días después.⁵¹⁹

El Plan del sureste contenía los siguientes puntos: rechazar la propuesta de 200 pesos y el plazo de sesenta días, aprobar el aumento de 350 pesos, deponer al comité ejecutivo local de cada sección, exigir al comité ejecutivo general que se reconociera a los nuevos líderes locales. En caso de no cumplirse esas demandas, iniciarían paros, de dos horas el primer día, y aumentarían dos cada día hasta llegar al paro total.⁵²⁰ Vallejo y otros ferrocarrileros de las secciones del sureste difundieron el Plan a lo largo del país, y finalmente el 26 de junio empezaron los paros en la mayoría del sistema ferroviario.

El día del primer paro, los trabajadores declararon que «no se trata de una lucha contra el comité ejecutivo y demás funcionarios sindicales», pues lo único que deseaban los trabajadores «era obtener una mejora en sus salarios», aunque también advirtieron que «todos los funcionarios sindicales que se pongan a la cabeza del movimiento recibirán apoyo y respaldo, y los que se opongan serán dejados a un lado».⁵²¹ Por su parte, Amorós afirmó que «considera[ba] justas las aspiraciones de los ferrocarrileros de disfrutar de un mayor nivel de vida».⁵²²

En este caso, como en los analizados anteriormente, es notorio que las movilizaciones comenzaron con demandas puramente económicas que se fueron transformando en políticas conforme avanzaba el movimiento. El paro del 28 de junio fue de seis horas, y las cámaras de industria y comercio declararon que «se ha llegado al punto crítico del problema, ya que los graves perjuicios que causan los paros a la economía

⁵¹⁷ *El Nacional*, 10 de mayo de 1958

⁵¹⁸ *La Nación*, 11 de mayo de 1958, citado por J. L. Reyna, *op. cit.*, p. 175.

⁵¹⁹ A. Alonso, *op. cit.*, pp. 103-104.

⁵²⁰ Demetrio Vallejo, *Las luchas ferrocarrileras que conmovieron a México*, México, D. F. s. e., 1967.

⁵²¹ *El Informador*, 27 de junio de 1958.

⁵²² *El Nacional*, 27 de junio de 1958.

del país exige que se llegue a una solución de fondo en el menor tiempo posible». ⁵²³ Al final, el 1 de junio Ruiz Cortines ofreció un aumento de 215 pesos, una solución intermedia que los trabajadores aceptaron, con lo cual el problema se resolvió, al menos temporalmente.

Sin embargo, los paros escalonados recomenzaron cuando el sindicato de ferrocarrileros exigió que se reconociera la elección de julio de 1958, en que Vallejo había sido electo secretario general, y el 2 de agosto el gobierno reprimió a los ferrocarrileros mediante una operación policiaca de alcance nacional. Luego de negociaciones entre Vallejo y Amorós, se acordó la convocatoria de nuevas elecciones entre el 7 y el 22 de agosto de 1958, que fueron ganadas de manera aplastante por Vallejo. El conflicto reinició en enero de 1959, cuando, con motivo de la revisión del contrato de trabajo, los petroleros hicieron nuevas demandas de aumento salarial. De no cumplirse, una huelga empezaría el 25 de febrero. Aunque las demandas se cumplieron, no se firmaron acuerdos todos los contratos de todas las secciones, y se volvió a emplazar a huelga para el 9 de marzo. Finalmente, una vez estallada la huelga, el movimiento fue reprimido el 28 de marzo, y Vallejo, detenido. ⁵²⁴

El movimiento ferrocarrilero verdaderamente había conmovido a México, como lo afirmó Vallejo. En 1958 y 1959 ocurrió lo que Reyna llama «el efecto ferrocarrilero», que hizo que «se resintieran las relaciones estado-clase obrera en general». Electricistas, tranviarios, telegrafistas, petroleros, mineros, telefonistas (a quienes también se reprimió) comenzaron a emplazar a huelgas, y sus demandas ya no solo se limitaban a los aumentos salariales, sino también a la sustitución de líderes oficialistas por otros que representarían mejor sus intereses. En esta situación, el estado parecía perder el monopolio del poder político. ⁵²⁵ «En lugar de pequeños incendios sofocables uno a uno, como en los años cincuenta, el gobierno enfrentaba una conflagración total y generalizada». En otras palabras, el movimiento obrero se le estaba escapando de las manos al estado. ⁵²⁶

4.6. El establecimiento de una relación salarial basada en el control de la inflación

La preeminencia de las demandas de subsistencia por parte de los obreros movilizados a finales de la dé-

⁵²³ *Excelsior*, 29 de junio de 1958, citado por J. L. Reyna, *op. cit.*, p. 111.

⁵²⁴ J. L. Reyna, *op. cit.*, pp. 188-210.

⁵²⁵ *Ibid.*, pp. 201-201.

⁵²⁶ V. Brachet, *op. cit.*, pp. 147-148.

cada de 1950 se impuso sobre los proyectos políticos de los líderes sindicales. Es cierto que los líderes del movimiento ferrocarrilero eran parte del Partido Obrero Campesino de México, partidarios de una «táctica bronca», es decir, de combatividad frontal ante la represión estatal. Según Fabio Barbosa, el equipo del POCM y del Partido Comunista Mexicano (PCM) «tenían una concepción muy doctrinaria y dogmática del estado»,⁵²⁷ por lo cual la «táctica bronca» no se detuvo incluso cuando los ferrocarrileros ya habían logrado algunas concesiones por parte de las empresas.

Sin embargo, no me parece que se pueda sostener, como afirma Alonso, que comenzaba a formarse una incipiente pero auténtica lucha de la clase obrera, cuyo objetivo ya no solo era el aumento de salarios, sino también protestar «las estructuras sindicales apegadas incondicionalmente a la estructura del estado mismo».⁵²⁸ Si bien es cierto que las demandas obreras se fueron politizando gradualmente, y se comenzó a exigir la destitución de los líderes oficialistas, tal politización provenía más bien de los líderes que de las bases. En realidad, como sostuve más arriba, las bases de los movimientos obreros tenían, más bien, demandas de subsistencia. Por ello, una política estabilizadora de precios (junto con la política de protección social de la que han hablado los académicos de la escuela revisionista) fue suficiente para lograr la pacificación obrera. Sin embargo, el establecimiento de la relación salarial en la que se basó el consenso alemanista ponía un peso enorme sobre el estado. Como se observa en la gráfica 4.1, si tomamos en cuenta el salario semanal real en el Distrito Federal, durante el periodo del consenso alemanista hubo una recuperación salarial. Sin embargo, tal recuperación no se debió tanto al aumento del salario nominal como a la reducción de la inflación. En otras palabras, la política de antiinflacionaria tuvo como resultado la contención de los aumentos salariales nominales, como se observa en la gráfica 4.2. Es por ello que afirmo que durante el consenso alemanista se estableció una relación salarial basada en una baja inflación, en la cual el estado tenía la responsabilidad de contenerla, lo cual hacía que los empleadores dejaran de preocuparse por los aumentos nominales al salario. Sin embargo, tal relación salarial ató de manos al estado para manejar su política monetaria y cambiaria.

Un ejemplo más de cómo la política salarial del estado estaba condicionada por los intereses del sector privado es el establecimiento del reparto de utilidades, a finales de 1962. Algunos autores han visto esta po-

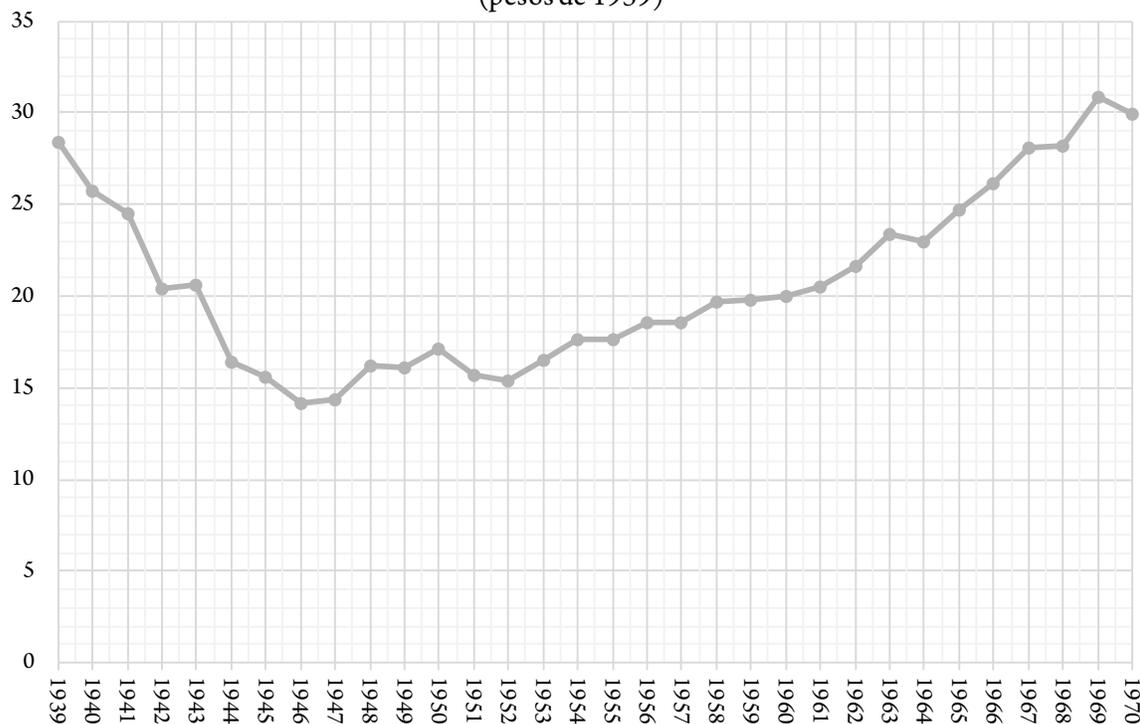
⁵²⁷ F. Barbosa Cano, *op. cit.*, p. 110.

⁵²⁸ A. Alonso, *op. cit.*, p. 116.

lítica como una muestra de la autonomía de las decisiones presidenciales.⁵²⁹ Sin embargo, según apuntó Urquidi en sus notas, varios altos funcionarios consideraban que, en realidad, «la participación en las utilidades serán [sic] un medio de ayudar a evitar incrementos salariales».⁵³⁰ Más aún, Urquidi consideraba que se trataba de una medida con un «fuerte sabor demagógico», pues solo representaría 1,3 % del ingreso de los asalariados.⁵³¹

Los salarios reales mantuvieron un aumento sostenido entre 1952 y 1976, solo con una baja entre 1963 y 1964. Como se observa, los salarios nominales también aumentaron de manera moderada hasta 1972, cuando se dispararon (gráfica 4.2). Como se ve en la gráfica 4.3, el índice de precios basado en el costo de la vida obrera se mantuvo relativamente estable entre 1959 y 1972. Así pues, fue posible contener los aumentos salariales nominales en tanto que la inflación se mantuviera baja.

Gráfica 4.1. Salario semanal real en el Distrito Federal, 1939-1970
(pesos de 1939)



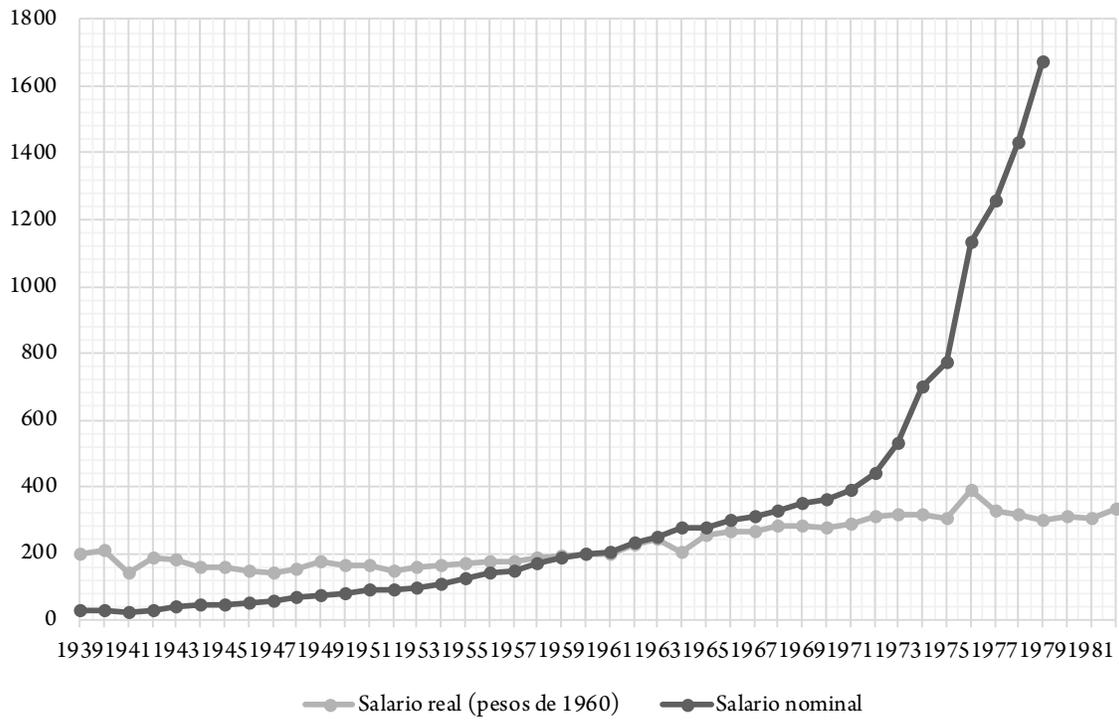
Fuente: elaborado con base en Jeffrey Bortz y Edur Velasco, «El ciclo del salario en México», en Jesús Lechuga Montenegro (coord.), *El dilema de la economía mexicana. Ensayos de interpretación*, México, D. F., UAM-Ediciones de cultura popular, 1987, pp. 147-148.

⁵²⁹ S. Kaufman Purcell, *op. cit.*

⁵³⁰ V. L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», 8 de enero de 1963, f. 67.

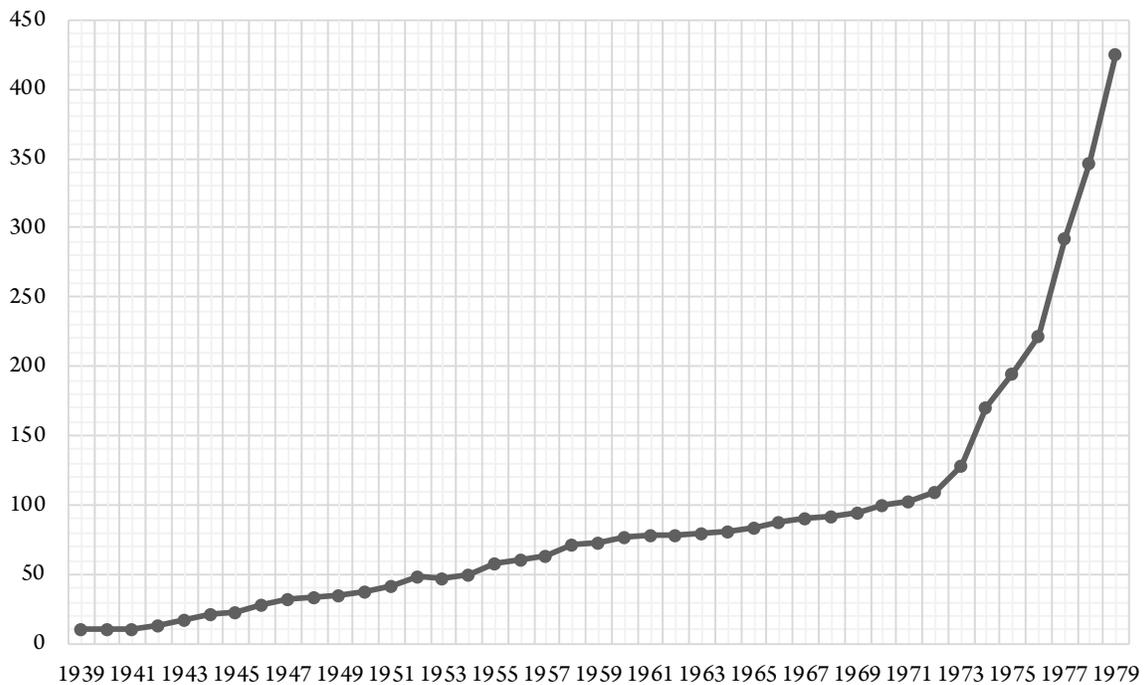
⁵³¹ *Ibid.*, 10 al 31 de diciembre de 1963, f. 323.

Gráfica 4.2. Salarios nominal y real, 1939-1982



Fuente: elaborado con base en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Trabajo y salarios Industriales*, números 1939-1982; deflactado con datos del índice de precios del costo de la vida obrera (Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, México, D. F., 1981, cuadro 6.3, pp. 229-230).

Gráfica 4.2. Índice de precios, costo de la vida obrera, 1939-1979
(1970=100)



Fuente: elaborado con base en Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, México, D. F., 1981, cuadro 6.3, pp. 229-230.

4.6.1. LAS CONSECUENCIAS CONTRADICTORIAS DE LOS MOVIMIENTOS OBREROS

Luego de hacer una revisión de las movilizaciones de 1954 y 1958-1959, puede concluirse que el movimiento obrero tuvo tres consecuencias contradictorias en la formulación de la política económica del consenso alemanista. En primer lugar, los movimientos obreros impulsaron las reformas sociales que tuvieron lugar en la década de 1960 (aspecto que no se trata en esta tesis).⁵³² Sin embargo, como segunda consecuencia, esa misma inestabilidad política hizo que el grupo que proponía una política económica restrictiva y estabilizadora (los ideólogos del crecimiento moderado) se impusiera sobre la propuesta económica heterodoxa planteada por el grupo de encabezado por Gilberto Loyo. En tercer lugar, a partir de 1958 se llegó a un acuerdo institucional, a partir del cual se estableció una relación salarial basada en el control de la inflación, que limitó la capacidad del manejo de la política macroeconómica por parte del estado.

La inestabilidad causada por las movilizaciones obreras fue más considerable de lo que se suele aceptar. Contrario a lo que sostiene la escuela clásica autoritaria del sistema político mexicano, el movimiento

⁵³² Viviane Brachet llama al desarrollo estabilizador «la época socialmente más progresista de la historia posrevolucionaria de México». Véase Viviane Brachet, *op. cit.*, p. 150.

obrero de finales de la década de 1950 representó una fuerza verdaderamente desestabilizadora para el estado. La agitación de 1958 y 1959 fue tan disruptiva que algunas fuentes llegaron a hablar de que había posibilidades reales de que ocurriera un golpe de estado. Desde su punto de vista de testigo privilegiado, la Embajada estadounidense informó al Departamento de Estado de Estados Unidos, en agosto de 1958, que, según un reporte no confirmado, el gobierno de Ruiz Cortines era consciente de que «tres generales y un coronel preparan un golpe de estado por una junta militar, con asistencia de comandantes en provincia con quienes tiene contacto».⁵³³

La inestabilidad política se convirtió en pretexto para el sector económicamente más conservador, impulsor de una política económica basada en la restricción monetaria, crediticia y fiscal y la búsqueda de la estabilidad cambiaria. Este aspecto cobra más aún relevancia si tomamos en cuenta el dilema de 1958 entre el programa económico de Loyo y su grupo, por una parte, y el continuismo de los funcionarios alemanistas, por la otra. Ante esta situación de inestabilidad, la elección de la política macroeconómica se inclinó hacia la propuesta de Ortiz Mena. Según el propio testimonio del secretario de hacienda, López Mateos le dijo, al nombrarlo secretario, «para mí, evitar la devaluación es un problema político; para usted, un problema económico».⁵³⁴

4.7. El movimiento obrero y el fracaso de los intentos reformistas

Al principio de este capítulo cité las conclusiones del estudio de Starr, según las cuales es más probable que un gobierno siga una política económica heterodoxa si el movimiento obrero es importante para la sobrevivencia de la coalición gubernamental. En el caso de México vimos que, por el contrario, el movimiento obrero se volvió un aliado involuntario de la política económica ortodoxa debido a que fue instrumentalizado por los ideólogos del crecimiento moderado y a que, por sus características y el predominio de demandas de subsistencia, era proclive a aceptar una política económica estabilizadora. Ahora bien, también es posible concluir que esas características del movimiento obrero ayudan a explicar por qué fracasaron los intentos de reformar de la política económica del consenso alemanista.

⁵³³ Department of State, *loc. cit.*

⁵³⁴ Entrevista de Jonathan Schleffer a Antonio Ortiz Mena, citado en Jonathan Schlefer, *Palace Politics. How the ruling party brought crisis to Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2008, p. 113.

Como vimos en el capítulo 3, los actores que intentaron reformar la política económica en ese periodo eran personajes internos del gobierno o cercanos a él: un economista inglés (Kaldor), un grupo de funcionarios de la SHCP que a veces eran críticos de la política económica pero que otras defendían públicamente esas mismas políticas (Urquidi, Martínez Ostos) y un banquero español republicano, cuyas críticas le valieron la intervención gubernamental en su banco (Sacristán). Ninguno de estos ellos tenía contacto con el movimiento obrero ni con sus líderes. Por el contrario, las alternativas de política estaban dispersas y no pudieron conseguir el apoyo popular, que de hecho ni siquiera buscaron. Como cité en la parte final del capítulo 1, autores como Maxfield hablan de que la política económica de la era posrevolucionaria se basó en el enfrentamiento de dos coaliciones, una progresista y otra conservadora. Sin embargo, más que hablar de una *coalición progresista*, vemos que los elementos que pudieron haberla formado tenía interés muy dispersos, y de hecho difícilmente puede hablarse de una coalición. Más bien, el sector conservador fue capaz de alinear sus intereses con los de otros actores como los obreros e impulsar exitosamente la política del consenso alemanista.

5. Reflexiones finales

En esta tesis he sostenido que no podemos seguir basándonos en los lugares comunes para analizar al estado mexicano, su relación con otros actores sociales y, más exactamente, la autonomía de su política macroeconómica. En el primer capítulo planteo las dificultades para explicarnos la política macroeconómica del periodo 1956-1972 con base en los tres lugares comunes que prevalecen en la mayoría de las interpretaciones: la creencia de que el proyecto industrializador estaba condenado, desde el inicio, a fracasar; la afirmación de que la política macroeconómica prudente del «desarrollo estabilizador» fue arruinada debido a los impulsos populistas de Echeverría y López Portillo, y el mito del estado fuerte, según el cual el estado mexicano posrevolucionario fue suficientemente autónomo como para definir sus propias políticas, incluyendo la política económica. Si bien estos tres lugares comunes ni siquiera son totalmente compatibles entre sí, han permeado la mayor parte de los estudios sobre la segunda mitad del siglo XX mexicano. Sugiero, por el contrario, analizar si en verdad la política económica de ese periodo fue autónoma, sosteniendo como hipótesis que no había sido así. Con base en los postulados de la teoría de la regulación, propuse que era conveniente analizar la política macroeconómica desde el punto de vista de las coaliciones sociales, pues, según ese cuerpo teórico, la política macroeconómica de un estado es resultado de acuerdos institucionalizados que se concretan en formas institucionales. Mi propuesta fue que la política macroeconómica de ese periodo fue resultado de las presiones de un grupo del sector privado, formado por los financieros y los grandes empresarios, que estuvieron representados en el gobierno a través de canales burocrá-

ticos de la SHCP y del Banco de México. Además, el sector obrero se volvió un aliado involuntario de esa política macroeconómica. De esta manera es posible explicar que en ese periodo se haya impuesto una política macroeconómica ortodoxa y proempresarial, basada en baja recaudación fiscal, lo cual limitó la capacidad del estado para aumentar la inversión pública en sectores estratégicos; una política cambiaria que consistió en la fijación de un tipo de cambio durante 22 años, que favorecía la estabilidad de las ganancias privadas, pero minó la competitividad de la industria mexicana, y una política crediticia que se basó en el establecimiento de tasas de interés altas, lo cual convenía al sector financiero y a los grandes empresarios, pero restringía las capacidades de los empresarios medianos y pequeños e impedía la canalización de recursos a sectores productivos.

En el segundo capítulo detallé la manera en que los grandes empresarios y financieros pudieron ver sus intereses reflejados en el gobierno, es decir, a través de los sectores burocráticos del gobierno que concentraban la toma de decisiones, específicamente la SHCP y el Banco de México. Tanto los funcionarios de esas áreas como los grandes empresarios tenían en común los vínculos con Miguel Alemán, fuera a través de su camarilla política o de sus asociaciones empresariales.

En el tercer capítulo examiné la formulación de la política macroeconómica. Particularmente, pude analizar con gran detalle la elaboración de la política fiscal gracias a los documentos que resguardó uno de los miembros de la Comisión Tributaria de 1961, Víctor Urquidi. Concluí que el sector privado tuvo la capacidad de hacer fracasar las reformas fiscales de 1961 y 1964, pues pudo involucrarse en las instancias que discutieron las reformas, particularmente en la Comisión Tributaria. También analicé, aunque con menor detalle debido a la menor disponibilidad de fuentes, la formulación de la política crediticia y la cambiaria. Por último, en el cuarto capítulo sostuve que el consenso alemanista no puede entenderse sin la participación del movimiento obrero, que sirvió de pretexto y sostén a la burocracia de la SHCP y del Banco de México para llevar a cabo su política macroeconómica.

Así pues, luego de haber analizado la formulación y autonomía de la política macroeconómica en México entre 1956 y 1972, es posible regresar a los tres lugares comunes para ver de qué manera dificultan la comprensión de la historia reciente de México. En primer lugar, esta tesis ha dejado claro que la política de industrialización no estuvo condenada al fracaso desde su inicio. La crisis del modelo industrial fue resul-

tado, entre otras cosas, de una serie de decisiones de política económica, tanto del periodo que analice como de los periodos posteriores.

En segundo lugar, también he argumentado que es incorrecto afirmar que la política del «desarrollo estabilizador» hayan sido una «época dorada» que llegó a su fin gracias a las tendencias populistas de Echeverría. Por el contrario, varios de los problemas económicos que estallaron en la década de 1970 tuvieron su origen en la época del consenso alemanista, como la insuficiencia de la recaudación fiscal, la falta de inversión en sectores estratégicos y tecnológicos y los desequilibrios crónicos de la balanza de pagos.

Por supuesto, de ninguna manera afirmo que la política económica de la década de 1970 pueda entenderse solamente como resultado de las herencias del periodo del consenso alemanista. Sin embargo, sí considero que es equivocado suponer que los desequilibrios germinados durante el periodo 1956-1972 no tuvieron consecuencias en las décadas posteriores. Sería provechoso que investigaciones ulteriores tomen en cuenta, por ejemplo, de qué manera la política tributaria del consenso alemanista dio origen al aumento significativo de la deuda en la década de 1970. También puede plantearse la hipótesis de que el crecimiento exponencial del sector paraestatal a partir de los setentas fue resultado de las condiciones crediticias desfavorables que tuvieron las pequeñas y medianas empresas durante el consenso alemanista: ante la dificultad de obtener crédito, esas empresas eran orilladas a la quiebra, y, ante tal situación, la alternativa era su rescate por parte del estado.

En tercer lugar, esta tesis también deja claro que es necesario replantearse el mito del estado fuerte. Como postulé al inicio, y como se vio a lo largo de varios capítulos, el estado mexicano careció de la autonomía para llevar una política económica propia, que estuviera por encima de los intereses particulares y le permitirá desempeñar un papel más activo en el proceso de industrialización, a través del aumento de la inversión pública y de la reestructuración del capital, como lo propone FitzGerald.

Por otra parte, la tesis también permite reconsiderar la idea, bastante extendida entre los estudiosos del México posrevolucionario, de que el presidente era quien tomaba las decisiones económicas y políticas fundamentales. Al menos para el periodo estudiado, y en el ámbito de la política económica, tal afirmación no es válida. En los casos aquí considerados, el presidente no tenía control pleno de las decisiones económicas, y de hecho ni siquiera era un *primus inter pares*. El impulso de la política macroeconómica ortodoxa

no provenía del presidente, ni en el caso de López Mateos ni en el de Díaz Ordaz, sino de los funcionarios de la camarilla alemanista. En el caso del primero, cuando López Mateos trató de impulsar una política alternativa y a otros funcionarios, fracasó. Por su puesto, estas observaciones no pueden generalizarse, es posible que en otras épocas y ámbitos la capacidad de decisión del presidente haya sido diferente, pero, por lo menos el análisis aquí realizado permite poner en duda los postulados del presidencialismo, al menos en el ámbito de la formulación de la política económica, y quizá formular hipótesis para indagar otras épocas y políticas. Así, por ejemplo, puede ponerse a prueba un argumento sostenido en esta tesis, según el cual la formación de los gabinetes era resultado de la capacidad de influencia de distintos grupos políticos. El gabinete, no era, pues, un conjunto de funcionarios al servicio del presidente, sino el botín para repartir entre las distintas facciones del partido gobernante.

La reflexión sobre la capacidad presidencial nos lleva a otra consideración. Como vimos, los funcionarios de la SHCP y del Banco de México basaban su capacidad de influencia dentro del gobierno en la exclusividad que mantenían con los organismos financieros internacionales, y hay algunos indicios de que también monopolizan la relación con los acreedores privados. En otras palabras, la relación de México con actores tan importantes como los acreedores internacionales no era decidida ni por el presidente ni por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Así pues, es necesario replantear la idea de que la política exterior del México posrevolucionario, en particular la del sexenio de López Mateos, se guiaba por la «voluntad» presidencial de diversificar las relaciones exteriores como «un medio más para cumplir con el fin de impulsar el desarrollo económico interno y de encontrar equilibrios políticos y sociales».⁵³⁵

En esta tesis también sostuve que la relación entre los grandes empresarios y financieros y los funcionarios de la burocracia económica se dio a través de contactos personales. Por tanto, este tipo de relaciones va más allá de lo que proponen los trabajos basados en la teoría corporativista. En otras palabras, gran parte de las relaciones entre en estado y los grandes empresarios no se dio exclusivamente a través de mecanismos corporativos. Por tanto, también me parece importante replantearnos hasta qué punto en verdad el sistema político mexicano basó su estabilidad en el funcionamiento de los mecanismos corporativos.

Otro aspecto que debemos replantearnos para comprender mejor el México de la segunda mitad del

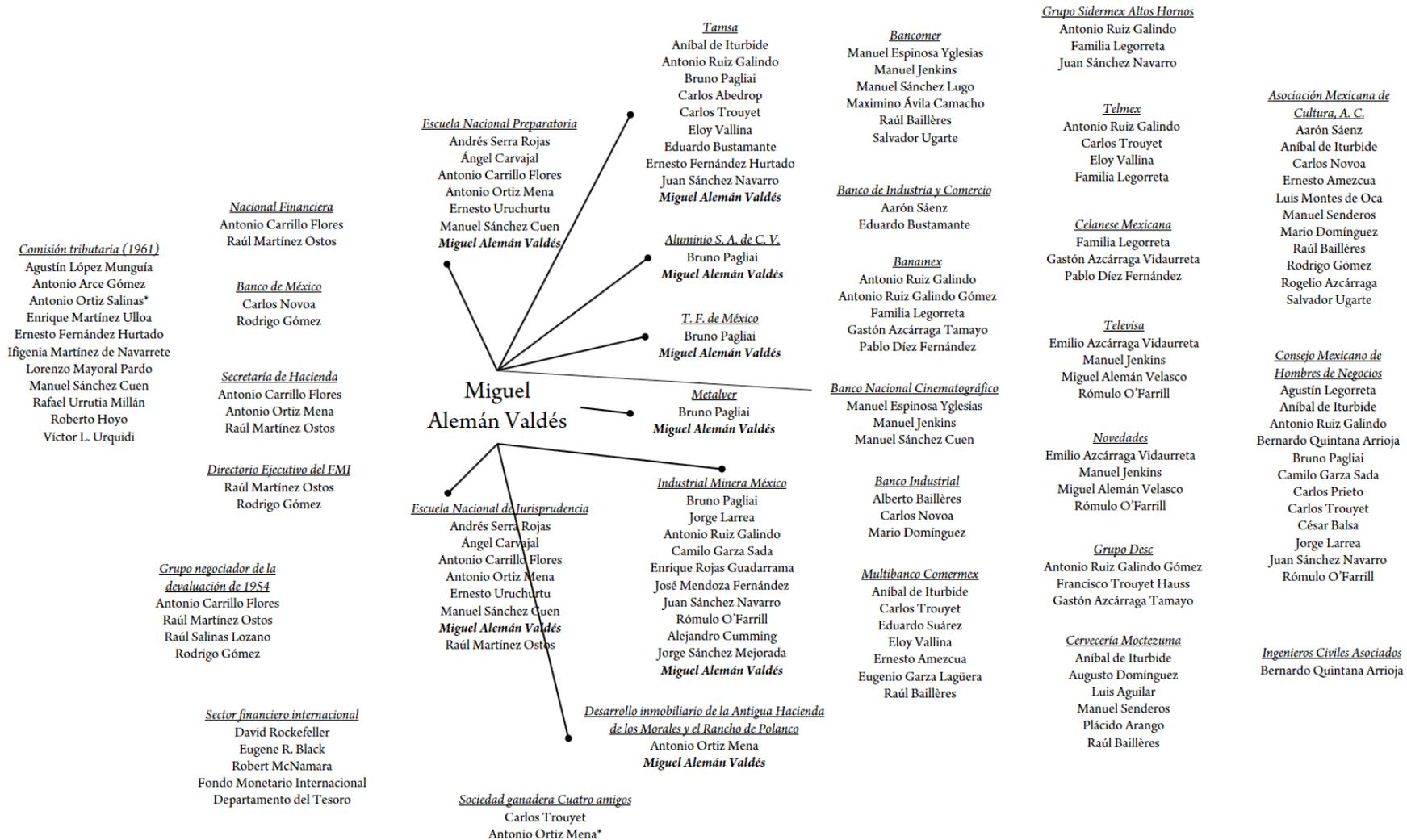
⁵³⁵ Ana Covarrubias, La política exterior En busca del equilibrio, en Rogelio Hernández Rodríguez (coord.), *Adolfo López Mateos. Una vida dedicada a la política*, México, D. F., Colmex, 2015, p. 302.

siglo pasado es la relación con las instituciones internacionales. Las decisiones de política económica no fueron resultado de presiones del FMI, el BIRF o de la Cepal, como se sugiere con frecuencia. Por el contrario, los funcionarios de la SHCP tenían gran independencia respecto de esas instituciones, como lo demuestra el hecho de que en varias ocasiones pasaron por alto las recomendaciones sobre modificaciones tributarias hechas tanto por el BIRF como del FMI. Por otra parte, no es posible seguir sosteniendo que el mantenimiento de un sistema proteccionista indiscriminado fue resultado de la influencia ideológica de la Cepal. Como vimos, el proteccionismo fue resultado de los constantes déficits comerciales. La protección era la manera fácil de equilibrar la balanza comercial, ante la dificultad de llevar a cabo una devaluación o de realizar cambios estructurales en la economía que permitieran modificar la base productiva de la industria nacional para neutralizar los desequilibrios en el comercio exterior.

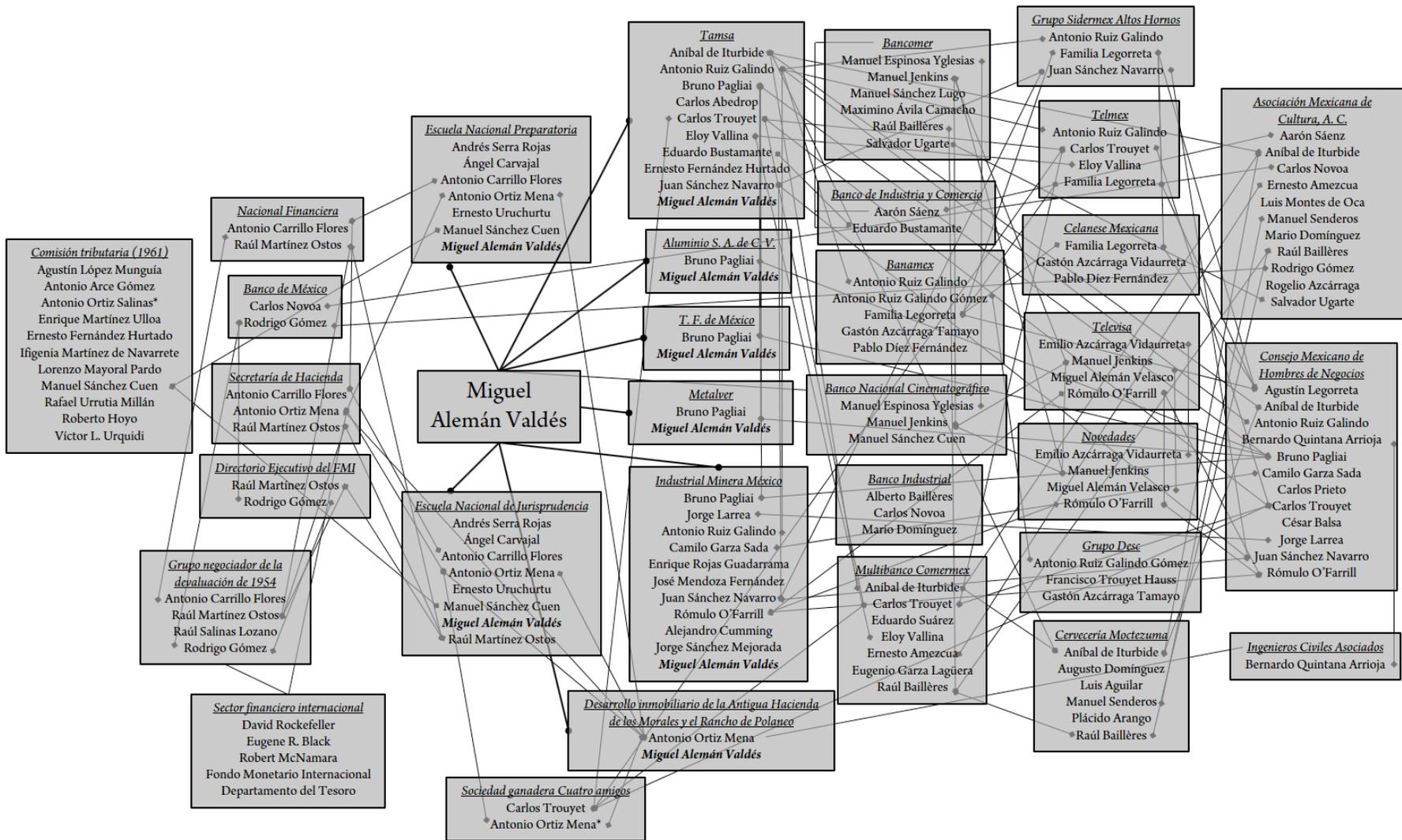
Por último, me parece que el concepto de consenso alemanista permite explorar otras problemáticas de la historia reciente de México, como el origen de la élite política contemporánea. Si analizamos a la élite política que se afianzó en el poder en la década de 1980, notamos que muchos de ellos tienen vínculos muy cercanos con los ideólogos del crecimiento moderado. Basten algunos ejemplos: Fernández Hurtado fue mentor de Miguel de la Madrid; Carlos Salinas es hijo de Raúl Salinas Lozano y sobrino político de Ortiz Mena, Guillermo Ortiz Martínez es sobrino de Martínez Ostos, y fue este quien lo alentó a dedicarse a la economía internacional. Puede plantearse como hipótesis que hay una línea de continuidad histórica entre el consenso alemanista y los ideólogos del crecimiento moderado, por una parte, y la élite tecnocrática liberal del México actual.



6. Anexos



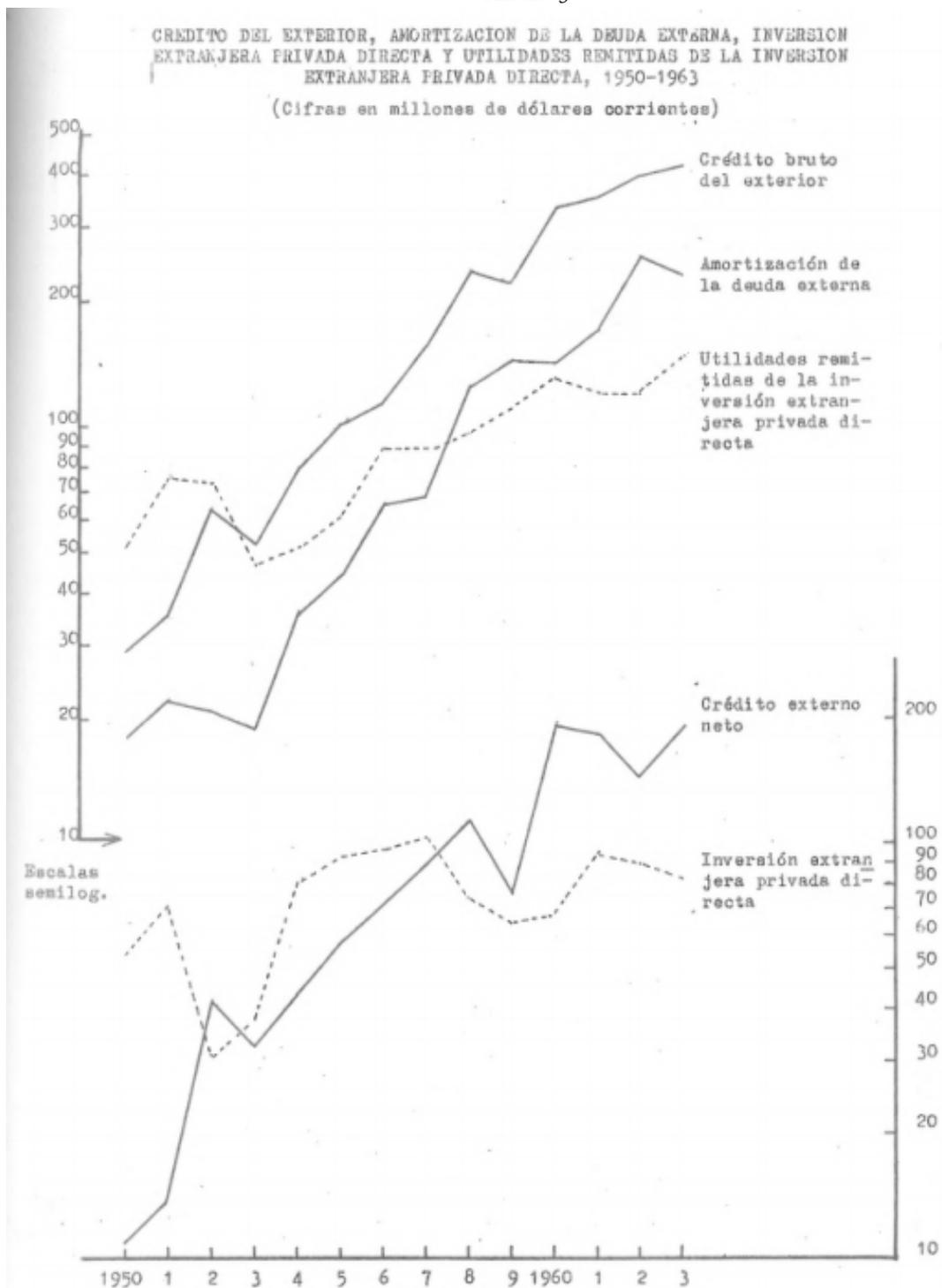
Nota: en ningún caso son listas exhaustivas o completas, sino solo de individuos relacionados con el consenso alemanista. Véanse las fuentes específicas en el texto



Anexo 2. Conexiones entre los personajes principales del consenso alemánista

Nota: en ningún caso son listas exhaustivas o completas, sino solo de individuos relacionados con el consenso alemánista. Véanse las fuentes específicas en el texto

Anexo 3



Fuente: Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México, «Evolución de la economía mexicana, 1950-1963 y proyecciones a 1970 y 1975», documento presentado a Antonio Ortiz Mena, México, D.F., noviembre de 1964, ejemplar núm 12, en Archivo de la Biblioteca Fernando Rosenzweig, f. 75.

7. Referencias

6.1 Fuentes primarias

6.1.1. ARCHIVOS

Archives of the International Monetary Fund

Reporte de prensa sobre «Aims of Mexico's devaluation. Finance Minister on new tax changes», *The Financial Times*, 27 de abril de 1954, en AIMF, colección Executive Board Documents, serie Press Reports, subserie 1954, documento Aims of Mexico's Devaluation Finance Minister on New Tax Changes (PREP/54/141), 27 de abril de 1954.

Correspondencia de Antonio Ortiz Mena y Rodrigo Gómez a Per Jacobsson, director general del FMI, 19 de febrero de 1959, AIMF, colección Executive Board Documents, serie Executive Board Specials, subserie 1959, documento Stand-by Arrangement - Mexico (EBS/59/12, Sup. 1), f. 4.

Correspondencia de Raúl Martínez Ostos a Ivar Rooth, 14 de abril de 1954, AIMF, colección Executive Board Documents, serie Executive Board Specials, subserie 1954, documento Mexico (EBS/54/11), f. 3.

Correspondencia de Raúl Martínez Ostos a Ivar Rooth, 16 de abril de 1954, AIMF, colección Executive Board Documents, serie Executive Board Specials, subserie 1954, documento Use of fund's resources - Stand-by agreement with Mexico (EBS/54/11, sup. 6), f. 10.

Correspondencia de Raúl Martínez Ostos a Ivar Rooth, 16 de abril de 1954, AIMF, colección Executive

Board Documents, serie Executive Board Specials, subserie 1954, documento Use of fund's resources - Stand-by agreement with Mexico (EBS/54/11, sup. 6), f. 10.

Correspondencia de Raúl Martínez Ostos a Ivar Rooth, 19 de abril de 1954, AIMF, colección Executive Board Documents, serie Executive Board Specials, subserie 1954, documento Use of fund's resources - Stand-by agreement with Mexico (EBS/54/11, sup. 6), f. 10.

Memorando del Secretario en Funciones a los Miembros del Directorio Ejecutivo, AIMF, colección Executive Board Documents, serie Executive Board Specials, subserie 1954, documento Par value - Mexico (EBS/54/11, sup. 2), f. 1.

Proposal by Mexico for a Par Value Adjustment and for a Stand-By Arrangement, documento preparado por el Western Hemisphere Department del FMI, 16 de abril de 1954, AIMF, colección Executive Board Documents, serie Executive Board Specials, subserie 1954, documento Removal of Mexico's application from agenda of the international wheat council's forthcoming session (EBS/54/21, sup. 3), f. 3.

Archivo de la Biblioteca Fernando Rosenzweig

Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México, «Evolución de la economía mexicana, 1950-1963 y proyecciones a 1970 y 1975», documento presentado a Antonio Ortiz Mena, México, D.F., noviembre de 1964, ejemplar núm 12, en Archivo de la Biblioteca Fernando Rosenzweig.

Archivo Histórico del Banco de México, Fondo Raúl Martínez Ostos

Cámara Nacional de la Industria de Transformación, «Doctrina económica mexicana», s. p. i., 1 de agosto de 1952, en AHBM-FRMO, caja 6218, expediente 5.

Recortes de prensa de *The Washington Post* del 25 de agosto de 1952, de la revista *Novedades* del 22 de agosto de 1952 y del *Excelsior* del 22 de agosto de 1952, en AHBM-FRMO, caja 6220, expediente 9.

Recorte del artículo de Fernando Zamora Millán, «El estado como promotor del desarrollo económico», *Revista de economía*, 24, 9 (1961), en AHBM-FRMO, caja 6218, expediente 1.

Archivo Histórico del Colegio de México, Fondo Víctor L. Urquidi

«Correspondencia Antonio Ortiz Mena Rafael Izquierdo», 15 de febrero de 1965, AHCM-FVLU, caja 2, carpeta 5, serie SHCP 1964-1967, expediente 10.

«Correspondencia entre Víctor L. Urquidi y Antonio Ortiz Mena» 1963, AHCM-FVLU, caja 2, carpeta 3, serie Documentos relativos al informe del BIRF, 1963, expediente 2.

«Negociaciones actuales o previstas de crédito externo. Información proporcionada por el Lic. Raúl Martínez Ostos, 29 de octubre de 1962», AHCM-FVLU, serie Documentos relativos al informe del BIRF, 1963, caja 2, carpeta 3, expediente 5.

«Nota acerca de las proposiciones del Banco Mundial para aumentar el ahorro público», correspondencia de Víctor L. Urquidi a Antonio Ortiz Mena, ca. 1963, AHCM-FVLU, caja 2, carpeta 3, serie Documentos relativos al informe del BIRF, 1963, expediente 2.

Correspondencia de Emilio Martínez Manautou para Antonio Ortiz Mena, 1 de marzo de 1965, AHCM-FVLU, caja 2, carpeta 5, serie SHCP 1964-1967, expediente 13.

Correspondencia de Víctor L. Urquidi a Antonio Ortiz Mena, 21 de noviembre de 1964, AHCM-FVLU, caja 63, sin número de expediente.

Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México, «Proyección de la economía mexicana, 1963-1965 y política de desarrollo económico y social», noviembre 1963, AHCM-FVLU, caja 1 (donación 2012), serie Banco de México, expediente 4.

Nicholas Kaldor, «Informe sobre la reforma fiscal mexicana», AHCM-FVLU, caja 1 (donación 2012), serie Banco de México, expediente 7.

Rafael Urrutia Millán, Agustín López Murguía y Víctor L. Urquidi, «Informe Confidencial sobre la Reforma Fiscal», AHCM-FVLU, caja 1 (donación 2012)», serie Banco de México, expediente 13.

Víctor L. Urquidi, «Minutas escritas por Víctor L Urquidi sobre reuniones de la Comisión Tributaria (reforma tributaria), del 23 de marzo al 23 de octubre de 1961», AHCM-FVLU, caja 1 (donación 2012), serie Banco de México, expediente 15.

Víctor L. Urquidi, «Notas personales (Confidencial). Plan de acción inmediata, 1962-1964», 13 de enero de 1963, AHCM-FVLU, caja 4 (donación 2012), serie Recaudación fiscal, expediente 17.

Víctor Urquidi, Borrador para Antonio Ortiz Mena [papel de la política fiscal en el desarrollo], 1966 [?], AHCM-FVLU, caja 3, carpeta 17, serie Trabajos, reportes, borradores, expediente 1.

Víctor Urquidi, Memorando Programa del Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México, 28 enero de 1965, AHCM-FVLU, caja 2, carpeta 5, serie SHCP 1964-1967, expediente 5.

Public Library of United States Diplomacy

«Alejandro Carrillo Marcor, Interim Governor of Sonora», telegrama de la Embajada de Estados Unidos en México al Departamento de Estado, 28 de octubre de 1975, 22.36 h, Public Library of United States Diplomacy, ID 1975MEXICO09464_B.

«Ortiz Mena visits Uruguay», telegrama de la Embajada de Estados Unidos en Uruguay al Departamento de Estado, 12 de mayo de 1975, 17.02 h, Public Library of United States Diplomacy, ID 1975MONTEVO1580_B.

«Inter-American Development Bank Election», telegrama de la Embajada de Estados Unidos en Chile al Departamento de Estado, 9 de septiembre de 1974, 19.17 h, Public Library of United States Diplomacy, id 974SANTIAO5483_B.

«Aid-IDB-IBRD Country Discussions - Chile», telegrama de la Embajada de Estados Unidos en Chile al Departamento de Estado, 14 de marzo de 1974, 17.07 h, Public Library of United States Diplomacy, id 1974SANTIAO1262_B

World Bank Group Archives

«México - Mr. McNamara's Visit, December 1969, Office Memorandum from E. Peter Wright to the Record, December 11, 1969», WBGA, serie Contacts - Member Countries files, fondo Records of the Office of the President, subfondo Records of President Robert S. McNamara, carpeta Contacts with member countries: Mexico - Correspondence 01, expediente.

«Travel briefs, Mexico (01/12/1969-31/12/1969)», WBGA, serie Travel briefs, fondo Records of the Office of the President, subfondo Records of President Robert S. McNamara.

Hemerografía

El Informador

El Nacional

El Popular

Excelsior

Por Que?

Proceso

The New York Times

Unomasuno

Variety

Entrevistas

Daniel Tinajero, entrevista con Catarina Rock de Sacristán, 11 de noviembre de 2016.

— entrevista con Catarina Rock de Sacristán, 14 de noviembre de 2016.

— entrevista con Natán Warman, 27 de febrero de 2017.

Bibliografía

Foreign relations of the United States

Despacho de la Embajada de México al Departamento de Estado, México, D.F., 18 de agosto de 1958, Exchange of Views with Mexican President and President-Elect of U.S.-Mexican Relations, en *Foreign relations of the United States, 1958-1960*, vol. v: *American Republics*, Washington, D. C., Government Printing Office, 1991, documento 315.

Memorando de Alberto Post de la Oficina de Asuntos Económicos Regionales Interamericanos al Director de la Oficina [Harry R. Turkel], Washington, D. C., 17 de octubre de 1957, Financial Status of Latin American Countries, en *Foreign relations of the United States, 1955-1957*, v. VI: *American Republics: multilateral; México; Caribbean*, eds. N. S. Kane *et al.*, Washington, D. C., Government Printing Office, 1987, documento 106.

Memorando del Subsecretario del Tesoro [Charls E. Walker] al presidente Richard Nixon, Washington, D. C., 12 de diciembre de 1970, en *Foreign relations of The United States, 1969-1976*, v. VI: *Foreign assistance, international development, trade policies, 1969-1972*, ed. B. F. Duncombe, Washington, D. C., Government Printing Office, 2001, documento 43.

Minutas de una reunión del Senior Review Group, Washington, D. C., 7 de diciembre de 1970, 11.13-11.57 h, en *Foreign relations of The United States, 1969-1976*, v. XXI: *Chile, 1969-1973*, eds. J. McElveen y J. Siekmeier, Washington, D. C., Government Printing Office, 2014, documento 187.

National Intelligence Estimate. The outlook for Mexico. NIE 81-57, Washington, D. C., 13 de agosto de 1957, en *Foreign relations of the United States, 1955-1957*, v. VI: *American Republics: multilateral; Mexico; Caribbean*, eds. N. S. Kane *et al.*, Washington, D. C., Government Printing Office, 1987, documento 245.

Telegrama de la Embajada en México al departamento de Estado, México, D. F., 29 de agosto de 1958, 9 h, confidencial, en *Foreign Relations of the United States, 1958-1960*, v. V: *American Republics*, Washington, D. C., Government Printing Office, 1991, documento 316.

Aboites Aguilar, Luis y Mónica Unda Gutiérrez, «Ensayo introductorio», en Víctor L. Urquidi, *El fracaso de la reforma fiscal de 1961. Artículos publicados y documentos del archivo de Víctor L. Urquidi en torno a la cuestión tributaria en México*, selecc. e introd. L. Aboites y M. Unda, México, D. F., Colmex, 2011, pp. 9-63.

Aboites, Jaime, *Industrialización y desarrollo agrícola en México*, México, D. F., Plaza y Valdés, col. Agricultura y economía, 1989.

Aceituno, Gerardo, «Los ingresos del sector público: tendencias recientes», *Economía Mexicana*, 2 (1980), pp. 163-168.

Acevedo Escobedo, Antonio, *El azufre en México. Una historia documentada*, México, D. F., Cultura, 1956.

Alba, Carlos, «Empresarios, política y sociedad en América Latina. El caso de México», *Política & Sociedade. Revista de Sociología Política*, 9, 17 (2010), pp. 13-67.

— «Las relaciones entre los empresarios y el estado», en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. II: *Actores*, México, D. F., Océano, 2005, pp. 157-200.

- Alemán Valdés, Miguel, *Remembranzas y testimonio*, México, D. F., Grijalbo, 1986.
- Alonso, Antonio, *El movimiento ferrocarrilero en México, 1958-1959. De la conciliación a la lucha de clases*, México, D. F., Era, 6.^a ed., col. Problemas de México, 1983.
- Amsden, Alice H., *Asia's next giant. South Korea and late industrialization*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.
- Anuario Financiero de México. Ejercicio 1964*, v. 25, México, D. F., ABM, 1965.
- Aportela Rodríguez, Fernando *et al.*, «Comportamiento histórico de las tasas de interés reales en México, 1951-2001», documento de investigación, México, D. F., Banco de México, núm. 2001-05, 2005.
- Barbosa Cano, Fabio, «Las luchas obreras de 1958-1959 y la izquierda mexicana», *Investigación económica*, 163 (1983), p. 93, pp. 89-119.
- Bassa Bela, «La política de comercio exterior de México», *Comercio exterior*, 33, 3 (1983), pp. 210-222.
- Bazdresch, Carlos y Santiago Levy, «Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982», en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The macroeconomics of populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, pp. 223-262.
- BIREF, *Current economic position and prospects for Mexico, 1971*, reporte del BIREF, núm. CA-14a, 15 de noviembre de 1971.
- Bizberg, Ilán, *Estado y sindicalismo en México*, México, D. F., Colmex, 1990.
- «Trajectoires politiques et institutionnelles du Mexique et du Brésil : le cas des relations entre l'Etat et le syndicalisme», en Bruno Lautier y Jaime Marques-Pereira (dirs.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Khartala, 2004, pp. 113-147.
- Bobbio, Norberto *et al.* (dirs.), *Diccionario de política*, México, D. F., Siglo XXI, 14.^a ed. enteramente revisada y ampliada, 2005.
- Boyer, Robert, *Crisis y regímenes de crecimiento. Una introducción a la teoría de la regulación*, trad. I. Brousse, Buenos Aires, Miño y Dávila, col. Nuevas teorías económicas, 2007.
- *La théorie de la régulation. Une analyse critique*, París, La Découverte, 1986.
- «The origins of régulation theory», en Robert Boyer e Yves Saillard (eds.), *Régulation Theory. The state of the art*, trad. C. Shread, Londres, Routledge, 2002, pp. 36-44.

- Boyer, Robert, *The regulation school. A critical introduction*, trad. C. Charney, Nueva York, Columbia University Press, 1990.
- e Yves Saillard, «A summary of regulation theory», en Robert Boyer e Yves Saillard (eds.), *Régulation Theory. The state of the art*, trad. C. Shread, Londres, Routledge, 2002.
- Brachet-Márquez, Viviane, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México, 1910-1995*, trad. G. Conde, México, D. F., Colmex, 1996.
- Briz Garizurieta, Marcela, *El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Surgimiento y consolidación*, México, D. F., UNAM, 2002.
- Bustamante, Eduardo, «La reforma administrativa para la planeación», en Horacio Flores de la Peña *et al.*, *Bases para la planeación económica y social de México*, México, D. F., Siglo XXI, 1966, pp. 115-123
- Camp, Roderic Ai, *Entrepreneurs and politics in twentieth-century Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.
- *La política en México. El declive del autoritarismo*, México, D. F., Siglo XXI, 4.^a ed. aumentada y puesta al día, 2000.
- *Mexican political biographies, 1935-2009*, Austin, University of Texas Press, 2011.
- Cárdenas del Río, Lázaro, *Obras I: apuntes*, v. III: 1957-1966, México, D. F., UNAM, 1973.
- Cárdenas Elorduy, Emilio *et al.*, *Banco mexicano Somex. Apuntes para su historia (1932-1982)*, México, D. F., Somex, 1992.
- Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc, «De la Madrid orquestó el fraude del 88», *Proceso*, 1779 (4 de diciembre de 2010), pp. 69-71.
- Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, México, D. F., FCE-Colmex, 1996.
- Carrillo Flores, Antonio, «Diario», 24 de marzo y 31 de marzo de 1954, en «La recámara del poder», *Letras Libres*, 2 (febrero de 1999), pp. 44-47.
- Carrillo Marcor, Alejandro, *Apuntes y testimonio*, México, D. F., El nacional, 1989.
- Carstens Carstens, Agustín, *et al.*, *Fondo histórico de Hacienda Antonio Ortiz Mena. En honor a uno de los más destacados impulsores de la Política Económica de México*, México, D. F., 2007.

- Casar, María Amparo, «La fijación de las condiciones de trabajo y el contrato colectivo en México, ¿un proceso de negociación?», *Estudios sociológicos*, 1, 2 (1983), pp. 293-315.
- Castañeda, Jorge G., *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, D. F., Alfaguara, 1999.
- Castro, Pedro, «Adolfo López Mateos y la generación del 29: el vasconcelismo y la lucha por la autonomía universitaria», en Rogelio Hernández Rodríguez (coord.), *Adolfo López Mateos. Una vida dedicada a la política*, México, D. F., Colmex, 2015, pp. 109-141.
- Cavazos Lerma, Manuel, «Evolución del proteccionismo en México», *Comercio y desarrollo*, 1, 2 (1977), pp. 28-42.
- Cernuda, Luis, «1936», en su libro *Variaciones sobre tema mexicano. Desolación de la quimera*, México, D. F., CNCA, 1990, pp. 131-132.
- Char, René, *Le Marteau sans maître, suivi de Moulin premier*, Paris, Gallimard, 2002.
- Chávez, Elías, «López Mateos pudo democratizar al sistema y falló, dice Moreno Sánchez», *Proceso*, 369 (8 de noviembre de 1983), pp. 14-19.
- Chronology of International Events and Documents*, suplemento de *The World Today*, 8, 17 (21 de agosto a 3 de septiembre de 1952), pp. 513-540.
- CNIT, *20 años de lucha. 1941-1961*, México, D. F., Ediciones de la CNIT, 1961.
- Concheiro, Elvira, Antonio Gutiérrez y Juan Manuel Fragoza, *El poder de la gran burguesía*, México, D. F., Ediciones de Cultura Popular, 1979.
- Cordera Campos, Rolando y Clemente Ruiz Durán, «Esquema de periodización del desarrollo capitalista en México. Notas», *Investigación Económica*, 39, 153 (1980), pp. 13-62.
- Cordero Huerta, Salvador, *Concentración industrial y poder económico en México*, México, D. F., Colmex, col. Cuadernos del CES, 18, 1977.
- Cosío Villegas, Daniel, *Memorias*, México, D. F., Joaquín Mortiz, 1976.
- Covarrubias, Ana, La política exterior En busca del equilibrio, en Rogelio Hernández Rodríguez (coord.), *Adolfo López Mateos. Una vida dedicada a la política*, México, D. F., Colmex, 2015, pp. 237-375.

- Del Ángel, Gustavo Adolfo, «The nexus between business groups and banks: Mexico, 1932-1982», *Business History*, 58, 1 (2016), pp. 111-128.
- Del Paso, Fernando, *José Trigo*, México, D. F., Siglo XXI, 1966.
- Derossi, Flavia, *The Mexican entrepreneur*, Paris, OECD, 1971.
- Diana Margarita Favela Gavia, *Protesta y reforma en México. Interacción entre Estado y sociedad. 1946-1997*, México, D. F., UNAM, 2006.
- Dion, Michelle L., *The Progress of Revolution? Mexico's Welfare Regime in Comparative and Historical Perspective*, tesis de doctorado, Chapel Hill, Universidad de Carolina del Norte, 2002.
- Eckaus, R. S., «The structure and performance of the Mexican Banks», documento de trabajo, Massachusetts, MIT, octubre de 1974.
- Eckstein, Susan, *The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
- Elizondo, Carlos, «In search of revenue: tax reform in Mexico under the administrations of Echeverría and Salinas», *Journal of Latin American Studies*, 26, 1 (1994), pp. 159-190.
- Fernández Hurtado, Ernesto, «Reflexiones sobre aspectos fundamentales de la banca central en México», en Ernesto Fernández Hurtado (selec.), *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos 1925-1975*, México, Banco de México-FCE, col. Lecturas, 17, México, D. F., 1981, pp. 15-26.
- FitzGerald, E.V.K., «A note on state capital and industrialization», en Jean Carrière (ed.), *Industrialisation and the state in Latin America*, CEDLA, Ámsterdam, 1979, pp. 49-72.
- «Patterns of public sector income and expenditure in Mexico», documento de trabajo, Austin, University of Texas, Technical Papers Series, 17, 1978.
- «Stabilisation policy in Mexico: the fiscal deficit and macroeconomic equilibrium 1960-77», en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (eds.), *Inflation and stabilisation in Latin America*, Londres, Macmillan-St. Anthony's College, col. St Anthony's/Macmillan Series, 1979, pp. 23-64.
- «The financial constraint on relative autonomy, the state and capital accumulation in México, 1940-82», en Christian Anglade y Carlos Fortín (eds.), *The state and capital accumulation in Latin America*, vol 1: *Brazil, Chile, Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1985, pp. 210-239.

- FitzGerald, E. V. K., «The fiscal crisis of the Latin American states», en John Francis Joseph Toye (ed.), *Taxation and economic development*, Londres, Frank Cass, 1978, pp. 125-158.
- «The State and Capital Accumulation in Mexico», *Journal of Latin American Studies*, 10, 2 (1978), pp. 263-282.
- Fuentes, Carlos, *La región más transparente*, México, D. F., FCE, col. Letras Mexicanas, 38, 1958.
- «Un triunfo popular», *Política*, 1, 4 (1960), p. 25.
- García Dimas, Aida y Eduardo Turrent Díaz, *Raúl Martínez Ostos. Leyes, finanzas y diplomacia para el desarrollo, 1907-1993*, México, D. F., FCE, 2008.
- Gil Mendieta, Jorge y Samuel Schmidt, *Estudios sobre la red política en México*, México, D. F., UNAM, 2005.
- Gómez, Marte R., *Vida política contemporánea. Cartas de Marte R. Gómez*, vol. II, México D. F., FCE, 1994.
- Gómez, Rodrigo, «Estabilidad y desarrollo. El caso de México», *Comercio exterior*, noviembre de 1964, pp. 778-782.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, D. F., 2.^a ed., 1967.
- «L'évolution du système des classes au Mexique», *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 39, (1965), p. 113-136.
- y Ricardo Pozas Arciniega, «Un estudio sobre estratificación y movilidad social en la Ciudad de México», *Ciencias Sociales y políticas*, sobretiro del núm 39 (1965), pp. 115-185.
- Grijalva Dávila, Miguel Ángel, *El hijo del caudillo. Política y movimientos sociales en el gobierno de Álvaro Obregón Tapia, 1955-1961*, tesis de doctorado, Ciudad de México, Instituto Mora, 2016.
- Guillén Romo, Héctor, *Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982)*, México, Era, col. Problemas de México, 1990.
- Guttman, Robert, «Money and credit in *régulation* theory», en Robert Boyer e Yves Saillard (eds.), *Régulation Theory. The state of the art*, trad. C. Shread, Londres, Routledge, 2002, pp. 57-63.
- Haber, Stephen, «Development strategy or endogenous process? The industrialization of Latin America», documento de trabajo, Stanford, Stanford University, Working paper no. 269, noviembre de 2005.
- Haggard, Stephan, *Pathways from the periphery. The politics of growth in the newly industrializing countries*, Ithaca, Cornell University, col. Cornell studies in political economy, 1990.

- Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, trad. C. Zamora, México, Siglo XXI, 16.^a ed., 1986.
- Hernández de León Portilla, Ascensión, *España desde México. Vida y testimonio de transterrados*, Madrid, Algaba, 2003.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, *Empresarios, banca y estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo. 1976-1982*, México, D. F., Flacso-Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- *Formación y trayectoria de los secretarios de estado en México, 1946-1982*, tesis de maestría, México, D. F. Flacso México, 1985.
- «La política. Los desafíos al proyecto de nación», en Rogelio Hernández (ed.), *Adolfo López Mateos. Una vida dedicada a la política*, México, D. F., Colmex, 2015, pp. 221-271.
- *Presidencialismo y hombres fuertes en México. La sucesión presidencial de 1958*, México, D. F., 2015.
- Hodara, Joseph, Víctor L. Urquidi. *Trayectoria intelectual*, México, D. F., Colmex, 2014.
- Huntington, Samuel P., *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, 2006.
- Ibarra, David, «Mercados, desarrollo y política económica: perspectivas de la economía de México», en David Ibarra et al., *El perfil de México en 1980*, vol. I, México, D. F., Siglo XXI, 1970, pp. 89-199.
- IDIC, «México: una economía en eterna industrialización», *Boletín de Análisis Económico Estratégico*, vol. 1, núm. 3, 26 de septiembre de 2016.
- Inegi, *Estadísticas históricas de México 2014*, Inegi, Aguascalientes, 2015.
- Izquierdo, Rafael, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, D. F., FCE-Colmex, 1995.
- «Protectionism in Mexico», en Raymond Vernon (ed.), *Public policy and private enterprise in Mexico*, Cambridge, Harvard University Press, 1964, pp. 241-314.
- Justo Sierra, Carlos y Carlos Alberto Martínez Castillo, *Los Secretarios de Hacienda en México*, t. II, México, D. F., SHCP, 1999, p. 212.
- Kaldor, Nicholas, *Ensayos sobre el desarrollo económico*, México, D. F., CEMLA, 2.^a ed., 1963.
- Kaufman Purcell, Susan, *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*, Berkeley, University of California Press, 1975.
- Kennedy, Charles Stuart, entrevista con Daniel Szabo, 22 de enero de 2001, Association for Diplomatic Stu-

- dies and Training, [http://www.adst.org/OH TOCs/Szabo, Daniel.toc.pdf](http://www.adst.org/OH_TOCs/Szabo_Daniel.toc.pdf), consultado el 7 de febrero de 2017.
- Knight, Alan, «Poder de estado y estabilidad política en México», en su libro *Repensar la Revolución Mexicana*, v. II, trad. S. Luna, México, Colmex, 2013.
- «The modern Mexican state: theory and practice», en Miguel Ángel Centeno y Fernando López-Alves (eds.), *The other mirror. Grand theory through the lens of Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- Krauze, Enrique, «Antonio Ortiz Mena: El presidente que no fue», en su libro *Caras de la historia II*, Ciudad de México, Debate, 2016.
- Loaeza, Soledad, «Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia, 1944-1968», en Erik Velásquez García *et al.*, *Nueva historia general de México*, México, D. F., Colmex, 2010.
- López Rosado, Diego G. y Juan F. Noyola Vázquez, «Los salarios reales en México, 1939-1950», *El trimestre económico*, 18 (1951), pp. 201-209.
- Lordon, Frédéric, «Régulation theory and economic policy», en Robert Boyer e Yves Saillard (eds.), *Régulation Theory. The state of the art*, trad. C. Shread, Londres, Routledge, 2002, pp. 129-136.
- Loyo Brambila, Aurora, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, D. F., Era, 2.ª ed., col. Problemas de México, 1980.
- Ludlow, Leonor, «Agustín Legorreta García», en Leonor Ludlow (coord.), *Grandes financieros mexicanos*, México, D. F., LID, 2015, pp. 194-199.
- Luna Ledesma, Matilde, *Los empresarios y el cambio político, 1970-1987*, México, D. F., Era-UNAM, col. Problemas de México, 1992.
- Nora Lustig, *Mexico. The remaking of an economy*, Washington, D. C., Brookings Institution, 2.ª ed., 1998.
- Maddison, Angus *et al.*, *Brazil and Mexico. The political economy of poverty, equity, and growth*, Nueva York, Oxford University Press, 1992.
- Mancilla, Esteban L. y Olga Pellicer de Brody, «La política económica», en Esteban L. Mancilla y Olga Pellicer de Brody, *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador*, México, D. F., Colmex, col. Historia de la Revolución mexicana, 23, 1978, pp. 117-258.

- Margain, Hugo, *La Ley del Impuesto sobre la Renta de 1954 y sus reformas de 1956*, México, D. F., Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1956.
- Marichal, Carlos, «La deuda externa», en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. I: *Transformaciones y permanencias*, México, D. F., Océano, col. Con una cierta mirada, 2003, pp. 451-473.
- «Reformas fiscales comparadas: una mirada retrospectiva», en José Luis Calva (coord.), *Reforma fiscal integral*, México, D. F., Juan Pablos-CNU, col. Análisis estratégico para el desarrollo, 5, 2012, pp. 117-136.
- Mariña Flores, Abelardo y Fred Moseley, «La tasa general de ganancia y sus determinantes en México 1950-1999», *Economía. Teoría y práctica*, 15 (2001), pp. 35-165.
- Marques-Pereira, Jaime y Bruno Théret, «Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: los casos de Brasil y México», en Carlos Alba e Ilán Bizberg (coords.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, D. F., Colmex, 2004.
- Márquez, Graciela, «Auge y decadencia de un proyecto industrializador», en Graciela Márquez (coord.), *Claves de la historia económica de México. Desempeño de largo plazo (siglos XVI-XXI)*, México, D. F., FCE-CNCA, 2014, pp. 143-229.
- Martí, Beatriz *et al.*, *Los protagonistas*, México, D. F., Quién es quién en México, 1982.
- Martí, Fernando, *Cancún. Fantasía de banqueros. La construcción de una ciudad turística en la selva mexicana*, México, D. F., edición del autor, 1985.
- Martínez, Juan Manuel, *Conflicto empresarios-estado en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*, México, D. F., Nueva Imagen, 1986.
- Maxfield, Sylvia, *Governing capital: international finance and Mexican politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.
- Méndez, José Luis, «La política industrial: ¿beneficios corporativos o fortalecimiento económico nacional?», en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. IV: *Las políticas*, México, D. F., Océano, col. Con una cierta mirada, 2009, pp. 97-131.
- Meyer, Lorenzo, «Relaciones México-Estados Unidos. Arquitectura y montaje de las pautas de la guerra fría, 1945-1964», *Foro Internacional*, 50, 2 (2010), pp. 23-82.

- Migdal, Joel, *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- Míguez, Pablo, «El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo», *Estudios sociológicos*, 28, 84 (2010), pp. 643-689.
- Mora, Carl J., *Mexican cinema. Reflections of a society. 1899-1988*, Berkeley, University of California Press, edición revisada, 1989.
- Moya, Rodrigo, *Fotografía y conciencia*, Austin, University of Texas Press, 2015.
- Niblo, Stephen, *Mexico. Modernity, politics and corruption*, Wilmington, SR Books, 1999,
- O'Connor, James, *The fiscal crisis of the state*, New Brunswick, Transaction, 2009.
- Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador. Reflexiones de una época*, México, D. F., FCE-Colmex, 1998
— «La política fiscal como instrumento de desarrollo económico», *El mercado de valores*, 28, 12 (18 de marzo de 1968), pp. 181-189.
- Ortiz Mena, Raul, Victor L. Urquidi, Albert Waterston y Jonas H. Haralz, «The major long-term trends in the Mexican economy, with particular reference to Mexico's capacity to absorb additional foreign investments», reporte de la Combined Mexican Working Party del BIRF, septiembre de 1952.
- Ortiz Mena, Raúl y Urquidi L. Víctor, *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, México, D. F., Nafin, 1953.
- Ortiz Pinchetti, Francisco, «Los mecanismos de la sucesión, "juego de mentiras", están en marcha, afirma Moreno Sánchez», *Proceso*, 527 (8 de diciembre de 1986), pp. 12-13
- Pasquel Henríquez, Roberto Molina, «Palabras pronunciadas por el licenciado Roberto Molina Pasquel Henríquez», en Fernando Serrano Migallón *et al.*, *Homenaje al maestro Roberto Molina Pasquel*, México, D. F., UNAM, col. El derecho y sus maestros, 9, 2003, pp. 3-5.
- Paxman, Andrew William, *Jenkins of Mexico. How a Southern farm boy became a Mexican magnate*, Nueva York, Oxford University Press, 2017.
- Ranis, Gustav, «¿Se está tornando amargo el milagro mexicano?», *Estudios demográficos y urbanos*, 8, 1 (1974), pp. 22-23.
— «El afianzamiento del sistema político mexicano», en Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna, *El*

- afianzamiento de la estabilidad política*, México, D. F., Colmex, col. Historia de la Revolución mexicana, 23, 1980, pp. 215-218.
- Reyna, José Luis y Raúl Trejo Delarbre, *De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964)*, México, D. F., Siglo XXI, col. La clase obrera en la historia de México, 12, 4.^a ed., 1988.
- Reynolds, Clark W., «Why Mexico's 'stabilizing development was actually destabilizing (with some implications for the future)», *World Development*, 6, 7-8 (1978), pp. 1005-1018.
- Rodríguez Castañeda, Rafael, «Detalles de la cena en Tres Picos núm 10, mansión de Ortiz Mena», *Proceso*, 853 (8 de marzo de 1993), pp. 6-7.
- Rodríguez Kuri, Ariel y Renato González Mello, «El fracaso del éxito», en Erik Velásquez *et al.*, *Nueva historia general de México*, México, D. F., Colmex, 2010, pp. 669-746.
- Rodríguez Munguía, Jacinto, *La otra guerra secreta. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder*, México, D. F., Debate, 2007.
- Rodrik, Dani, *One economics, many recipes. Globalization, institutions, and economic growth*, Princeton, Princeton University Press, 2007.
- Romero Sotelo, María Eugenia, «Agustín Legorreta López Guerrero», en Leonor Ludlow (coord.), *Grandes financieros mexicanos*, México, D. F., LID, 2015, pp. 283-291.
- «La ortodoxia frente al desarrollismo mexicano (1934-1945)», *Economía UNAM*, 9, 26 (2012), pp. 3-42.
- «Las raíces de la ortodoxia en México», *Economía UNAM*, 8, 24 (2011), pp. 23-50.
- *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela austriaca*, México, D. F., FCE-UNAM, 2016.
- Romero, José, «Crecimiento y comercio», en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. I: *Transformaciones y permanencias*, México, D. F., Océano, col. Con una cierta mirada, 2003, pp. 155-221.
- «Sustitución de importaciones y apertura comercial: resultados para México», en Alicia Puyana (coord.), *La integración económica y la globalización. ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?*, México, D. F., Flacso México-Plaza y Valdés, 2003, pp. 67-106.
- Ros Bosch, Jaime, «El debate sobre industrialización: el caso de México», en Ricardo Ffrench-Davis *et al.*,

- Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Santiago de Chile, Cepal, col. Cuadernos de la Cepal, 64, 1990, pp. 119-172.
- Rulfo, Juan, *En los ferrocarriles. Fotografías*, México, D. F., UNAM, 2012.
- Sacristán Colás, Antonio, «Apuntes sobre la economía mexicana. La espiral de tasa de interés, precios y tipo de cambio», en Nora Lustig (comp.), *Panorama y perspectivas de la economía mexicana. Memoria del Coloquio sobre Economía Mexicana. Marzo de 1979*, México, D. F., Colmex, col. Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 11, 1980, pp. 536-548.
- «Aspectos económicos de un sistema de banca nacional», *El economista mexicano*, 16, 5 (1982), pp. 48-56.
- Sallum, Brasilio, «Crise économique et changement politique au Brésil et au Mexique: une critique de l'analyse comparative des héritages institutionnels», en Bruno Lautier y Jaime Marques-Pereira (dirs.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Khartala, 2004, pp. 85-112.
- Sánchez Lugo, Luis, «Instrumentos de política monetaria y crediticia», en Ernesto Fernández Hurtado (selec.), *Cincuenta años de banca central 1925-1975. Ensayos conmemorativos*, México, D. F., Banco de México-FCE, col. Lecturas, 17, 1981, pp. 369-387.
- Scherer, Julio, *Los presidentes*, México, D. F., Grijalbo, 2.^a ed. aumentada, revisada y autorizada por el autor, 2015.
- Schlafer, Jonathan, *Palace Politics. How the ruling party brought crisis to Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2008.
- Scott, James C., *The moral economy of the peasant. Rebellion and subsistence in Southeast Asia*, New Haven, Yale University Press, 1976.
- Semo, Ilán, «La crisis de 1958», en CEHSMO, *Memoria del 2.º Coloquio Regional de Historia Obrera*, t. II, México, D. F., s. e., 1979, pp. 981-1038.
- Shafer, Robert Jones, *Mexico. Mutual adjustment planning*, Siracusa, Syracuse University Press, 1966.
- Shatz, Howard J. y David G. Tar, «Exchange rate overvaluation and trade protection», <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.483.2824&rep=rep1&type=pdf>, consultado el 23 de agosto de 2016.

- Sikkink, Kathryn, *Developmentalism and democracy. Ideas, institutions, and economic policy making in Brazil and Argentina (1954-1962)*, tesis de doctorado, Nueva York, Columbia University, 1988.
- Silva Herzog, Jesús, *Mis últimas andanzas, 1947-1972*, México, D. F., Siglo XXI, 1973.
- Silva, Luz María, *Las memorias del Club a través de sus socios. 1941-1998*, t. II, México, D. F., Club de Banqueros de México, 1998.
- *Las memorias del Club a través de sus socios. 1941-1998*, t. I, México, D. F., Club de Banqueros de México, 1998.
- Smith, Peter, *Labyrinths of power. Political recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- Solís, Leopoldo, *Economic policy reform in Mexico. A case study for developing countries*, Nueva York, Pergamon, 1981.
- Starr, Pamela Karen, *Political coalitions and economic stabilization. Argentina, Mexico and Brazil during the early 1950s*, vol. I, tesis de doctorado, University of Southern California, 1993.
- Suárez Dávila, Francisco, *Crecer o no crecer. Del estancamiento estabilizador al nuevo desarrollo*, México, D. F., Taurus, 2013.
- «Dos visiones de la política económica un debate en la historia (1946 a 1970)», en María Eugenia Romero Sotelo *et al.*, *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821- 2000)*, México, D. F., 2005, pp. 225-282.
- Suárez, Saturnino, «Una cena de 19 pesos», en Bernardo Quintana Isaac *et al.*, *Bernardo Quintana Arriola. Constructor Mexicano. 1919-1984*, México, D. F., ICA-Casa de las Imágenes, 1994, pp. 78-88.
- Tello, Carlos, *Ahora recuerdo. Cuarenta años de historia política y económica de México*, México, D. F., Debate-UNAM, 2013.
- *La política económica de México 1970-1976*, México, D. F., Siglo XXI, 12.^a ed., 2003.
- Tello, Jaime, «Notas sobre la política económica del “viejo” cine mexicano», en Emilio García Rivera *et al.*, *Hojas de cine. Testimonios y documentos del Nuevo Cine Latinoamericano*, vol. II, México, D. F., SEP-Fundación Mexicana de Cineastas-UAM, 1988, pp. 18-28.

- Théret, Bruno, «The state, public finance and *régulation*», en Robert Boyer e Yves Saillard (eds.), *Régulation Theory. The state of the art*, trad. C. Shread, Londres, Routledge, 2002, pp. 122-128.
- Tibol, Raquel, «Algunos entresijos de aquel golpe al Fondo de Cultura», *Proceso*, 7 de mayo de 2006, <http://www.proceso.com.mx/95797/algunos-entresijos-de-aquel-golpe-al-fondo-de-cultura>, consultado el 18 de enero de 2017.
- Touraine, Alain y Daniel Pécaut, «Conscience ouvrière et développement économique en Amérique latine», en Alain Touraine, *Les sociétés dépendantes. Essais sur l'Amérique Latine*, Paris, Duculot, 1976, pp. 200-231.
- Turrent Díaz, Eduardo, «Ernesto Fernández Hurtado: colaborador de Rodrigo Gómez y banquero central heterodoxo», en Guillermo Ortiz Martínez *et al.*, *El sistema financiero y el desarrollo económico de México. Ensayos y testimonio en honor de Ernesto Fernández Hurtado*, México, D. F., Banco de México, 2003, pp. 75-86.
- «Política tributaria: el arte de lo posible (entrevista con Antonio Ortiz Mena)», *Análisis económico*, 40, 9 (2004), pp. 185-196.
- Unda Gutiérrez, Mónica, «La reforma tributaria de 2013. Los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México», *Espiral*, 2, 64 (2015), pp. 69-99.
- Urquidi, Víctor L., «El papel de la política fiscal y monetaria en el desarrollo económico», *El trimestre económico*, 18, 72(4) (1951), pp. 636-653.
- «Nicholas Kaldor (1908-1986)», *El trimestre económico*, 54, 216, 4 (1987), pp. 919-925.
- «Perfil general economía y población», en David Ibarra *et al.*, *El perfil de México en 1980*, vol. I, México, D. F., Siglo XXI, 1970, pp. 1-13.
- Vallejo, Demetrio, *Las luchas ferrocarrileras que conmovieron a México*, México, D. F. s. e., 1967.
- Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México. Papeles representados por los sectores público y privado*, México, D. F., Diana, 2.^a ed., 1967.
- Villamil, Jenaro *et al.*, *Sucesión pactada. La ingeniería política del salinismo*, México, D. F., Plaza y Valdés, 1993.
- Villaseñor Ángeles, Eduardo, *Memorias - Testimonio*, México, D. F., FCE, 1974, p. 204.
- Wallace, Robert Bruce y Adriaan Ten Kate, «La protección nominal y efectiva al nivel sectorial», en

Adriaan Ten Kate *et al.*, *La política de protección en el desarrollo económico de México*, México, D. F., FCE, 1979, pp. 99-155.

Weiss, Thomas, «Transcript of interview of Víctor L. Urquidi», entrevista con Víctor L. Urquidi, Oslo, 18-19 de junio de 2000, United Nations Intellectual History Project.

Wionczek, Miguel, «Antecedentes e instrumentos de la planeación de México», en Horacio Flores de la Peña *et al.*, *Bases para la planeación económica y social de México*, México, D. F., Siglo XXI, 1966, pp. 25-68.

Zapata, Francisco, «Movimientos sociales y conflicto laboral en el siglo XX », en Ilán Bizberg y Francisco Zapata (coords.), *Los grandes problemas de México*, t. VI: *Movimientos sociales*, México, D. F., Colmex, 2010, pp. 61-99.