

Revolución y finanzas públicas. El caso del Estado de México, 1910-1928

Paolo Riguzzi*

Este estudio propone dos objetivos. El primero es entender de qué manera, con qué intensidad y hasta qué punto el ciclo de conflictos militares y políticos de la Revolución mexicana afectó las finanzas públicas y el sistema fiscal en el Estado de México. El segundo, evaluar las repercusiones que ello pudo tener en la economía pública estatal, esto es, el terreno en el que la situación del erario se vincula con el bienestar de los ciudadanos mediante la asignación del gasto y los bienes y servicios ofrecidos.

Introducción

La cuestión del impacto de la Revolución mexicana sobre el crecimiento económico es una cuestión abierta, a la que, pese a su relevancia, la historiografía ha dedicado poca atención. Después de la contribución pionera de Womack de 1978, no hay otro estudio dedicado a este tema hasta Haber y Razo (1998). Estos dos trabajos parten de la revisión crítica de la idea de que los eventos de los años diez hayan afectado de manera importante la economía mexicana. Ambos coinciden en la conclusión de que los efectos negativos se manifestaron esencialmente en el corto plazo, y fueron absorbidos con gran rapidez. Womack considera que las visiones tradicionales se fincaban en el concepto de "destrucción" producida por la Revolución, y para criticarlas lo adopta como categoría de su análisis, concluyendo que como la destrucción de la planta productiva fue muy limitada la economía mexicana no resintió. Por su parte, Haber y Razo utilizan a México como caso de estudio para comprobar los supuestos y las teorías existentes acerca de la relación entre inestabilidad política y crecimiento económico. Su análisis se basa sobre el desempeño de un conjunto de empresas del sector industrial mexicano, en cuanto a nueva inversión, mercados y productividad, en las tres décadas posteriores a la Revolución. Curiosamente, en los dos estudios no se toman en consideración los problemas de los sectores que, según la información disponible, fueron mayormente afectados por el proceso revolucionario: transporte, sistema bancario, finanzas públicas. En los tres casos, es posible constatar cómo el significado central de la Revolución no fue la destrucción de activos físicos, sino la desarticulación de las jerarquías empresariales, la alteración de la naturaleza económica de las organizaciones, la pérdida de capital humano al interior de ellas y la desconfianza externa. Hasta en la industria ferroviaria, tales aspectos fueron mucho más importantes que la voladura de material rodante y rieles. De la omisión de estos casos, y en ausencia de datos confiables sobre la evolución del PIB, se deriva un posible sesgo que obstaculiza la precisión del balance general acerca de las consecuencias de la Revolución sobre la economía.

Nuestro intento es el de ofrecer información y análisis que contribuyan a minimizar dicho sesgo y, en función de ello, nos ocupamos de un aspecto poco tratado: las finanzas públicas de una entidad federativa. El caso de estudio seleccionado es el Estado de México, en el periodo 1910-1928. La elección se finca en las siguientes razones. Se trata de un estado grande en términos de población, ubicado en el área del centro del país y caracterizado por una experiencia relativamente pasiva de la Revolución, esencialmente "importada" desde

Morelos en su versión zapatista o de la capital por lo que se refiere a las otras facciones. Enfocar una economía regional como marco del análisis permite una comprensión de los problemas hacendarios locales y de su articulación con los nacionales, lo cual define una escala de observación muy eficiente para la medición de los procesos de interacción entre economía y política, en el contexto de la Revolución.

El estudio tiene dos objetivos: por un lado, entender de qué manera y hasta qué punto el ciclo de conflictos militares y políticos de la Revolución mexicana afectó las finanzas públicas y el sistema fiscal en el Estado de México; por el otro, evaluar las repercusiones que ello pudo tener en la economía pública estatal, esto es, el terreno en el que la situación del erario se vincula con el bienestar de los ciudadanos mediante la asignación del gasto y los bienes y servicios ofrecidos. El trabajo se estructura de la siguiente manera. El punto de partida será uno de los últimos años de normalidad hacendaria prerrevolucionarios, 1910, y el análisis se extenderá hasta finales de la década de 1920, antes de que la crisis internacional de 1929 afectara la economía mexicana. El análisis está organizado en tres partes. En la primera, se aborda el examen cuantitativo de los ingresos y egresos estatales en el periodo considerado; en la segunda, se analizarán los mecanismos de derrumbe y los problemas de reorganización de la hacienda pública en sus etapas causales y temporales; y finalmente, en la tercera, se evaluarán las consecuencias de la marcha hacendaria sobre los niveles y las condiciones de vida en el estado.

La evolución cuantitativa

Hemos reconstruido los ingresos y egresos del Estado de México, sea en términos nominales que reales (véase cuadro 1). Hasta hace poco, la ausencia de un deflactor confiable impedía la transformación de las cifras nominales en valores a precios constantes. La aparición de un nuevo índice del costo de la vida en la ciudad de México para el periodo 1886-1929, muy cuidadoso, permite ahora ensayar un acercamiento a la evolución de los ingresos en términos reales.

Cuadro 1

Ingresos y egresos estatales, corrientes y deflactados, 1909-1928

	Ingresos corrientes	Ingresos reales (\$1900)	Egresos corrientes	Egresos reales (\$1900)
1909	1.623.205	1.140.652	1.548.779	1.088.351
1910	1.558.986	1.016.354	1.673.211	1.098.821
1911	1.365.994	881.286	1.608.259	1.037.586
1912	1.265.644	803.227	1.405.048	891.697
1913	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1914	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1915	890.579	n.d.	1.098.588	n.d.
1916	1.134.233	n.d.	n.d.	n.d.

1917	1.304.411	444.812	1.534.000	523.103
1918	1.272.578	398.946	1.273.721	399.304
1919	1.706.000	524.737	n.d.	n.d.
1921	1.736.329	578.025	1.734.233	577.327
1922	2.085.245	869.649	2.259.651	942.385
1923	2.171.657	983.897	2.231.239	1.010.891
1924	2.178.113	959.521	2.180.772	960.692
1925	2.399.875	954.984	2.490.269	990.954
1926	2.756.118	1.082.529	2.876.960	1.129.992
1927	2.672.532	1.081.997	2.920.555	1.182.410
1928	2.796.092	1.278.726	2.895.704	1.324.295

Notas: Hasta 1919, las cifras se refieren a años fiscales (salvo 1915) que empiezan el 1 de julio del año especificado y terminan el 30 de junio sucesivo; a partir de 1921, a años naturales. Los ingresos de 1915 son netos de la emisión de billetes, y han sido calculados con los cortes de caja de enero a diciembre. Los datos nominales han sido deflactados usando el índice AB de Gómez Galvarriato-Musacchio. "Un nuevo...", art. cit., p. 76; dicho índice está expresado en años naturales, y por lo tanto se ha promediado cada pareja de años para convertirlos en años fiscales.

* = Estimación basada en los egresos de un semestre.

Fuentes: Paolo Riguzzi. "El difícil camino hacia la modernidad: la hacienda pública del Estado de México, 1870-1923", en C. Marichal-M. Mino-P. Riguzzi. Historia de la hacienda pública del Estado de México: El Colegio Mexiquense / Gobierno del Estado de México, México, 1994, vol. i; Gaceta del Gobierno, 1915-1929 (el título varía, por comodidad se cita siempre de esta forma).

Una mirada de conjunto a la evolución de estos indicadores de la marcha hacendaria permite decir lo siguiente. En primer lugar, durante la década de 1910 hubo una drástica caída de los ingresos fiscales: hacia mediados de la década se habían reducido aproximadamente a la mitad con respecto a los niveles nominales de antes de la Revolución, y a 40 por ciento de los reales (en 1917). Aunque los datos son incompletos y en cierta medida contradictorios, ello corresponde al desmoronamiento de la hacienda estatal durante los años del conflicto armado entre las diferentes facciones revolucionarias y de las emisiones cartáceas descontroladas. En términos nominales, la baja de los ingresos se recuperaría en 1919, cuando se alcanzaron nuevamente los niveles anteriores a la Revolución. Sin embargo, el dato nominal es de utilidad muy limitada, debido a la fuerte pérdida de poder adquisitivo de la moneda por la hiperinflación de los años diez y los aumentos de principios de la década sucesiva. Si se convierte a precios constantes, con todas las salvedades ligadas a la aplicabilidad del índice de precios de la ciudad de México el resultado es, en cierta medida, asombroso. En pesos de 1900, el nivel de los ingresos recuperó el nivel de 1909-1910, sólo en 1928. De esta manera, mientras que la tasa de crecimiento medio anual de los ingresos nominales fue -5 por ciento entre 1909 y 1916, y 7.2 por ciento entre 1917 y 1928, una vez deflactadas las cifras tenemos dos etapas: 1909-1919, con un

crecimiento anual negativo de -10.6 por ciento, y 1920-1928, con una tasa positiva de 10.45 por ciento. En conjunto, en todo el periodo tendríamos en términos reales, un incremento medio anual muy leve, 0.6 por ciento.

Cuadro 2

Tasas de crecimiento anual de los ingresos, 1909-1928

	1909-1916	1917-1928	1909-1928
Nominales	-5%	7,2%	3,5%
Reales	-106%	10,4%	0,6 %

Fuentes: cálculos basado en cuadro 1.

Por lo que atañe a los egresos, las tendencias y los ritmos de su evolución no son disímiles a las de los ingresos. Sólo entre 1910 y 1913 hallamos una divergencia, que los primeros se expanden, a raíz del gasto militar, mientras los segundos se contraen, generando un déficit que consumió las Reservas estatales. En los años sucesivos, aun en ambiente deficitario, la caída de los egresos sigue la de los ingresos hasta que, alrededor de 1920, en términos nominales éstos recuperan los niveles de antes de la Revolución y luego los superan, mientras que se reducen aparentemente las proporciones del déficit. Esta imagen dista mucho de la dimensión real de los hechos y de la experiencia de la hacienda estatal. En primer lugar, como ya se ha explicado en los ingresos, una vez deflactadas las cifras, se obtienen resultados muy diferentes, en los que sólo a mediados de la década de 1920 los gastos retoman el nivel de antes de la Revolución. Esta reconstrucción se basa en datos agregados, que no toman en cuenta la evolución demográfica, en la que se manifiesta una disminución de la población estatal de más de 10 por ciento entre los censos nacionales de 1910 y 1921. Resulta por lo tanto necesario correlacionar los indicadores hacendarios con los de la población mexiquense. A este respecto, hemos seleccionado unos años representativos de los egresos estatales y los hemos reducido a una base per cápita, a la cual se ha aplicado sucesivamente el deflactor (cuadro 3).

Cuadro 3

Egresos per cápita, años seleccionados

(En pesos corrientes y de 1900)

	Egresos nominales	En \$ p/c	En \$ de 1900 p/c
1909-1910	1,548.78	1,57	1,10
1921	1,734.23	1,96	0,65
1925	2,490.47	2,68	1,07
1928	2,961.57	2,90	1,37

Fuentes: datos del cuadro 1 y cifras de población según los censos de 1910 y 1921; para los años restantes se ha calculado el crecimiento con base en la tasa anual promedio.

En términos reales, para 1921 el gasto per cápita era aun inferior en un porcentaje de 40 por ciento al de 1909-1910, y sólo se aproximó a aquél en 1925. Ello no tiene obviamente en cuenta las diferencias en la composición del gasto público, que en la etapa 1911-1928 tuvo un porcentaje mucho más elevado de gastos militares y de seguridad.

En segundo lugar, como se verá en la última sección, el equilibrio relativo entre ingresos y gastos o las proporciones reducidas del déficit son un espejismo, puesto que a partir de 1917 los egresos ejercidos siempre estuvieron considerablemente por debajo de los vencimientos: los gobiernos estatales no estuvieron en condiciones de pagar sueldos completos y adquisiciones, y acumularon cuantiosos déficit, pese a los recortes presupuestarios. En realidad, por más de 15 años, el monto de bienes y servicios ofrecidos por el Estado a sus ciudadanos estuvo sustancialmente por debajo de los estándares de la primera década de siglo xx. Las consecuencias de esta prolongada penuria del erario estatal fueron variadas pero, como se verá más adelante, todas de fuerte impacto negativo para la vida de la entidad. Hay que explicar las razones de un desempeño tan desfavorable de la hacienda pública estatal y averiguar en qué relación se encuentra con el proceso revolucionario.

El derrumbe de la hacienda pública y sus causas

Es posible afirmar que el erario estatal fue afectado por una conjunción de elementos desarticuladores, de diferente origen e intensidad, pero cuya sincronización condujo al verdadero desmoronamiento de la pública al cabo de tres, cuatro años, entre 1913 y 1916. Los efectos de tales elementos pueden agruparse en cuatro diferentes niveles: 1) estructura impositiva y del gasto; 2) organización hacendaria y control administrativo; 3) legitimidad de la autoridad y estado de derecho; 4) marcha de la economía regional. En cada uno de ellos, se mostrará la influencia y el significado de la dimensión de la inestabilidad política y la de la precariedad de los derechos de propiedad. Nos centramos aquí en aquellos elementos que tuvieron un efecto negativo no sólo transitorio, sino capaz de condicionar la marcha de la hacienda local en un plazo largo.

Por lo que se refiere al sistema fiscal, es posible distinguir entre elementos endógenos y exógenos de crisis.

Entre los primeros, destaca lo que era el punto de máxima contradicción y debilidad en la estructura impositiva construida durante los tres lustros de gobierno del general Villada (1889-1904): el impuesto de capitación. Este gravamen generaba en promedio una quinta parte del financiamiento estatal (1904-1909=20%), y la segunda fuente de ingresos, tras la contribución predial. Sin embargo descansaba sobre una base precaria, debido a la naturaleza proporcionalmente regresiva del impuesto, su exclusividad social en la clase de los jornaleros e indígenas, y las modalidades arbitrarias en la recaudación (confiada no a funcionarios de la administración sino a particulares). Este impuesto fue el origen de una sacudida de la estructura tributaria, por su repentina desaparición. El trasfondo fue la sucesión entre una crisis económica internacional y nacional; una crisis de subsistencia regional por pérdida de las cosechas y, por último, una crisis política e institucional vinculada al derrocamiento del régimen del general Porfirio Díaz y al levantamiento revolucionario. En dicho contexto, en un lapso de dos, tres años casi todos los impuestos del estado enfrentaron una dinámica de contracción. En la tributación indirecta (ventas, transmisión de propiedad, herencias), la disminución en la recaudación fue directamente proporcional a la baja en el movimiento comercial o en la actividad financiera; mientras que en el caso de la capitación la disminución se debió a la imposibilidad o la resistencia de pago por parte de los causantes. El impuesto de capitación tuvo un verdadero desplome hacia el final de la serie, cuando el Estado sólo pudo recaudar el 20 por ciento de los montos establecidos.

Significativamente, la abolición de la capitación fue decretada por el Congreso en 1912, frente al imposible intento del gobierno de reformarla en sentido equitativo y proporcional al ingreso. La baja violenta del producto de la capitación, "cuyo pago se niega terminantemente" por parte de los causantes, se transformó en realidad en una ruptura general de la disciplina fiscal y una manifestación de rechazo de la coacción impositiva por parte de las clases populares. Frente a la presión social y política, el gobierno había descubierto, con fatal atraso, que había que aligerar la carga fiscal sobre "Las clases menesterosas, sobre las cuales gravitaba en forma desproporcionada y odiosa". Este elemento constituyó un poderoso factor de desequilibrio presupuestario en la hacienda estatal, que se vio súbitamente privada de una fuente importante de financiamiento.

Si la capitación constituía un problema intrínseco al sistema fiscal, otros elementos de su descomposición fueron exógenos, reflejo de circunstancias políticas y sociales externas. La lucha para contener la ofensiva zapatista en los distritos del sur, junto con el esfuerzo para combatir el desarrollo masivo del bandolerismo, llevó al acrecentamiento progresivo del gasto militar en el presupuesto. Mientras que en la primera década de siglo xx había sido en promedio inferior a 10 por ciento de los egresos ordinarios, a partir de 1911 el gasto en seguridad se incrementó hasta representar aproximadamente una cuarta parte; y eso sin contar el gasto extraordinario no desglosado y sustraído al control del congreso local, que probablemente se destinaba en buena parte a este rubro. Ello derivó en déficit crecientes, que en los tres años que van del julio 1910 al junio 1913 equivalieron a 36 por ciento de los ingresos, lo cual necesitó subvenciones federales y recortes en gastos administrativos y la contracción drástica de los servicios erogados. En los mismos años el congreso local propuso entonces conseguir un empréstito extraordinario, cuyo monto se fijó en un principio en medio millón y luego en un millón y medio de pesos, sin que se pudiera concretar. Posteriormente, el primer trimestre de gobierno revolucionario de Gustavo Baz, entre finales de 1914 y febrero de 1915, acusaba un déficit de 150 mil pesos, equivalente a 29 por ciento de los ingresos, por gastos militares, mientras que el déficit municipal acumulado hasta abril de 1916 equivalía a 320 886 pesos. De ahí en adelante, la acumulación de pasivos se incrementó, sin tener siquiera un registro estadístico. De manera que, a la caída del régimen huertista, las finanzas públicas estatales se encontraban profundamente debilitadas, y el desorden sucesivo en buena medida

llevó hasta un extremo tendencias que ya estaban presentes.

El segundo elemento que dislocó en profundidad el orden hacendario fue la progresiva pérdida del control sobre el territorio por parte del gobierno. Amplias zonas de territorio fueron sustraídas, de manera intermitente o permanente, al control político y administrativo. Por lo general, se llegó a la pérdida de las comunicaciones del centro con las unidades periféricas del sistema fiscal. En realidad, después de 1913 el fenómeno que presenciamos es la ruptura del monopolio de extracción de los recursos fiscales: las diferentes facciones en lucha se transformaron en poderes fiscales en competencia para la obtención de recursos. En este marco, la confusión y multiplicidad de poderes alteró y disolvió los confines entre diferentes esferas impositivas. Los poderes federales ocuparon e intervinieron propiedades territoriales en el estado, que entonces no reportaban fiscalmente, la contribución federal fue elevada de 20 a 50 por ciento en 1916, los municipios se adueñaron o dejaron de recaudar los impuestos estatales, y múltiples transferencias irregulares compensaban episódicamente estos desequilibrios.

En orden de importancia, entre las consecuencias del descontrol administrativo figura, en primer lugar, la erosión y pérdida de las bases documentales de la hacienda. La destrucción y sustracción de los archivos y registros fiscales en las Administraciones de Rentas produjeron un vacío informativo. La creación de un aparato de recolección de datos fiscales había sido una de las tareas emprendidas dentro de las reformas hacendarias del gobernador Villada, y aunque de manera incompleta y desigual había llevado a avances significativos en la labor de las oficinas rentísticas. A partir de 1913-1914, en el vórtice de asaltos de milicias zapatistas, bandoleros y enfrentamientos armados desaparecieron progresivamente los empadronamientos y los registros locales de causantes, así como la contabilidad. Todos eran insumos necesarios para el funcionamiento del sistema hacendario, que sólo se reconstituyeron parcialmente hasta finales de la década de 1920, durante la administración de Carlos Riva Palacio.

Por otro lado, se verificó la disrupción de la organización jerárquica de la hacienda estatal. La Dirección General de Rentas, desde 1897, había sido el centro director y coordinador de esta última, con las funciones de elaboración presupuestal, control sobre recaudación y distribución de los caudales, contabilidad, contratos, inspección. Este organismo fue suprimido en 1915, con la atribución de todas las funciones al Tesorero General, lo cual produjo una imposible centralización. El descabezamiento prosiguió a nivel territorial, donde se registró un fenómeno de pérdida generalizada de capital humano. En las administraciones distritales de rentas hubo abandono y alejamiento de funcionarios, junto con la extinción de los jefes políticos que representaban al Ejecutivo y tenían también facultades para intervenir en el proceso hacendario. El reemplazo de tales funcionarios se hizo con criterios de lealtad política y personal basados en la "identificación total con la causa constitucionalista", y por lo tanto deficientes desde el punto de vista administrativo. El descontrol fue especialmente agudo a nivel municipal, donde la suspensión de comunicaciones y fiscalización y la falta de autoridades condujo a un verdadero caos hacendario. A partir de 1914, en la mayoría de los 118 municipios de la entidad hubo paralización de la actividad recaudatoria normal, gastos sin control, fraudes y prácticas abusivas como la reintroducción de las alcabalas. El intento de instituir una coordinación financiera y fiscal de los municipios a través de los tesoreros de las cabeceras, no produjo resultados y el estado de desorden fiscal y contable de los erarios municipales permaneció sustancialmente inalterado en los años siguientes.

El tercer anillo en la secuencia de desarticulación, fue la alteración sustancial de las relaciones ciudadanía-Estado o entre ciudadanos y poder. Las circunstancias políticas y económicas favorecieron una pérdida de confianza en las autoridades, percibidas como expresión de un poder débil, inestable, arbitrario. Antes del

llamado restablecimiento del orden constitucional en 1917, "los derechos de carabina", es decir la imposición armada de las decisiones del gobernante en turno, fueron la modalidad principal de las relaciones políticas. Junto con ello, la emisión inflacionaria de billetes, que trastornó radicalmente los precios y las unidades de valor; la insolvencia sobre las deudas públicas, la incapacidad de proporcionar seguridad, la falta de respeto de los derechos de propiedad condujeron al quebranto generalizado de la disciplina fiscal. El gobierno, o los poderes armados que querían representarlo no estaban en condiciones de asumir un compromiso creíble con la sociedad, fundamento del pacto fiscal entre gobernantes y gobernados. A su vez, la debilidad de la administración estatal y del aparato fiscal mermó en buena parte el poder sancionatorio y coactivo; la escasez de información, personal y recursos inhibieron la labor de recaudación de rezagos y multas, así como la medición de los valores fiscales, de manera que no pagar los impuestos se volvió una práctica más extensa y con menores costos asociados. La reconstrucción de la legitimidad no fue un resultado inmediato del triunfo de la facción carrancista y, aun después de 1917, siguieron vigentes muchas de las condiciones que la obstaculizaban. El equilibrio que se consolidó entre fisco y ciudadanía fue el que el gobernador Carlos Riva Palacio (1925-1929) definió así: "La vida falsa y fraudulenta que tiene, en donde cada contribuyente dice la mayor mentira posible y el estado crea impuestos descabellados y confiscatorios."

En términos generales, estos elementos incidieron en el proceso de crisis y desarticulación de la economía regional, que a su vez repercutió sobre las finanzas públicas. Hubo contracción de actividades y reducción de los intercambios, disminución e interrupción de los transportes y las comunicaciones, desmonetización y regreso a mecanismos de intercambio por trueque en el campo; paralización y cese de actividades industriales, cierre de las instituciones financieras existentes: el Banco del Estado de México (intervenido) y la sucursal de Banamex. Además, las condiciones de inestabilidad política e institucional permitieron la reaparición, tanto en el estado como en varias otras regiones del país, de impuestos alcabalatorios, que recaían, con nombres diferentes, sobre el consumo y el tránsito de mercancías y vehículos. Pero en un área tan predominantemente rural como la mexiquense, la variable económica que más influía en el contexto regional, encima de cualquier otro sector, es dada por los niveles de la producción agrícola. Desde este ángulo, la década entera de 1910-1920 se puede definir como de crisis agraria permanente. Inicialmente, hubo pérdida de cosechas debido a adversidades meteorológicas (1910-1911); entre 1912 y 1917 la combinación de incursiones zapatistas, bandolerismo, operaciones militares afectó las actividades agropecuarias mediante las confiscaciones y la disminución de brazos por enlistamiento, la inseguridad física, las dificultades o incluso la imposibilidad de transporte. Ello derivó en un grave déficit de producción cerealícola y de alimentos, cuyas evidencias son abundantes. Los precios del maíz y otros granos fueron sujetos a controles rígidos, racionamiento, fijación de precios y gravámenes a la salida de los distritos. A partir del triunfo nacional de la facción carrancista, la pacificación del territorio fue parcial y tardía, a raíz de la presión militar zapatista en el sur del estado; pero, sobre todo, las unidades agrícolas grandes y medianas se enfrentaron a la amenaza latente de expropiación por parte del gobierno, de las reivindicaciones de los pueblos, y de pleitos legales. La disminución de las áreas sembradas y de los cultivos fue la respuesta de los propietarios a la inseguridad en cuanto a derechos de propiedad, que el gobierno estatal (así como el federal) trató inútilmente de paliar o solucionar mediante la promulgación de decretos que facultaban a cualquiera a sembrar en tierra ajena no cultivada. Aun sin disponer de datos cuantitativos que permitan la medición, parece cierto que la agricultura mexiquense tuvo una prolongada caída productiva y resintió un proceso de empobrecimiento. Ciertamente este fenómeno no se manifestó de manera uniforme en todos los distritos, y es incluso posible que hubiera habido zonas beneficiadas en cuanto a precios y capacidad productiva, pero en términos agregados hubo pérdida neta.

En un régimen constitucional el erario público vive de la captación de una porción de la riqueza privada,

aceptada por los gobernados: en la década de 1910 ambas condiciones eran extremadamente precarias, por la destrucción de riqueza y la disolución del pacto fiscal. En conjunto, la hacienda estatal experimentó un retroceso a las condiciones de buena parte de siglo xix: crónicamente deficitaria, discrecional y dominada por procedimientos no constitucionalizados: contribuciones e impuestos extraordinarios, gastos fuera del presupuesto, reducciones de sueldos, suspensión de pagos, acumulación de deuda flotante no contabilizada. Asociado con ello, se verificó la ulterior restricción de la base impositiva, el predominio del gasto militar sin control, la desaparición de ramas enteras de servicios públicos. Estos fueron los instrumentos esenciales para la supervivencia de la administración durante los años de la "dispersión de poderes", pero que no desaparecieron después de 1917 sino que dejaron una pesada herencia para las finanzas estatales. El argumento que queremos presentar es que la baja tan radical de recursos humanos, financieros, informativos en el aparato estatal, junto con la de la confianza de los ciudadanos, obstaculizaron el proceso de recuperación hacendaria sustrayéndole puntos de apoyo, y lo dilataron de manera que no se pudo afirmar en la década posterior.

Cambio institucional y experimentación hacendaria

Las medidas de los variados gobernantes del periodo preconstitucional fueron en su mayoría efímeras y marginales por no llevarse a cabo o ser abrogadas por sus sucesores. Antes de 1917 los cambios causados por la Revolución en la estructura fiscal del estado fueron esencialmente la abolición del impuesto de capitación y la extensión de la contribución predial, alrededor de los cuales se mantuvo buena parte de los impuestos y las contribuciones existentes. Sin embargo, por lo que se refiere a la estructura del gasto, las numerosas y disímiles iniciativas del periodo 1914-1917, tales como los experimentos de las colonias industriales en Toluca, los centros recreativos para obreros, las Fiestas del arte, tuvieron el efecto de agotar el presupuesto y agrandar el déficit, sin proporcionar beneficios sociales. A ello habría que agregar los nuevos organismos creados por la Revolución, las Juntas de conciliación y arbitraje y la Comisión agraria, dirigidos a satisfacer exigencias sociales sin que los recursos materiales pudieran sustentarlos. Reflejo de ello era el hecho de que para mediados de 1918 los sueldos de los empleados estatales tuvieran tres meses y medio de rezago y que en la ciudad de Toluca se aglomerara población en estado de mendicidad.

En este marco, la tarea que enfrentaban los gobernantes mexiquenses era doble: reorganizar la hacienda pública y adecuarla a los cambios ideológicos y las presiones políticas que se habían afirmado a nivel nacional. Dicha tarea fue llevada a cabo a través de un proceso de experimentación hacendaria. Lo que sigue es una evaluación de las características y los rasgos de esta vertiente y sus resultados. Para analizar la dimensión del cambio en la estructura institucional de la organización hacendaria, es preciso hacer referencia al debate del congreso constituyente y a la nueva Constitución estatal de 1917. En materia fiscal, la nueva carta introdujo modificaciones importantes en tres puntos: la organización de la hacienda pública, las relaciones entre esfera estatal y municipal, y la política impositiva. Con respecto a ellos, el debate constituyente revela el enfrentamiento de varios planteamientos generales: uno favorable a la ampliación del control legislativo y a la autonomía municipal, otro centralizador y más jerárquico; uno que propugnaba la Constitución como ámbito de definición de las reformas, otro que propendía por dejar a leyes secundarias la tarea de modificar la estructura económica y social. Los puntos decisivos de controversia se localizaron alrededor de la autonomía hacendaria de los municipios y de la facultad a nombrar (y remover) a los principales funcionarios –tesorero y procurador de hacienda– por parte del ejecutivo o del legislativo, y la introducción de los preceptos de reforma agraria. En cuanto a los primeros dos puntos, la postura ganadora en la elaboración constitucional estableció que los funcionarios citados fueran nombrados por el ejecutivo, y

concedió a los municipios autonomía en la gestión del gasto, aunque bajo la observancia formal de presupuestos de ingresos votados por la legislatura estatal. Además, prescribió que uno de los principales rubros de recaudación, el impuesto de ventas, pasara a la esfera fiscal municipal, para fortalecer la idea del Municipio Libre, siguiendo la consigna carrancista. Otros cambios propuestos por la nueva carta apuntaban a una modificación del edificio hacendario: la Dirección General de Rentas fue reemplazada con la creación de la Procuraduría General de Hacienda, encargada de cuidar los intereses de la hacienda pública, y con la atribución de las funciones recaudatorias a la Tesorería General, siendo los dos órganos dependientes del poder ejecutivo. A la Contaduría de Glosa, que permanecía como órgano del poder legislativo, se le encomendó la revisión de la contabilidad estatal.

Por lo que se refiere a la política impositiva, la Constitución intentó echar los cimientos de un programa de reforma de la tenencia de la tierra. En parte con las consignas agraristas, en parte por comodidad administrativa, las nuevas autoridades asumieron que la mayor fuente de la riqueza radicaba en la tierra, y que ésta se encontraba justipreciada fiscalmente. El reformador agrario mexiquense, Andrés Molina Enríquez, en su función de secretario de gobierno, fue el inspirador de la introducción de postulados agraristas en la Constitución. Se adoptó una limitación a la extensión de la propiedad territorial: 700 hectáreas en despoblado, y 300 hectáreas en las inmediaciones (4 km) del centro de un núcleo de población (mil habitantes). Consecuentemente, la extensión territorial se volvió tasable, con cuotas progresivas por hectárea a partir de los límites fijados, en función de estimular el fraccionamiento de las grandes propiedades. Ello dio vida a un conjunto de medidas de experimentación hacendaria, que trataban de introducir elementos de justicia social, redistribución impositiva, buscando, al mismo tiempo, la maximización de los ingresos estatales. El sistema fiscal fue empleado, aunque de manera errática y poco coherente, como desincentivo para el mantenimiento de las haciendas e impulsor de mecanismos para su desmembramiento. El cuadro 4 reúne las principales medidas fiscales que afectaron la propiedad rural entre 1917-1920, y que fueron adoptadas en su mayoría fuera de los canales presupuestarios como fruto de facultades extraordinarias atribuidas al Ejecutivo.

Cuadro 4

Experimentación hacendaria e impuestos "correctores", 1917-1920

1917	Facultades extraordinarias del Ejecutivo en Hacienda impuesto a la extensión territorial >700 he, graduado con 3 tarifas progresivas según excedente; +35% adicional en contribución predial
1918	aumento de los valores fiscales de la propiedad, desde 50% hasta 200%
	Facultades extraordinarias del Ejecutivo en Hacienda
	Impuesto especial sobre producción trigo (80 c. por carga de 161 kg.)
1920	recargo 10% terrenos ociosos y a propiedades de personas no residentes

Fuentes: Gaceta del Gobierno, 1916-1920; Leyes de Ingreso del Estado de México.

Como se puede apreciar, el aumento de los valores fiscales de la propiedad inmueble por decreto del Ejecutivo fue el instrumento más empleado. En un principio la propiedad fue sujeta a un aumento de 25 por ciento por la propiedad rústica y 15 por ciento para la urbana. Sucesivamente, los aumentos del valor fiscal (de 50 a 200%) fueron graduados según el valor de la propiedad, con criterios proporcionales dirigidos a trasladar la carga fiscal sobre la gran propiedad. El resultado fue un aumento agregado de 72 por ciento en el valor fiscal de la propiedad inmueble en el Estado, que fue elevado de 50.1 millones de pesos en 1911 a 86 millones de pesos en 1922.

Los resultados producidos por el cambio institucional cristalizado en la Constitución, fueron modestos e insignificantes desde el punto de vista de la hacienda estatal y su reorganización. Los nuevos organismos tuvieron una vida administrativa reducida por las insuficiencias jurídicas y la escasez de recursos. La Procuraduría de Hacienda fue limitada por la falta de reglamentación legal de sus funciones y labores, que fue expedida sólo en 1922, y la ausencia de inspectores. Igualmente, la Contaduría de Glosa fue constreñida por la dotación insuficiente de personal que inhibió sustancialmente el cumplimiento de sus funciones. Otra innovación en el panorama hacendario fue la Proveeduría General, creada en 1919 para desempeñar una función importante en la sistematización y racionalización de los aprovisionamientos del sector público. En este caso, la falta de crédito por parte del gobierno del estado limitó considerablemente los alcances de este organismo, ya que los proveedores sólo aceptaban pagos inmediatos en efectivo.

Desde el punto de vista normativo, la parte hacendaria del texto constitucional era una de las más débiles, con faltas e imperfecciones, con algunos aspectos que representaban un paso atrás ante los avances de la hacienda liberal prerrevolucionaria. Era el caso de dos instrumentos fundamentales de la organización liberal –el presupuesto y la cuenta del tesoro–, de los cuales la constitución no hacía mención. Por eso, la Ley de hacienda de 1923 fue importante en ajustar la organización hacendaria, pues superaba las limitaciones citadas, y elevaba los criterios de control parlamentario sobre la hacienda. Sin embargo, una definición estable de la organización hacendaria del estado estaba aún por venir, y el proceso de reajuste no había terminado, como demuestra la promulgación de una nueva Ley general de hacienda pocos años después, en 1929.

En conjunto, el programa de agrarismo fiscal e independencia municipal tuvo resultados escasos y contradictorios. La débil capacidad administrativa, y los sistemas muy ineficientes de medición impidieron que el aparato fiscal aplicara los nuevos impuestos, que en buena parte cumplieron más una función política de amenaza latente que de recaudación impositiva. Un ejemplo claro de ello es dado por la cuestión del catastro. A partir de 1915, haciendo eco a los desarrollos del programa carrancista, se proclamó reiteradamente la necesidad de la formación de un catastro de la propiedad raíz, que permitiera superar la práctica de las cotizaciones imprecisas y discrecionales y, al mismo tiempo, censar todas las propiedades que permanecían ocultas. Pero la penuria de recursos y el constante estado de emergencia financiera, los contrastes políticos y la desconfianza de la sociedad, fueron suficientes para vanificar las consignas voluntaristas. Los propietarios no manifestaron los datos requeridos para censar sus propiedades y el gobierno estatal no los pudo exigir u

obtener de otra manera, y decretó una cadena de prórrogas entre 1917 y 1922. El catastro no se realizó ni entonces ni después.

Por otro lado, se trataba de extraer más recursos de la propiedad inmueble que, como se ha visto, venía afectada por las dotaciones de tierras, la inseguridad, los pleitos legales con los pueblos y las difíciles coyunturas económicas. Significativamente, al mismo tiempo que se elevaban los valores fiscales, se sucedían las condonaciones parciales o totales por impuestos prediales no pagados en los años anteriores, debido al estado de ruina, violencia, empobrecimiento en varios distritos del estado. La rentabilidad promedio de la mediana y gran propiedad ciertamente debió de haber bajado, y ello en parte explica las fuertes resistencias de los causantes al ajuste de los valores fiscales. Estas condiciones, aunadas a la falta de datos catastrales y de mediciones, impidieron la aplicación de los nuevos impuestos agrarios. El impuesto sobre tierras ociosas, instituido en 1920, no generó un flujo significativo de ingresos, debido a la falta de información y cooperación por parte de las administraciones de rentas, y fue abolido. En 1921, la legislatura aprobó la reforma constitucional que eliminaba el impuesto a la extensión territorial excedente.

Para concluir el examen de los cambios de la estructura impositiva en el clima de experimentación hacendaria, consideraremos la cuestión del impuesto de ventas, que afectaba el consumo y la actividad comercial. Éste había perdido el segundo lugar como fuente de ingresos en la hacienda estatal a favor del de capitación: después de la abolición de aquél en 1912, se vio luego rebasado por el de metales. Esto se debió al hecho de que las operaciones comerciales fueron uno de los renglones más afectados por el ciclo revolucionario, con disrupción de los circuitos mercantiles, regreso, en ciertos casos, a economías de autosuficiencia, escasez de circulante. Además, como ya se anotó, hubo el resurgimiento de impuestos alcabalatorios de vario tipo en los distritos. Las modificaciones al impuesto de ventas consistieron en el aumento de las cuotas y, como se ha visto, en su asignación constitucional a la hacienda de los municipios. El traslado del impuesto de ventas a la esfera fiscal municipal produjo resultados desastrosos desde el punto de vista de la recaudación. Si se excluyen Toluca y El Oro, en los otros municipios la disminución con respecto al rendimiento promedio fue muy acentuada, con porcentajes que iban de 50 hasta 80 por ciento. La escasa organización de las haciendas municipales, la impreparación de los funcionarios, y la existencia de fuertes mecanismos de clientelaje explicaban el descenso abrupto de este impuesto. De hecho, en respuesta a esta situación, en 1921 el Congreso, tal como hizo con las disposiciones agraristas, modificó el texto constitucional y reincorporó el impuesto de ventas al erario estatal. El cambio institucional drástico y sin preparación había causado una profunda desorganización a nivel municipal, y la experiencia del municipio libre se había demostrado incapaz de asumir una dimensión fiscal que la respaldara, y el paso atrás fue una medida de rescate financiero.

La hacienda pública que emergió del proceso de cambio institucional mantuvo la centralidad fiscal del predial y la centralidad de los bienes raíces en la tributación, que ya existían en los años prerrevolucionarios. La aportación de los bienes raíces en la recaudación en la década 1910-20 fue fruto de gravámenes extraordinarios y de los decretos de aumento del valor fiscal de la propiedad; en el decenio sucesivo se consolidó con la elevación de las cuotas hasta 14 al millar desde 1922, aunque ésta fue primitiva y regresiva por ser horizontal y no escalonada. La contribución predial representó una proporción cercana a 40 por ciento de todos los ingresos por impuestos y fue la fuente principal de lo recaudado hasta que el impuesto al comercio y la industria lo superara en los años cuarenta. El Estado de México seguía siendo una sociedad y una economía predominantemente rural, y el sistema fiscal reflejaba este dato.

Es de subrayar que uno de los pocos factores que fortalecieron al erario estatal fue el resultado de un hecho de

alguna manera fortuito. La excepcional bonanza de la zona minera de El Oro, explotada por compañías angloamericanas, confirió al impuesto sobre metales preciosos, un papel acrecentado de la estructura impositiva, supliendo entre 1915 y 1925 la caída de los otros ingresos. La tasación de las empresas mineras fue un sostén muy importante para el erario estatal en el difícil decenio de la revolución, y no sólo porque llegó a representar la tercera, y en unos años la segunda fuente de ingresos ordinarios. El hecho de que las empresas fueran extranjeras y que se concentraran en un solo lugar, volvió la recaudación fácil e inmediata, y además el pago del impuesto en oro benefició desde el punto de vista cambiario las finanzas estatales, que hallaron en las empresas una fuente de crédito extraordinario, a través de anticipos y préstamos.

La difícil normalidad hacendaria

En suma, los experimentos revolucionarios no fueron capaces de proporcionar una base firme para la reorganización de la hacienda pública mexiquense. El indicador más explícito de las condiciones de precariedad es dado por la desconfianza del público hacia el gobierno del estado. En 1919, se consideró que la única solución viable para solventar el déficit creciente de las finanzas estatales era el lanzamiento de un empréstito. La legislatura lo autorizó por una suma de 250 mil pesos sin interés, y el gobierno trató de obtener suscripciones, pero al cabo de nueve meses sólo había podido obtener una cuarta parte (26%) de la emisión, después de lo cual se suspendió la operación. En 1920 el gobierno declaró la imposibilidad de pago y suspendió la amortización del empréstito. El recurso a la deuda pública desapareció, como es obvio, de las medidas a disposición de la administración estatal. Los graves desequilibrios financieros no podían ser resueltos de esta manera.

A partir de 1921, tras la llegada a la presidencia de Álvaro Obregón se presencia una disminución, relativa, de la inestabilidad política, que pudo haber influido favorablemente sobre las condiciones hacendarias del estado. Efectivamente, se pueden detectar síntomas inequívocos de estabilización: por un lado la presencia de gobernadores constitucionales que regentan el Estado por periodos cuatrienales (desde Abundio Gómez), por el otro, la menor incidencia de la conducción hacendaria a través de las facultades extraordinarias del Ejecutivo. A diferencia de lo que acontecía en ámbito federal, el presupuesto ordinario, discutido y aprobado por el Congreso volvió a ser un momento importante de la marcha hacendaria. Pero estos fenómenos tienen una validez y representatividad limitada con respecto a la dimensión general de la hacienda pública. Esto es, no significaron una mejora sustancial de las finanzas públicas, capaz de absorber el atraso acumulado. Entre los indicadores más específicos que se necesita tomar en consideración, nos concentraremos aquí en el problema del déficit. Por lo que se refiere a este aspecto, la información disponible indica que el desequilibrio de los ingresos con los egresos se redujo con respecto al periodo anterior, pero permaneció durante buena parte de los años veinte. En el cuadro 5 se presentan los datos esenciales para medir este fenómeno.

Cuadro 5

Gastos presupuestados, ejercidos y déficit, 1917-1928

Gastos	1917-1920	1921-1924	1925-1928
A. Presupuestados	9,600.08	9,737.38	n.d.
B. Erogados	6,366.00	8,405.80	11,183.49

Diferencia % A-B	-34%	-14%	n.d.
C. Ingresos	5,467.62	8,171.35	10,624.62
Déficit (B-C)	14%	3%	5%

Fuentes: Gaceta del Gobierno, 26 de septiembre 1925; "Memoria del gobernador Riva Palacio", art. cit., pp. 232 s.

Como se puede observar, aunque las proporciones disminuyen en los tres cuatrienios, los vencimientos devengados estuvieron generalmente por debajo de las asignaciones presupuestales, por el recorte de ramas enteras de servicios públicos; a su vez, los egresos realmente ejercidos fueron inferiores a estos últimos, es decir a los compromisos de pago, y el déficit fue financiado mediante rezagos en el pago de sueldos y posponiendo los pagos a los proveedores. El hecho de que el déficit se mantuviera, aunque en porcentajes mucho más reducidos, significó dos consecuencias. En primer lugar, sólo en 1927, por primera vez desde 1913, la administración estatal estuvo en condiciones de pagar los sueldos íntegros a los servidores públicos. En segundo lugar, la deuda acumulada pero no consolidada, sobre la cual el gobierno no ofrecía datos e información completos, sólo tuvo una ligera amortización y representaba, aún en 1927, un monto de 700 mil pesos, igual que a principios de la década y equivalente a una tercera parte de los ingresos promedio.

Dadas estas condiciones, la hacienda pública estatal conservaba un estado de precariedad y fragilidad latentes. La creación de los ejidos sustrajo una parte importante de la riqueza inmueble al erario público, generando una fenómeno de extraterritorialidad fiscal. Pese a los llamados del gobierno estatal, los ejidatarios fueron constantemente un sector social que aportaba poquísimo al erario estatal, entre una tercera parte y la mitad de las contribuciones que les habían sido fijadas. De esta forma, el objetivo social de la redistribución de la tierra se contrapuso a la universalidad de la imposición y debilitó el erario público. Por otra parte, las características del sistema fiscal y la amenaza pendiente sobre los derechos de propiedad desincentivaron el arraigo de nuevas actividades productivas, la inversión y la modernización de los sectores tradicionales. La base tributaria del erario estatal estaba representada por actividades poco dinámicas como la agricultura de temporal, la extracción de pulque, o aleatorias como la minería de metales preciosos.

En este marco, la coyuntura de 1927-1930, en la cual se conjuntaron desajustes recaudatorios locales, el decaimiento abrupto y el cese de la explotación minera en El Oro por agotamiento de las vetas, los problemas de la rebelión cristera y los primeros efectos de la depresión internacional sacudió e impactó negativamente las finanzas públicas, propagando señales de crisis aguda. Así mismo, la respuesta política y hacendaria del gobierno estatal fue, por un lado, buscar la ayuda y la cooperación estrecha con la federación, renunciando a la retórica de la soberanía estatal; por el otro, lanzar un masivo programa de exenciones fiscales a los establecimientos y plantas industriales que se localizaran en el estado. En ambos casos, se retomaban soluciones ya adoptadas en la época porfiriana, y que habían sido objeto de crítica después de la caída del régimen.

De las finanzas públicas a la economía pública

Ahora estimaremos algunas de las principales consecuencias de largo plazo del derrumbe de la hacienda pública durante la revolución y la incapacidad de reorganizarla de manera eficiente en los años sucesivos, una vez que se pudo llevar a cabo una normalización relativa de la marcha hacendaria estatal. El primer paso es el de averiguar la evolución de la oferta de bienes públicos, que remite a la presencia del estado en la vida económica y social y a sus relaciones con la ciudadanía. Como se ha visto, el problema del erario estatal fue su carácter crónicamente deficitario, ligado a la incapacidad de las administraciones de financiar sus necesidades y obligaciones. En el periodo 1912-1929 ello repercutió significativamente en la vida de la entidad.

En términos demográficos, el Estado de México fue una región especialmente afectada por los acontecimientos de esta etapa. El cuadro 6 presenta los indicadores básicos de la evolución demográfica estatal y su relación con la nacional.

Cuadro 6
Crecimiento demográfico del Estado de México, 1910-1930

	1. Población estatal	2.Tasa de crecimiento promedio anual	3. Tasa promedio anual nacional
1910	988,643		
1921	884,617	-1%	-0,5%
1930	989,846	1,3%	1,7%

Fuentes: I. Szasz, "La población", art. cit., p. 96.

Los datos permiten apreciar que entre los censos de 1910 y 1930 su población prácticamente no aumentó. Entre 1910 y 1921 el ritmo de decremento de población fue el doble del promedio nacional, mientras que en la década sucesiva la recuperación fue sustancialmente inferior. La información disponible indica que esta considerable contracción fue fruto del empeoramiento de las condiciones de vida, alimentación, abasto, higiene, salud, causado por la disrupción de los mercados y la reducción de los recursos disponibles. Dicho empeoramiento se reflejó en tasas de mortalidad más altas así como en la migración de mexiquenses a la ciudad de México y otros estados, e incluso a Estados Unidos. La relación de este movimiento de la población con las finanzas públicas y el impacto de la Revolución no es clara ni unívoca y necesita precisiones.

Para averiguar y medir las consecuencias del deterioro notable de las finanzas del estado sobre los niveles de bienestar, hemos recurrido al análisis del gasto público en tres sectores: salud, educación y obras públicas. Por lo que se refiere al primero, se puede observar que los porcentajes del gasto estatal en el rubro de salud muestran un descenso progresivo y casi constante a lo largo del periodo. Mientras que el promedio para los años fiscales 1909 y 1910 fue de 4.5 por ciento sobre los gastos realizados, según los presupuestos tuvo un

pequeño repunte con 5.2 por ciento en 1913-1914, para bajar luego a 4.5 por ciento en 1919-1920, 3.6 por ciento en 1920-1921, tocar un mínimo de 2 por ciento en 1925 y subir a 2.9 por ciento en 1929. Dadas las prácticas discrecionales de gasto estatal y la ausencia de cuentas, los porcentajes posteriores a 1911 representan sólo una indicación y no un egreso ejercido, y es posible que sobreestimen la cuantía de los fondos efectivamente invertidos en este rubro. Resulta de todas maneras sorpresivo contrastar las proporciones del gasto en salud con el dinero asignado para una función ciertamente secundaria como la banda estatal: en 1920-1921 y 1925 esta última figuraba en el presupuesto con cifras equivalentes a 40 por ciento del primero. Es difícil establecer las consecuencias directas de esta reducción del gasto sobre el funcionamiento del sector salud, y las condiciones sanitarias de la población, debido a la falta de datos y estudios. Los indicadores disponibles, aunque parciales, reflejan un deterioro de los servicios estatales. En este marco, las vacunaciones antiviruela, enfermedad que representaba una de las principales causa de defunción, en 1920 y 1930 eran menos de la mitad que las aplicadas en 1911. Por otro lado, es también significativo que en el quinquenio 1921-1925 la proporción de muertes sin clasificación médica haya sido de 10.1 por ciento, un tercio superior a la del quinquenio 1906-1910 (7.5%). Las causas que se perfilan tras este dato, tales como la disminución de médicos, de camas en hospitales, o la recolección defectuosa de información, remiten a la caída de cantidad y calidad en la salud pública del Estado de México. De hecho, en 1930, la tasa bruta de mortalidad del estado era 22 por ciento superior a la del promedio nacional.

La educación presenta un cuadro que confirma y al mismo tiempo agudiza la tendencia del sector salud. Durante el gobierno del general Villada, el Estado de México había emprendido un esfuerzo educativo de gran intensidad, que se tradujo en porcentajes muy elevados de gasto en este rubro, hasta alcanzar niveles promedio de 35 por ciento sobre los egresos. En la gestión de Fernando González (1904-1910), el gasto en educación tuvo una disminución sensible y se asentó en 29 por ciento del presupuesto. La década de 1910 representó en este sentido una ruptura considerable, debido a la disrupción del gasto educativo y el abandono de escuelas e instituciones por parte del gobierno estatal, especialmente en las áreas rurales. Luego, en los años de 1920, la asignación presupuestal para educación volvió en promedio a niveles de 30 por ciento sobre el total, insuficientes para recuperar el rezago acumulado anteriormente.

La contracción del gasto público condujo a una drástica reducción de las labores educativas, que se extendió por casi dos décadas. El cuadro 7 reúne los principales indicadores acerca del tamaño de la educación primaria en el estado.

Cuadro 7
Número de escuelas primarias estatales, alumnos y asistencias, 1903-1925

	Número de escuelas	Alumnos	Asistencia media
1903	943	50,324	n.d.
1910	918	49,885	32,030
1915	891	41,998	29,000
1917	542	25,235	17,327
1920	601	38387	29.032

1925	488	n.d.	n.d.
------	-----	------	------

Fuentes: Mílada Bazant, *Escuelas...*, op. cit., para los datos hasta 1910; Carlos Herrejón Peredo, *Historia del Estado de México*: Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1985, p. 220.

Con respecto a 1910, en 1920 el número de escuelas se había reducido 35 por ciento y el de alumnos 23 por ciento, aunque la asistencia media tuvo una disminución inferior (-9%); para 1925 disponemos sólo del dato de las escuelas, aun más bajo que el de 1920. Los datos cuantitativos son respaldados por la información cualitativa que nos indica en general de un deterioro de las condiciones educativas en cuanto a edificios, útiles, sueldos de maestros durante la segunda y tercera décadas del siglo xx. Después de las prolongadas turbulencias de 1912-1917, la persistencia de las incursiones zapatistas, el levantamiento de Obregón (1920), la rebelión delahuertista (1923), el conflicto cristero (1927-1928) indujeron aumentos del gasto militar que se tradujeron en recortes del presupuesto educativo. Especialmente afectadas fueron las áreas rurales, donde se llegó a un verdadero abandono de escuelas e institutos por parte del gobierno estatal. Significativamente, para llenar por lo menos en parte este vacío, se necesitó la intervención federal: en 1922, pese al desagrado del gobierno estatal, la Secretaría de Educación Pública asumió la iniciativa de crear 200 escuelas rudimentarias en el estado, junto con varias bibliotecas. Ante esta situación el gobierno estatal, después del fracaso de descargar sobre haciendas y empresas la responsabilidad de crear y mantener las escuelas primarias, en 1923 decretó la reintroducción de un impuesto de instrucción pública y, por temor de su inconstitucionalidad, le dio el estatus ambiguo de impuesto adicional, administrado por una junta especial y que no figuraba en el presupuesto de ingresos. Todos los elementos mencionados anteriormente remiten a un retroceso en este ramo, cuyas consecuencias son bien reflejadas por los niveles de alfabetización. Mientras en 1910 el Estado de México tenía un porcentaje de analfabetismo levemente superior (4.5%) al del promedio nacional (83.5% frente 80%), en 1930 y 1940 la diferencia se elevó marcadamente hasta representar 18 y 22 por ciento. En conjunto, aunque la información disponible es insuficiente, el deterioro material y la contracción de la estructura educativa de estos años deben de haber significado un obstáculo para el desarrollo económico y social del estado.

El gasto en obras públicas es la tercera rama extraordinariamente sacrificada de manera excepcional en los presupuestos estatales, pese a la urgente necesidad de inversiones en caminos y carreteras, edificios, irrigación. En la década de 1910, esta rama desapareció por completo de los presupuestos, no hubo obras nuevas y más bien lo existente padeció daños, falta de mantenimiento, descuido. Entre 1920 y 1925, los egresos por obras públicas en promedio estuvieron por debajo de 1.5 por ciento del presupuesto, además de concentrarse en los gastos de ampliación del Palacio de Gobierno. Incluso el crecimiento bastante significativo de este porcentaje (4.4%) en 1926, que hacía pensar en la apertura de un ciclo de obras e inversiones públicas, fue constreñido en los años siguientes por la reorientación del gasto hacia lo militar, en respuesta a la rebelión cristera. Un buen indicador es el hecho de que en el periodo 1922-1929 los productos del servicio de telégrafos y teléfonos fueran iguales a los de los años 1908-1911, lo que remite a la falta de extensión o incluso la contracción de estas formas de comunicación. Todo lo expuesto confirma, en términos generales, el atraso relativo del Estado de México en las primeras décadas del siglo xx. Mientras que el promedio nacional del

índice de pobreza bajó 12 por ciento entre 1910 y 1930, en el Estado disminuyó sólo 3 por ciento. La ausencia de gasto real de inversión, de formación pública de capital, de servicios, puede explicar este atraso relativo en la mejora de las condiciones de vida.

Conclusiones

En suma, la evidencia disponible sugiere que, en el caso del Estado de México, la institucionalización difícilmente se afirmó en la década de 1910, y que el proceso de regularización y equilibrio de la hacienda estatal necesitó de un plazo mucho más largo y, en parte, se encomendó a soluciones ya adoptadas en el periodo del liberalismo porfiriano. La desarticulación del aparato fiscal estatal, en un marco de inestabilidad política, inseguridad individual y derechos de propiedad inciertos, no fue un paréntesis sino que erosionó las bases financieras, estadísticas y técnicas del sistema fiscal al punto de condicionar su funcionamiento durante un plazo largo. Desde el punto de vista hacendario, el impacto destructor de la Revolución superó con creces su aportación fundadora e innovadora, y dejó un saldo negativo y pesado para la generación sucesiva. La economía pública experimentó un fuerte deterioro ligado a la disminución de la presencia del gobierno estatal, y la oferta de bienes y servicios en sectores cruciales tales como educación, salud, obras públicas. Ello se tradujo incluso en un empeoramiento de las condiciones de vida en la entidad con respecto a los niveles de antes de la Revolución, y permite hablar de casi dos décadas perdidas desde el punto de vista del desarrollo regional.

Queda por ver si y en qué medida la experiencia del Estado de México es representativa de la evolución de otras áreas. El hecho de que éste experimentara un rezago relativo a otras entidades federativas, indica que la generalización sería probablemente incorrecta. Sin embargo, la información cualitativa y cuantitativa disponible sugiere que otros estados enfrentaron dificultades y problemas similares, cuya solución se arrastró por lo menos por dos décadas. Serán necesarias más investigaciones en escala regional para llegar a tener un panorama que permita generalizaciones sobre el impacto de la Revolución sobre toda la economía, y no sólo sobre algunas empresas y ramas de actividad. Y para ello es preciso no desligar los datos de los sectores productivos de los de las condiciones de vida. En la comprensión y explicación de la realidad histórica, crecimiento económico y niveles de bienestar difícilmente pueden entenderse separados.