

5  
2 ej'

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

## EL PAPEL DEL GASTO PUBLICO EN EL BIENESTAR SOCIAL DE MEXICO

PERIODO: 1982-1990

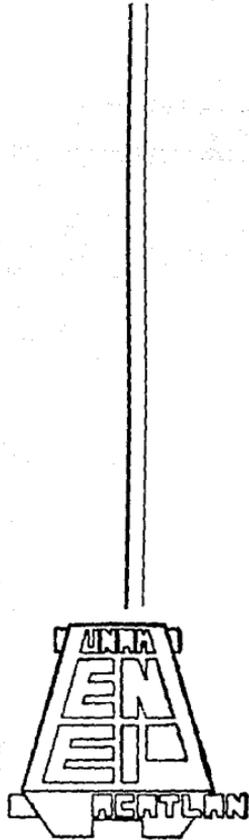


### T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :

MARTIN DE JESUS DIAZ VAZQUEZ

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Santa Cruz Acatlán, Edo. de México

1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

	Página
INTRODUCCION .....	1
CAPITULO I	
MARCO TEORICO	
a) Consideraciones generales .....	8
b) Perspectivas de análisis .....	13
c) Tipología del gasto público .....	21
d) El gasto público en la política económica .....	28
CAPITULO II	
EL GASTO SOCIAL: INSTRUMENTO DE PROGRESO SOCIAL	
a) Marco legal del bienestar social .....	33
b) Políticas del Estado en el bienestar social .....	41
c) Proyecciones y acciones .....	47
d) El gasto público programático en el bienestar social ...	74
CAPITULO III	
EL PROYECTO NEOLIBERAL	
a) Crisis y cambio estructural .....	82
b) Reordenación económica .....	91
c) Consecuencias y alcances en la disminución del gasto social .....	98
CAPITULO IV	
LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LO POLITICO-SOCIAL	
a) El gasto público social: se restringe pero no desaparece .....	103
b) Alianzas y compromisos políticos del Estado .....	110
CONCLUSIONES .....	116
RECOMENDACIONES .....	125
ANEXOS .....	130
BIBLIOGRAFIA .....	154

" Así, el pacto social del que hablamos sólo pudo volverse una realidad con la creación de las instituciones del Estado del bienestar ".

Esthela Gutiérrez Garza

" El verdadero obstáculo de la estrategia monetarista lo constituye el nudo de relaciones institucionales y compromisos políticos y sociales condensado en el Estado del bienestar ".

Guillermo Farfán

" Que las políticas de gasto social y de inversión pública se estructuren de tal forma que apoyen a los pobres del campo y de la ciudad mejorando la rentabilidad de su trabajo, y por tanto, su calidad de vida y la de sus familias ".

Consejo Nacional Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad

## INTRODUCCION

Dentro del amplio campo de actividades que abarca el Estado, destaca para los fines de este trabajo, la asignación del gasto público, como componente fundamental de las finanzas públicas, entendidas no como dependientes en forma exclusiva de la economía o de la política, sino de la interrelación y evolución de ambas. El gasto público no como asignación eficiente únicamente, sino también como implicación política, pues es la expresión del tipo de intervención estatal que se ha dado en el devenir histórico de la humanidad.

En la mayoría de los países contemporáneos, el bienestar social es un elemento muy importante del gasto gubernamental que ha estado permeado como decíamos, por el tipo de intervención política, económica y social que el Estado adquiere.

En el caso de nuestro país, la asignación del gasto público ha sido fiel reflejo de la política económica instrumentada en el período de Miguel de la Madrid Hurtado y en el inicio de la gestión de Carlos Salinas de Gortari. Bajo este marco, el objetivo final de este trabajo, es observar cual ha sido el papel del gasto público en el bienestar social de México. Para tal efecto, hemos dividido la presente investigación en cuatro capítulos que a continuación se comentan:

En el Primer Capítulo, Marco Teórico: se analiza la acción del Estado como regulador y conductor de la vida colectiva, que al pasar del tiempo y más propiamente al constituirse como Estado Moderno con la Revolución Francesa del siglo XIX, se han incrementado sus

obligaciones y se han hecho cada vez más complejas. Por lo que, analizar el papel que ha jugado el gasto público en el bienestar social de México, plantea necesariamente desde el punto de vista teórico, observar las opiniones más encontradas y diversas tendientes a determinar el grado y calidad de la intervención del Estado, pues de ello, dependerá la función social del gasto público y la cuantía de sus recursos.

Consideramos en primera instancia, la influencia del pensamiento liberal que en representación de Adam Smith y David Ricardo, promulgaron una mínima injerencia del Estado en los asuntos económicos de la sociedad; así también el surgimiento del "Welfare State" por su repercusión notable en el peso otorgado al rubro "benevolente" del Estado; los puntos de controversia entre el pensamiento liberal-democrático, que otorga a el Estado el papel de mediador entre los intereses de las clases sociales, para fomentar las normas y el desarrollo social, y el pensamiento social-demócrata que sugiere que los gobiernos socialistas podrían utilizar el Estado para crear una sociedad más justa e igualitaria a través de medios constitucionales y pacíficos. En un plano más específico, retomamos algunas perspectivas en torno a la maldad intrínseca de la intervención estatal, la ventaja social máxima y el carácter compensatorio de su intervención. Asimismo, señalamos algunos criterios clasificatorios del gasto público, para posteriormente pasar a hacer una breve reseña acerca de este instrumento fundamental de la política económica de los países contemporáneos.

El Segundo Capítulo, El Gasto Social: Instrumento de Progreso Social, hace hincapie en los elementos que efectivamente señalan el

gasto destinado al desarrollo social como un importante elemento que puede lograr el bienestar de la comunidad. Para ello, tomamos en consideración la Revolución Mexicana de 1910, que como fenómeno social provocó una serie de cambios cualitativos en el aspecto económico, político y social del país, que se reflejaron al plasmar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, diversas disposiciones jurídicas que cristalizaron importantemente la aspiración democrática de justicia social. De la Constitución se derivan todos los ordenamientos jurídicos que regulan de una manera directa el desarrollo social y que a la postre originan la creación de reglamentación jurídica en planos más particulares del bienestar social, baste mencionar tan solo los artículos 3o. 26, 27, 123, etc., que por su contenido social y político crean las bases para que el Estado se tornara más dinámico en su acción interventora. En este mismo capítulo, revisamos brevemente el campo de acción específico a través del cual se han desarrollado las políticas estatales en el bienestar social, observando la influencia significativa del gobierno en el desarrollo social a partir de los años 60, pues mejoró considerablemente las condiciones de vida de la población, vía el aumento del gasto público, lo que se confirma en el período que va de 1971 a 1982, que reafirmó la aspiración del Estado en conducir el desarrollo social. Por esta situación, es importante considerar las proyecciones y acciones de política social a partir de 1982, pues no obstante la indispensabilidad de las que fueron implementadas por las instituciones bienestaristas, se reconoce el abandono de la actuación benevolente del Estado del Bienestar Mexicano. A partir de

este año, los lineamientos estratégicos del gobierno se implementarían bajo un criterio de recorte, eficiencia y selectividad del gasto público en general y también del dedicado exclusivamente al sector bienestar social. Es por esto que resaltamos la importancia del Plan Inmediato de Reordenación Económica y la posterior plasmación de sus postulados en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), ya que ambos documentos se convertirían en el hilo conductor de la política económica a seguir en este país. De ahí que sea importante señalar en primera instancia los objetivos y lineamientos que contempla el Plan en este sentido y posteriormente revisar las principales acciones implementadas en materia de educación, salud, seguridad social, alimentación, vivienda, empleo y distribución del ingreso, relacionando estas actividades con los recursos presupuestados anualmente para este sector. Relación cuantitativa y cualitativa que nos permite observar la diferencia que existe en los criterios de política económica en relación a sexenios anteriores, pues a partir de 1982, la orientación del gasto público había cambiado en relación a tres factores muy importantes: a) la reorientación sectorial del gasto; b) la racionalización del gasto corriente en busca de la productividad y c) el proceso para institucionalizar la planeación democrática.

Hemos querido dejar como último punto de este capítulo, el gasto público programático, pues nos permite ubicar en un plano más concreto la materialización de la política social del gobierno, observando precisamente el comportamiento presupuestal de los principales programas, que algunas importantes instituciones bienestaristas

llevan a cabo en beneficio colectivo.

El análisis del proyecto neoliberal ( Capítulo Tercero ), nos confirma el cambio que experimentó la política estatal de gasto público a partir de 1982, ya que el mismo y la manifestación más notoria de la crisis de la economía mexicana, originaron que el gobierno diera un viraje a fin de mejorar la situación crítica del país y optara por una estrategia que se orientó en dos sentidos: la reordenación económica y el cambio estructural, que conllevan en sus principales líneas de acción la disminución del gasto público, hecho que finalmente dio cuenta de la desaceleración de la intervención económica del Estado. La reordenación económica no obstante que se planteaba como estrategia a corto plazo, implicaba ya una visión de corte neoliberal, es por eso que la serie de medidas que se implementaron vía búsqueda del cambio estructural, implicaban la reordenación económica del proyecto neoliberal que como veremos tendría serias repercusiones en el Estado del Bienestar Mexicano.

En síntesis, la crisis y la implementación de los nuevos criterios, seguramente nos lleva a plantear los alcances y consecuencias de la reducción del gasto público no como un proceso terminado, sino como la situación de coyuntura que establecerá la instrumentalización de un nuevo acuerdo entre el Estado y los diversos grupos sociales, que no permite el desmantelamiento de sus ámbitos asistenciales, pero que si busca una nueva alternativa para satisfacer sus compromisos inaplazables.

En el Capítulo Cuarto, La intervención del Estado en lo Político-Social, observamos que no obstante el serio cuestionamiento de las

políticas estatales expansionistas por parte de la presión de los agentes instrumentadores del proyecto neoliberal y de la crisis más severa que haya vivido el país, la existencia hoy en día de instituciones muy importantes como el I.M.S.S., el I.S.S.S.T.E., programas como el IMSS-COPLAMAR y la importancia política y presupuestal del PRONASOL, tienden a adaptarse a una nueva situación de compromiso social selectivo por parte del Estado, lo que hace muy improbable el desmantelamiento total de sus funciones sociales, más bien consideramos que la línea a seguir es canalizar el gasto público social pero de una manera selectiva, canalizando los recursos a lugares y grupos sociales que pudieran resultar focos de explosión social. La asignación de recursos a los diversos sectores sociales, permite al Estado un control político y también le otorga la posibilidad de expandir la productividad de la economía. Pero sobre todo, no puede renunciar a los compromisos y alianzas políticas que él mismo estableció, ya que caminan de forma paralela con la lucha de la clase trabajadora en obtener beneficios sociales que no son producto totalmente de un " Estado iluminado ".

Posteriormente se incluye un apartado de " Conclusiones y Recomendaciones ", que patentizan las ideas centrales manejadas en el desarrollo del trabajo, y que posibilitan establecer algunas propuestas alternativas acerca de lo que consideramos, debe ser el papel del gasto público y de las variables que lo influyen, en el bienestar social de México.

Finalmente, se incluyen cuadros anexos que contienen información relativa al análisis de las distintas variables que se ven afectadas o

están estrechamente ligadas al estudio del gasto público social.

Vale la pena mencionar que la mayoría de estos cuadros, así como los presentados al interior del trabajo, obedecieron a una elaboración personal, debido al tratamiento que se consideró pertinente dar a estas variables, sobre todo en lo referente a la formación de cuadros programáticos, diferencias porcentuales, determinación de cifras a precios constantes y especificación de abreviaturas utilizadas.

## I. MARCO TEORICO

### a).- Consideraciones generales

Desde el origen del Estado, está presente su acción reguladora y conductora de la vida colectiva, misma que ha jugado, al paso del tiempo, un papel determinante en las actividades económicas, políticas y sociales.

Con las primeras formaciones sociales que evolucionaron a formas estatales centralizadas como China o Egipto, surgió una autoridad centralizada y organizadora de las tareas colectivas. En el Modo de Producción Asiático, el Estado impone el trabajo como un recurso aportado por los miembros de la comunidad. En suma, " desde sus albores, toma y administra recursos del conjunto social para satisfacer necesidades colectivas, y salta a la vista que su actividad tiene una gran cantidad de elementos económicos ".<sup>1/</sup> El Estado aparece como un resultado de la actividad económica de los hombres, pues es un producto del proceso en que esta se hace compleja, se divide el trabajo y se precisa la especialización de un determinado sector social con el carácter de dominante. La historia de las instituciones, ideas y formas de los gastos del Estado, está ligada a la de la economía pública. Así, " las sociedades primitivas carecían de las organizaciones económicas, políticas y sociales que demandan

<sup>1/</sup>.- ANDRADE Sánchez, Eduardo. La intervención del Estado en la economía, Ed. UNAM. México, D.F., 1986, p.5

gastos, y lo que es más importante, faltaba la riqueza indispensable para que se produjeran ".2/ Por lo tanto existía un concepto muy poco preciso de servicio público y bienestar colectivo. La organización económica prevaeciente era la familia y como se encontraba fuertemente relacionada con la vida pública, era casi nulo el gasto comunitario que se realizaba desde un punto de vista estructural. Sin embargo en la medida en que se desarrollaron la diferenciación social y las organizaciones políticas, el gasto hizo su aparición en actividades religiosas, defensa y creación de monumentos y obras de arte, que significan una función social importante y que con más frecuencia obtenían recursos públicos.

Al iniciarse la constitución del Estado Moderno con la Revolución Francesa del siglo XIX, aparecieron de una forma más precisa las obligaciones del Estado para con el pueblo, a través del Contrato Social. Tales obligaciones, que en un principio se referían a proporcionar mínimos servicios públicos y a salvaguardar la paz, se incrementaron gradualmente hasta constituir en la actualidad un conjunto enorme y complejo. Con la evolución del Estado, el gasto público se incrementó en forma paralela a sus funciones, a tal grado de ser en la actualidad un instrumento importante en la realización de los objetivos del Estado, para actuar directa o indirectamente en la vida social, según sea la naturaleza del gasto.

2/- RETCHKIMAN K. Benjamín. Teoría de las finanzas públicas, tomo I.  
Ed. UNAM. México, D.F., 1987. p.68

El Estado para realizar las funciones que tiene encomendadas, necesita contar con recursos suficientes, pues las necesidades colectivas crecen más que proporcionalmente a los recursos disponibles, surgiendo con ello, el imperativo de jerarquizarlas. El gasto público es en este sentido, " la cantidad de dinero que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus funciones ".<sup>3/</sup>

En México, el Estado ha jugado un papel relevante en el cambio social y el progreso económico, pero su intervención económica, social y política no siempre ha tenido las mismas modalidades y ha tenido que adaptarse a los requerimientos de cada etapa del desarrollo del país. Si tratásemos de resaltar aquellos momentos históricos más relevantes en materia de gasto público para el desarrollo social en México, afirmaríamos que la Revolución Mexicana, significó una reasignación de recursos y una gran posibilidad de movilidad social, ocupacional y geográfica. Asimismo, transformó estructuras y relaciones entre grupos y clases sociales, y también a las instituciones sociales, políticas y económicas. La transformación política que significó la Revolución, exigió la necesidad de incluir elementos de desarrollo social. De hecho, la Constitución de 1917 contempla la preocupación por la justicia social y por la distribución y redistribución de la riqueza. Los derechos sociales incluidos en ella, son desde luego, el derecho a la tierra, la educación, la vivienda, la salud, etc., todos ellos son los elementos que conforman el bienestar social.

3/- ROSAS, SANTILLAN, Aniceto, Roberto. Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México. Ed. UNAM. México, D.F., 1962. p. 45

El gasto público que se destina a estos rubros, adquiere una importancia gradual a lo largo de la historia del país, si bien es cierto con características variables, pero siempre ha sido un elemento que ha repercutido en la vida social, económica y política de México. Aunque, sobre todo, el gasto público ha jugado un papel muy importante a raíz de la implementación de políticas expansionistas de corte keynesiano y estructuralista, que fueron elementos fundamentales en la constitución del Estado del Bienestar Mexicano, que en los años 60 supuso un modelo de crecimiento, distribución del ingreso y estabilidad en México, muy poco comparable con los países de América Latina. Se desarrolló pues, el Estado del bienestar con peculiaridades propias de nuestro país, que hizo converger el crecimiento económico con un considerable aumento del gasto social. Esta situación se caracterizó por la alianza entre los gobiernos, el sindicalismo oficial y un aparato patronal prohijado del sistema económico. Al inicio de la década de los 80, el gobierno de Miguel de la Madrid, es sin duda, actor fundamental de una serie de medidas que marcaron una etapa de transición en el modelo de crecimiento económico y político implementado con anterioridad. La crisis de 1982, es un elemento determinante en las políticas implementadas por el gobierno, pues disminuyó el gasto destinado al desarrollo social, lo cual parece ser producto de la austeridad coyuntural y de lo que el discurso oficial señala como administración ineficiente de recursos, cuando en realidad, la estrategia implementada responde a modelos neoliberales, que teniendo como marco la crisis, disminuiría la actividad estatal y por ende los niveles de gasto público que se destinan al rubro social.

De aquí entonces que los recursos destinados al sector social tenderían a manejarse bajo la óptica de hacer "más" con "menos", y en áreas prioritarias que a consideración nuestra, representan una multiplicidad de compromisos políticos con los distintos grupos sociales que se encuentran en pugna constante. Todo lo cual hace pensar en el improbable "desmantelamiento" total de las instituciones que otorgan prestaciones y servicios sociales en beneficio de la sociedad mexicana y en particular de las clases más desprotegidas.

Así, y en concreto, el gasto público destinado al bienestar social en el período que va de 1982 a 1990, se mueve en una multiplicidad de factores, que lo convierten en el centro de fuertes presiones de grupos sociales con distintas posiciones económico-políticas.

La discusión central radica en observar cual ha sido el papel del gasto público en el bienestar social, observando cuantitativa y cualitativamente las políticas estatales en este sentido y cuales serían las posibles alternativas de este elemento fundamental de las finanzas públicas, que se restringe considerablemente, pero que no puede plantearse un demeritamiento de su papel social.

b).- Perspectivas de análisis

Es conveniente destacar, dada la gran importancia que el aparato del Estado\* ha tenido históricamente en la estructura y gestión de la sociedad, algunas corrientes de opinión en torno al papel que ha de jugar, considerando las limitaciones y contradicciones que rodean su formulación; a fin de entender la relación recíproca del Estado con el bienestar social de la comunidad, y de la importancia que puede adquirir el gasto público en favor de la misma.

Ya en el siglo XVIII, Adam Smith y David Ricardo, fundadores del liberalismo económico que defendía los intereses de las burguesías nacionales, señalaban el papel del Estado, como un Estado no interventor en la actividad económica, sin que por ello se escatimara la libertad de los individuos en busca de un mayor beneficio, mismo que al equilibrarse, lograría uno mejor para la generalidad. Vale decir, que aunque la idea no era marginar totalmente la actividad estatal, si se le asignaba solamente el papel de un "Estado gendarme", que se reducía a brindar una vigilancia a la sociedad, para asegurar el usufructo de la propiedad privada, mediante un aparato jurídico.

El exceso de la teoría liberal, produjo desequilibrios que

\* Para fines del presente trabajo, coincidiríamos con otro elemento de análisis que aporta Ralph Milliband, ( El Estado en la sociedad capitalista ) en el sentido de que " (...) el Estado no es una cosa, no existe como tal. El término " Estado " designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencia unas en otras en calidad de partes de aquéllas a lo que podemos llamar el Sistema del Estado ".

generaron acciones correctivas, a la vez que se gestaron manifestaciones ideológicas, entre las dos concepciones del mundo, ( capitalismo, socialismo ) que aunadas a las graves desigualdades sociales, propiciaron a finales del siglo XIX, correcciones en las políticas interventoras en vía de devolver el equilibrio al conjunto social, a través del imperativo de destinar recursos públicos a la satisfacción de necesidades de carácter social.

A principios de este siglo, aparece el " Welfare State " o Estado Benefactor, lo cual considera asegurar niveles mínimos de atención a necesidades básicas de la sociedad, como el empleo, alimentación, educación, seguridad social, vivienda, etc., en este ámbito surge el Estado Social cuya acción orientada por la corriente política denominada Social-Democracia se dirige a evitar la polarización de los beneficios, es decir, a no permitir la situación en que el beneficio social sea sólo de una minoría de la población y la mayoría sea marginada de todo logro social.

Después del éxito de la ideología liberal, el Estado ha retomado en los distintos regimenes, su función reguladora de la vida económica y social, en la mayor parte de los países del modelo capitalista. No obstante que la Revolución Industrial del siglo XVIII, se había convertido en un terreno fértil en el que el capitalismo y el Estado se expandieron y fortalecieron. " Los desequilibrios sociales que provocó han dado lugar al severo cuestionamiento tanto del Estado como del Modo de Producción Capitalista, cuestionamiento sistematizado sobre todo desde el nacimiento de la corriente socialista de

pensamiento ".4/ Sin embargo, de este proceso se derivan los Estados capitalistas latinoamericanos de economías subdesarrolladas.

Conviene aclarar para el caso, definir que se entiende por gasto público del bienestar social: son aquellos recursos que se destinan a financiar actividades relacionadas con la prestación de servicios básicos a la sociedad, estos se refieren a educación, salud, seguridad social, asistencia social, vivienda etc., sin dejar de mencionar que la intervención del Estado, siempre ha ido acompañada del fomento a la paz y estabilidad social, buscando su legitimidad en el consenso de las fuerzas sociales. La implantación del bienestar social propició el aumento del gasto público, asegurando un crecimiento en los servicios sociales básicos, e incentivando el mercado y la producción.

El pensamiento liberal-democrático

Nace junto a las doctrinas liberales del Estado y en la actualidad sus representantes más conservadores han atacado fuertemente las políticas de bienestar social. Esta corriente concibe al Estado como: " Un conjunto de instituciones políticamente neutrales y ajenas a otras fuerzas sociales ".5/ En este sentido, se desenvuelven las

4/- Cfr. SANCEN Contreras, Fernando. " Estado moderno y economía: una relación dinámica de mutua dependencia que tiende a la entidad ", en: Estudios sobre economía y Estado. Ed. F.C.E. y S.E.M.I.P. México, D.F., 1988. p.16

5/- PICO, Josep. Teorías sobre el Estado del Bienestar. Ed. Siglo XXI. Madrid, España 1987. p.4

distintas fuerzas políticas, económicas y sociales en los regímenes capitalistas. El papel del Estado es fomentar las normas y el desarrollo social, a través del pluralismo político, donde los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y otros grupos sociales con distintos intereses de clase, juegan un papel muy importante. Las clases sociales no son los únicos protagonistas que ostentan los intereses de preservar y alcanzar el poder. Los centros de poder tienen fuerza para exigir del Estado, el cumplimiento de las demandas sociales en materia de bienestar social, resultando importante para ello la pugna política por la obtención de recursos públicos, no solo al interior de esta perspectiva, sino como hecho generalizado que rebasa la delimitación teórica-ideológica de una u otra corriente de pensamiento. Volviendo al punto, el gobierno actúa como mediador entre los intereses de las clases sociales, lo cual asegura el carácter democrático de la sociedad capitalista. Se argumenta también que la transformación de la sociedad industrial genera a su vez el nacimiento de grupos sociales que reclaman derechos, protección jurídica y libertades. Las crisis de crecimiento se solucionan de manera compensatoria y no cuestionan las estructuras principales de la organización social.

vale decir, que estos principios teóricos son de pensamiento keynesiano a partir de 1945 cuando se buscaba hacerle frente a la " gran depresión ", en la necesidad de introducir enmiendas a las teorías tradicionales. Para Keynes el Estado es una fuerza que puede determinar el volumen de inversión, producción, distribución y consumo de la sociedad.

En esta época el gobierno inglés llevaba a cabo políticas de protección social a los sectores más desprotegidos, vía distribución indirecta de la renta, que complementaba la economía de mercado, subsanaba los desequilibrios del "laissez Faire" y fomentaba la paz social. Con esta situación, el Estado liberal mostraba su reformismo racional. No podemos dejar de lado el importante papel que jugó el "corporatismo", como legitimación ideológica de este proceso. Toda esta política de bienestar social hacía pensar en la superación histórica de los problemas y en dejar la lucha de clases en el pasado. Hablando un poco más del corporatismo, se dice que es un sistema representativo de los intereses de grupos que se organizan con cierto número de categorías individuales, no competitivas y diferenciadas funcionalmente. El Estado los reconoce y les concede la representatividad a cambio de elegir a sus líderes y articular sus reivindicaciones.

La distribución del gasto público tiene que ver necesariamente con el papel del Estado en la sociedad y su función histórica, así, el Estado se legitima en la estructura social y concilia los intereses de los mismos. Sin embargo, las críticas del liberalismo más conservador han sido en extremo fuertes a esta modalidad de políticas bienestaristas, centradas básicamente en el hecho de no haber podido evitar la crisis de los años setentas; que trajo consigo recesión económica e inflación, caída del empleo, crisis fiscal, etc., todo lo cual resultó ser el costo de la mantención de los satisfactores mínimos de bienestar social y el cuestionamiento de los principios keynesianos.

### El pensamiento social-demócrata

Se divide a su vez en dos corrientes: la pragmática y la democrática,<sup>6/</sup> para la primera, la cuestión acerca del Estado que destina recursos al bienestar social, se enfoca, sobre la distribución de bienes y el consumo, es a través de medios constitucionales y pacíficos como los gobiernos socialistas podrían utilizar el Estado para crear una sociedad más justa e igualitaria. Las medidas políticas y fiscales del Estado le permitirían ejercer un control indirecto sobre el mercado. La tendencia a la igualdad de la renta fiscal progresiva y el desarrollo de servicios, podrán orientar a la sociedad hacia el socialismo, sin colectivizar y abolir la propiedad privada. A esto hay que agregar que, esta corriente cree firmemente en la racionalidad burocrática, con todo lo que esto implica para una buena distribución del gasto público.

Por otra parte, la corriente que considera la democracia de la sociedad civil como factor de cambio, retoma el paradigma marxista como punto de referencia al analizar la sociedad, las clases sociales y la economía política como los ejes fundamentales sobre los que gira el papel de la organización del Estado, considera que la lucha de

<sup>6/</sup> .- La primera corriente es representada por Titmus, Crosslan y Marshall y la segunda por N. Bobbio, que insiste en las posibilidades democráticas de la sociedad civil como motor de cambio; no considera la lucha de clases como el eje fundamental, ni exclusivo, del análisis del Estado ni del cambio social.

clases no agota todas las posibilidades de participación de la sociedad civil y va a poner su acento en la extensión al máximo de esas posibilidades a través de la profundización de la democracia social y económica en plenitud. Es importante también la participación institucional y todos los mecanismos que pone en juego la democracia política. El rol del Estado se puede cambiar en favor de la sociedad, con la consecuente distribución del gasto social.

En suma, el Estado desde su origen ha administrado recursos de la sociedad con la finalidad de proporcionar servicios públicos, y esto hace que se hable del gasto público, que en su racionalidad ha sido objeto de fuertes debates entre especialistas y políticos. Debate que " está determinado previamente por el lugar que se otorga tanto al Estado como a la economía en un sistema de explicación racional acerca del mundo, de la sociedad y del individuo ".<sup>7/</sup> Así, en un plano más específico, Benjamín Retchkiman señala cuatro perspectivas a saber:

- 1.- " La que se basa en la ineficiencia del Estado para afirmar que los gastos gubernamentales que se realizan más allá de lo que es estrictamente necesario para mantener el orden social y para la protección de un ataque externo, es desperdicio además de una injusta imposición. La intervención resulta ser una maldad intrínseca.
- 2.- Pone énfasis sobre los egresos que deben llegar a un equilibrio en

<sup>7/</sup> .- SANCEN Contreras, Fernando. " Estado moderno y economía: una relación dinámica de mutua dependencia que tiende a la entidad ". en: Estudios sobre economía y Estado. Ed. F.C.E. y S.E.M.I.P. México, D. F., 1988. p.17

que la ventaja social para la comunidad sea igual al decremento que sufre el bienestar social por la acción de las cargas administrativas, la idea es que exista una ventaja social máxima.

3.- La que considera que el Estado busca únicamente preservar los derechos del capital, es decir, el Estado es el instrumento de dominación de la clase propietaria y entiende que cualquier medida que el Estado tome en materia de regulación de la economía, tiene que ver con un interés capitalista.

4.- Existe también, la tendencia a considerar que el Estado interviene por la necesidad de corregir y compensar los desequilibrios que se dan en las relaciones sociales, es decir, se le otorga un papel de árbitro que debe corregir desigualdades sociales ".8/

c).- Tipología del gasto público

Es indudable que existe gran diversidad conceptual sobre el gasto público y por ende se considera necesario señalar algunos aspectos referentes a su clasificación. En principio, los gastos públicos se exponen siguiendo un triple criterio.<sup>9/</sup>

Criterio administrativo.-

Clasifica los gastos según la unidad u organismo administrativo que realiza el gasto correspondiente, sujetándose al tipo de organización que tenga la administración central, los entes locales, las empresas públicas y los organismos independientes.

Criterio económico.-

Puede abordarse desde una doble perspectiva, según se trate de gastos corrientes o de inversión y según se trate de desembolsos que supongan una corriente unilateral, es decir, cuando el Estado no exige nada a cambio del gasto, o bilateral, cuando el gasto público tiene como contraprestación un determinado bien o servicio. A partir de esta doble clasificación económica se pueden diferenciar cuatro grandes grupos: gastos públicos reales ( bilaterales ) de consumo; gastos corrientes de transferencia; gastos reales ( bilaterales ) de inversión y gastos de transferencia de capital.

Criterio funcional.-

Agrupar los gastos de acuerdo con los departamentos, ministerios,

<sup>9/</sup>.- ECONOMIA PLANETA, Ed. Planeta. Barcelona, 1980. 9 vv.

secretarías de estado o ramos de administración. Dependiendo de los propósitos finales que busquen con sus gastos concretos. 1.- Servicios generales, que comprende, administración general, gastos de defensa y gastos de justicia y policía; 2.- Servicios comunales, que comprende, gastos en carreteras y otras vías de comunicación, gastos de abastecimiento de aguas, saneamiento de incendios y otros servicios; 3.- Servicios sociales, que comprende, gastos de educación, de sanidad o de salud, de seguridad social y otros servicios sociales; 4.- Servicios económicos, que comprende, gastos en agricultura y recursos no minerales, en combustible y energía, en recursos minerales, industrias manufactureras y construcción, en transporte y comunicaciones y otros servicios económicos.

Benjamín Retchkiman divide los gastos gubernamentales en dos grandes grupos: " a).- reales y b).- de transferencia. Los primeros comprenden lo que se destina a la adquisición de bienes y servicios que se canalizan a la producción pública. Dentro de este grupo se pueden citar, el mantenimiento de los organismos públicos, las obras públicas y los gastos militares. En cambio, los gastos de transferencia sólo otorgan poder de compra a un sector del grupo privado, adquiriéndolo de otro; pueden ser gratuitos o un pago de derechos de propiedad ya existente, ejemplos de este tipo son los subsidios a la agricultura, a la educación, ayudas de desempleo, intereses de la deuda pública y pago a veteranos de guerra. Existen además, tres grandes apartados de actividades estatales que implican transferencias donde no interviene el sector privado, estos son: 1) pagos de seguridad social a desempleados, y pensiones de retiro y

vejez; 2) pago de intereses de deuda pública, cuando se financian los gastos públicos con deuda en lugar de impuestos; 3) pagos para educación y salubridad pública, que en gran parte a generado el crecimiento de la población y los cuales resultan indispensables ".10/

También existe otro criterio que propone H. Dalton al dividir el egreso en función de los gastos actuales del gobierno: i) mantenimiento y dotación de equipo de las fuerzas armadas y la policía, en tiempos de paz y de guerra; ii) la administración de justicia; iii) el mantenimiento del ceremonial del Estado, incluyendo el Poder Ejecutivo y el cuerpo diplomático; iv) el mantenimiento de la maquinaria del gobierno civil, como ministerios, legisladores y servicios públicos; v) gastos de deuda pública, incluyendo intereses, amortizaciones y gastos de administración; vi) gastos que se destinan directamente a incrementar la industria y el comercio tales como el mantenimiento de agregados comerciales en otros países y la realización de funciones industriales como la elaboración de la moneda, el servicio postal, el servicio de transporte etc. vii) gastos sociales en salubridad, educación, pensiones de vejez, ayuda a los necesitados, asignación para el desempleo etc., que no tienen un rendimiento inmediato.

Es importante señalar también la clasificación que proponen Aniceto

10/.- Cfr. RETCHKIMAN., Benjamín, op. cit. pp.71-74

Rosas Figueroa y Roberto Santillán López, al tomar en consideración los siguientes criterios.<sup>11/</sup>

a) Ordinarios y extraordinarios.- En los primeros se agrupan todas aquellas erogaciones de carácter normal de la administración, por su regularidad, el monto y su estructura son previsible y presupuestales. Y en los segundos aquellas originadas por situaciones eventuales o extraordinarias, como la guerra, las catástrofes, etc., que habitualmente se financian con empréstitos, por lo que su amortización no se considera como gasto ordinario. Por su eventualidad son imprevisibles.

b) Efectivos y virtuales.- Los primeros significan una salida de recursos monetarios y los virtuales generalmente significan asientos contables " en libros " sin que exista realmente la correspondiente transferencia presupuestaria. Tal es el caso de los subsidios compensados con recuperación de capital, los egresos compensados con revalorizaciones de activo, etc. Sin embargo, cuando el gasto realmente hecho es el efectivo, para efectos de análisis económicos es necesario tomar en cuenta los gastos virtuales.

c) Forzosos y optativos.- Dentro de los primeros se dan aquellos de carácter inaplazable e imprescindible y los optativos se pueden aplazar de un ejercicio fiscal a otro, así como variar su cuantía,

11/.- Al respecto, ROSAS Figueroa, Aniceto y SANTILLAN, López Roberto, en su obra: Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México, UNAM. 1962, exponen a detalle esta clasificación.

dependiendo de su jerarquización.

d) De preservación y de mejoramiento de la vida.- En el primer caso, los egresos se encaminan a mantener las condiciones de vida ya existentes, tales como los de defensa, de policía, de salubridad y asistencia. etc., y los segundos tienden a lograr una elevación del nivel de vida, buscando incrementar el nivel de desarrollo económico.

Existen múltiples clasificaciones que se darán siempre en función del objeto de estudio que se persiga, para los fines del presente trabajo resulta indispensable mencionar la clasificación económica, cuyo objetivo es mostrar la fuerte injerencia que el sector público tiene en el desarrollo económico de un país, y que ha surgido por la necesidad de determinar su influencia en la vida económica, social y política. Esta clasificación presenta tres grandes capítulos:

Bienes y servicios para el consumo corriente.-

Incluye los gastos para la administración pública, subdivididos en grupos de acuerdo a una función determinada. De hecho se engloban los gastos propiamente administrativos; el mantenimiento de un cuerpo para guardar el orden interno y externo, es decir, la administración de justicia, la policía, la defensa y la marina nacional; aquellos gastos que fomentan el nivel cultural de la población; pagos al factor trabajo, al factor capital y por la adquisición de bienes y servicios generales.

Los gastos de inversión.-

Se destinan principalmente a comunicaciones y transportes; energía e irrigación; agricultura; industria; defensa; educación y bienestar social; construcción de obras y conservación de las mismas.

#### Gastos de transferencia.-

Son el monto de recursos que el Estado traslada a otras entidades del sector público o particulares, y pueden ser para el consumo o para la inversión. Se subdividen a su vez dos grandes grupos: los gastos de ingreso, en los cuales figuran toda clase de subsidios, y las aportaciones a instituciones de seguridad social y subvenciones a otros niveles gubernamentales.

Vale la pena mencionar, que los gastos de capital, consideran anticipos, préstamos y devoluciones, así como las compras de muebles e inmuebles, aceptados como pagos financieros puesto que no constituyen una nueva aportación a los servicios existentes.

En México, en el terreno de los hechos, el gasto público se presenta siguiendo en alguna medida toda esta serie de clasificaciones señaladas. Así por ejemplo; en el período 1980-1985, la clasificación del gasto bruto ejercido por el gobierno federal presentó los siguientes rubros:

#### GASTO CORRIENTE

- Servicios Personales
- Adquisición de Bienes
- Servicios Generales
- Intereses y Gastos de la Deuda
- Transferencias
- Participaciones
- Otros Gastos Corrientes

#### GASTO DE CAPITAL

- Adquisición de Bienes para Fomento y Conservación
- Obras Públicas y Construcciones
- Pagos de Seguridad Social para Inversiones
- Subsidios para Inversión
- Inversiones Financieras
- Erogaciones Especiales

ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES  
Corrientes  
De Capital.12/

Dado lo anterior, es definitivamente importante la gran gama de actividades en las cuales el Estado tiene injerencia, la cual tiene un impacto en la vida social, económica y política de un país, dicho impacto dependerá en gran medida del monto de los recursos que el Estado esté dispuesto a gastar en pro del bienestar general. En especial, aquellos gastos que tienen una utilidad colectiva como son: el empleo, la vivienda, la educación, la salud pública, la seguridad social, la alimentación etc., en una palabra: el bienestar social.13/ Observaremos que en nuestro país, el gasto público dedicado a este rubro ha estado influenciado por una serie de fenómenos sociales, económicos y políticos que le han impedido tener un accionar estático.

12/.- INEGI. El ingreso y el gasto público en México, 1986. p.72.  
Secretaría de Programación y Presupuesto.

13/.- En adelante, utilizaremos este término o el de desarrollo social para referirnos a estos rubros.

d).- El gasto público en la política económica

La discusión acerca de la intervención del Estado en la economía involucra cuestiones fundamentales cuya naturaleza resulta demasiado extensa, por lo mismo, conviene señalar, que sólo con fines teórico-metodológicos compartimos la idea de que la economía mexicana es una economía mixta.<sup>14/</sup>

En épocas recientes, los países capitalistas industrializados, como los que se encuentran en vías de desarrollo - caso de nuestro país - se distinguen por tener una economía de tipo mixto, modelo que surge en la década de los treinta, apoyándose fuertemente en las teorías de John Maynard Keynes.

Gradualmente, el Estado ha venido desempeñando un papel muy importante en la vida social, económica y política de los distintos países capitalistas contemporáneos, importancia que se manifiesta a través de la política económica que implementan los gobiernos, la cual ha aumentado los niveles de gasto público, la redistribución de la renta y la regulación directa de la vida económica. Federico Herschel define la política económica como la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos.<sup>15/</sup> considerando

<sup>14/</sup>.- En la actualidad, a pesar de la rectoría legal del Estado en la economía, y de la gradual importancia que ha ido adquiriendo el gasto público como instrumento de política económica, existe realmente un peso más fuerte del sector privado en la producción económica.

<sup>15/</sup>.- Cfr. HERSCHEL J., Federico. Política económica, Ed. Siglo XXI. 6a. ed. México, D.F., 1984. p.15

que, es el que debe llevar a cabo acciones, con instrumentos y formas de actuar que tiendan a reflejar beneficios en la sociedad como un todo. Bajo esta perspectiva, los gobiernos que se distinguen por tener una economía mixta, asumen la rectoría del sistema económico; la dirección de un sector público estratégico; determinan las áreas en las cuales la economía se planifica y aquellas donde se deja al libre accionar de la economía privatizada nacional o extranjera; son responsables de la aceptación o regulación de los mecanismos del mercado; liberan parcialmente el comercio exterior y brindan protección a sectores marginados a través de la prestación de servicios públicos indispensables en salud, seguridad social etc., sin dejar de lado por supuesto las condiciones que propician la libertad de empresa.

El Estado, como comenta Alvaro Briones en: De la economía y la política: la economía política, es el sujeto de la política económica, porque es el único protagonista de la realidad social que puede actuar en nombre de toda la sociedad asumiendo la representación del conjunto, lo cual resulta indispensable para operar sobre el excedente económico-social, resultando definitivamente importante que, el Estado se convierte en expresión del poder, en tanto cristalización de la correlación de fuerzas políticas.

El Estado, no obstante lo que se pudiera decir en cuanto a que si interviene demasiado en la vida económica, social y política de un determinado país, o lo hace de manera mínima, posee la facultad, al menos en teoría, de controlar y manejar un gran número de instrumentos de política económica: fiscales, monetarios, cambiarios etc., tomando

especial relevancia, los gastos, pues es de tomar en cuenta su efecto multiplicador, las inversiones y los gastos de consumo. Todo lo cual tenderá a reflejarse si es que se lleva a cabo una eficiente asignación de recursos, en una mayor y mejor oferta de bienes y servicios. Vale decir que toda esta serie de mecanismos le brindan la capacidad de asegurar beneficios o perjuicios, todo depende del cristal con que se mire. Por ejemplo, y aunque el caso parezca un poco alejado, antes de la Primera Guerra Mundial, el gasto público federal, estatal y local de los Estados Unidos de Norteamérica, ascendía en total a poco más de la duodécima parte de la renta nacional global de Estados Unidos.<sup>16/</sup> Durante la Segunda Guerra Mundial, el Estado necesitó consumir alrededor de la mitad del producto total de la nación, que había aumentado extraordinariamente. No obstante las características de la economía estadounidense, en el presente siglo, el total del gasto público ha aumentado en este país de 3 000 millones de dólares gastados en 1983 a 90 000 millones anuales a principios de la década de 1990.

El efecto distributivo del gasto público tiene que ver con dos cosas diferentes, por una parte, el nivel del gasto y por la otra su composición. El nivel afecta en algún grado el ritmo de la actividad económica y el empleo, y su composición es un elemento fundamental

<sup>16/</sup>.- Cfr. SAMUELSON. Economía, Ed. Mc. Graw Hill. España, c 1983.

para conocer la incidencia distributiva de los gastos públicos sobre los diversos sectores de ingreso. Conviene señalar, que tanto el nivel como su composición se materializan en un documento especial y oficial que describe de forma preliminar los ingresos y los gastos públicos que prevee el Estado llevar a cabo. Este documento recibe el nombre de Presupuesto, que como documento contempla el equilibrio aparente que las fuerzas económicas, políticas y sociales han pactado, es también un plan de gobierno en el cual, mediante ciertos recursos se plantea llegar a conseguir objetivos. Para lo cual deben señalarse los objetivos de política económica que el Estado se haya impuesto, evaluar las erogaciones por realizar para alcanzar las metas y medir aproximadamente las aptitudes e intenciones de la sociedad para hacer frente al egreso total del programa de gobierno. Retchkiman señala que los objetivos o metas que por lo general promueven los gobiernos modernos son: la distribución del ingreso, la estabilidad y el desarrollo económico, y dentro de estas formulaciones gigantescas, la educación, la salubridad, la industrialización, la defensa y la elevación del nivel de vida de la ciudadanía.

En suma, el Estado como agente instrumentador de la política económica impone todas las reglas de disciplina financiera, monetaria y cambiaria que demanda un sistema de mercado de economía mixta. Y en este sentido determina la estructura del gasto público, que lógicamente, se conforma de manera distinta en países altamente industrializados y en países en proceso de desarrollo. Lo que es claro, es que, dada la importante participación del gasto público en la vida social, permite inferir mediante el análisis de su estructura,

sus propios fines.

Conviene señalar que, el aumento del gasto colectivo ha ido acompañado de leyes, regulaciones y decretos que rigen los asuntos económicos, tema del que hablaremos más adelante. Definitivo también resulta, el patrón de desarrollo de cada país, pues provee el marco de referencia en el que se definen los objetivos de política económica y en base a éste se escogen los instrumentos que hacen posible su cumplimiento. Por último, el Estado en México, a través de su política de gasto público, persigue diversos objetivos actuando directamente a través de las distintas dependencias gubernamentales y organismos descentralizados, así como empresas de participación estatal.

## II. EL GASTO SOCIAL: INSTRUMENTO DE PROGRESO SOCIAL

" ( ... ) el fortalecimiento de la base productiva nacional y la satisfacción de las ingentes necesidades populares de hoy ( empleo, alimentación, salud, vivienda, educación básica ) tienen en el desarrollo de un Estado fuerte - en lo económico, lo político y lo social -, y que cuente con un alto grado de autonomía respecto de las fracciones dominantes, un punto de apoyo nada despreciable ".

Rolando Cordera

Carlos Tello

### a).- Marco legal del bienestar social

Indudablemente, la intervención del Estado en la vida económica, social y política de nuestro país, se regula a través de disposiciones jurídicas, que sirven de marco para formular las políticas gubernamentales, orientadas a lograr el bienestar de la población. En este sentido, destaca por su importancia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues contiene y describe los preceptos legales de la intervención estatal en estos renglones.

" La Revolución Mexicana que se inició en 1910, fraguó los ideales de una sociedad más justa, que cristalizaron en esta Constitución, que por su contenido social y político, crea las bases para la aparición de un Estado que abandonaría el papel pasivo tradicional y se tornaría

más dinámico y activo en su acción interventora".<sup>1/</sup> La Constitución, contiene las garantías individuales de libertad, y seguridad social y jurídica, establece también los derechos sociales que obligan al Estado a conducir y promover el desarrollo social nacional en tal forma que se den las condiciones materiales y sociales que sustenten una vida digna y justa. Por ello, la responsabilidad del Estado se orienta a hacer efectivos toda una serie de derechos sociales.

La existencia de este tipo de intervención estatal, benefactora y árbitro de los conflictos sociales, forman parte del pacto constitucional establecido en 1917, resultado de la Revolución, véase por ejemplo, lo que regulan los artículos 3o., 27 y 123 por mencionar algunos, así como leyes y reglamentos particulares que de ello se derivan. La creación de estos preceptos legales, obedece a luchas históricas que han sido determinantes en este país, es claro que la Revolución Mexicana de 1910, había sugerido la adhesión de las masas al nuevo régimen por las reformas sociales, que se convertían en motor de las transformaciones económicas que ello planteaba.

No cabe duda, que la gigantesca movilización de las masas trabajadoras tenía como objetivo la toma del poder, en gran parte por mejorar el nivel de vida de la población económicamente débil, lo cual fue determinante en plasmar en la Constitución, diversos preceptos que

<sup>1/</sup>.- Secretaría de Programación y Presupuesto, El papel del sector público en la economía mexicana, participación del Gobierno de México en el Proyecto Internacional de Investigación, julio de 1980. México 1982, p.13

establecieron la igualdad de derechos para todos los mexicanos. La Revolución Mexicana se propuso no sólo derrocar una dictadura que impedía la movilidad social y política de los mexicanos, sino instaurar los derechos sociales que fueron su aportación original. La clave de este documento elaborado en el Congreso de Querétaro, fue el papel determinante que se le otorgó al Estado, no concebiéndolo como simple observador neutro u administrador de servicios elementales, los revolucionarios de 1910 entendían la democracia como método de gobierno y también como modo de vida. Ciertamente, sus ideas no se limitaban a reconocer la influencia del pensamiento liberal del siglo pasado, que sólo abarcaba la representación política y la salvaguarda de las garantías individuales, sino que iban más allá: se ampliaba la aspiración democrática al terreno de la justicia social. Retomaron las libertades que consagraba la Constitución de 1957, pero además agregaron los derechos sociales surgidos de la base misma de su movimiento. ¿ qué surgió de todo esto ?, indudablemente la propiedad, el trabajo y el bienestar colectivo, la propiedad originaria de la nación distribuida a través de formas que hicieran posible la puesta en marcha de una economía mixta; la defensa del trabajo, no sólo por la asociación libre de los trabajadores y el derecho de huelga. En una palabra, el bienestar no como consecuencia del trabajo, sino como obligación constante del Estado de redistribuir la riqueza en áreas concretas: educación, salud, vivienda y alimentación. La justicia social podía hacerse tangible.

De la Constitución de 1917, el artículo 25 señala de un modo general, la responsabilidad del Estado en regir el desarrollo nacional

para garantizar su integridad, fomentando el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. Asimismo, el artículo 27, expresa claramente que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, no sin antes señalar que la nación tendrá el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público, así como regular en beneficio de la sociedad, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; cuidar de su conservación; lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Todo esto obliga formalmente a la correspondencia necesaria de las disposiciones legales y la política de gasto.

Veamos ahora de forma general, lo que señalan otros artículos de la Constitución que rige actualmente la vida económica, política y social del país, que tienen que ver de manera directa con la regulación jurídica del bienestar social.

El artículo 3o., menciona que la educación que imparte el Estado tendrá como objetivo desarrollar en armonía todas las facultades de los mexicanos, coadyuvando a entender mejor nuestros problemas y aprovechar mejor los recursos del país. De manera específica el artículo tercero constitucional establece en su fracción VI, la obligatoriedad de la educación primaria; en su fracción VII, su carácter gratuito; la fracción IX señala que el Congreso de la Unión

expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios y a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público; en la fracción 11, la forma en que los particulares pueden impartir la educación.

El artículo 40, señala en su tercer párrafo, que toda persona tiene el derecho a la protección de la salud, de forma similar, la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme lo dispone la fracción XVI del artículo 73 Constitucional. Es también de su incumbencia señalar que toda familia tiene el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, para tal efecto la ley establecerá los instrumentos necesarios para alcanzar tal objetivo. Existen otras leyes y reglamentos que rigen a un nivel más particular la salud en nuestro país. Por ejemplo, con las modificaciones aprobadas a la Ley del Seguro Social en 1984, se establecieron los ámbitos de competencia de los órganos centrales y desconcentrados del Instituto Mexicano del Seguro Social. Es también importante señalar el decreto mediante el cual se aprobó el Programa Nacional de Salud 1984-1988. En 1985, se aprobó la Ley Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia ( D.I.F. ) que le otorga facultades de coordinador del subsector correspondiente y de regular la asistencia social. En 1987, se publicó el Reglamento de Investigaciones y la Ley General de Salud, que regula y protege la salud pública, y sirve de sustento en la coordinación y operación del Sistema Nacional de Salud. La legalidad

obliga de una o de otra forma a las entidades federativas a destinar un porcentaje de sus presupuestos a este fin, aparte de la Federación, por supuesto, además de transferencias a otras entidades públicas y privadas como las universidades. Lo mismo ocurre con la seguridad social, pues el Estado destina cantidades importantes de su presupuesto, ya sea por servicios directos o por transferencias a instituciones especializadas como el IMSS y el ISSSTE.

La Constitución fue gradualmente secundada por legislación similar en todos los estados del país, los gobiernos posteriores a la Revolución - la llevaran a cabo o no - promovieron legislación, al menos en sus plataformas electorales, y crearon los antecedentes del Seguro Social, aunque de manera limitada en cuanto a riesgos y parcial en cuanto a cobertura de ciertos grupos (empleados federales, maestros, militares y de manera parcial a ciertos grupos de empleados y obreros). Es justo reconocer, que los esfuerzos de legislación más profundos para crear el Seguro Social se dieron con Pascual Ortiz Rubio en 1932 y con Lázaro Cárdenas en 1938. La Ley del Seguro Social se firmó el 31 de diciembre de 1942, siendo presidente de la República Manuel Avila Camacho.\*

La Revolución también había preconizado la defensa de los derechos de los trabajadores urbanos y los había establecido como

\* Para efectos de concatenación, se publicó en 1943

garantías políticas en el artículo 123 de la Constitución; había que hacer llegar los beneficios del progreso económico, para asegurar mediante la ampliación del consumo popular, el futuro desarrollo industrial del país. Este artículo considera el derecho que tiene toda persona al trabajo digno y socialmente útil, por lo que menciona que se debe promover la creación de empleos, facultando al Congreso para expedir leyes sobre trabajo, las cuales regirán, entre otros múltiples aspectos, la jornada máxima; la suficiencia de los salarios mínimos para satisfacer las necesidades de los trabajadores; la responsabilidad de las empresas en los accidentes de trabajo que sufren los trabajadores, con la obligación de pagar la indemnización correspondiente, situación que se desprende de la fracción XI, pues señala las bases sobre las que se organizará la seguridad social. En la fracción XII, se establece la obligación de toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra índole, de establecer y sostener escuelas para sus trabajadores. En suma, con la inclusión de los derechos laborales de los trabajadores en la Constitución de la República se estipulaba el carácter social de la relación contractual y se erigía el salario mínimo, en relación con el índice del costo de la vida, como elemento básico de la reproducción de la fuerza de trabajo. Los artículos 27 y 123, son producto de la lucha proletaria por remediar su condición de explotados, obteniéndose así, la máxima legitimación de justicia social. Estos artículos también otorgan al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar sobre relaciones de propiedad y de trabajo, transformándolo en el " árbitro supremo " del país, lo que da lugar a

toda la estructura corporativa, que ya estaba presente en la Constitución de 1917, y que se ha ido desplegando gradualmente, de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas.

Por último y no por eso menos importante, conviene señalar que el Estado participa en materia de vivienda, a través de su función normativa ( leyes, decretos, reglamentos, etc. que sobre la materia se dicten ), así como mediante su acción concreta que se materializa en las instituciones y organismos creados para este fin. La Constitución contempla dos principios fundamentales que tienen que ver con la cuestión de la vivienda; el artículo 27, que otorga a el Estado el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; y el artículo 123, fracción XII, que en forma más específica señala las obligaciones de los patrones para crear viviendas dignas a sus trabajadores. Concretamente, en el sexenio de Miguel de la Madrid, destacan las facultades que otorga la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política al Presidente, para poner en marcha el decreto por el que se aprobó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda 1984-1988, que se auna a la importancia de la Ley Federal de Vivienda.

b).- Políticas del Estado en el bienestar social

Me permito revisar brevemente cual es el campo de acción específico en donde se han desarrollado estas políticas, para posteriormente señalar sus proyecciones y acciones de política económica en este sentido.

Hablar de gasto público dedicado al bienestar social, es hacerlo desde el punto de vista del denominado " Estado del Bienestar ", que significa básicamente un mecanismo de regulación estatal y estabilización capitalista, que parte por un lado de la implementación de políticas expansionistas de tipo keynesiano y estructuralista, y de la formulación de un compromiso corporativista entre el Estado y los grupos sociales, particularmente el movimiento obrero organizado. En México desde esta óptica, el gasto público ha jugado un papel determinante en la evolución de la economía y en el desarrollo nacional, para atender las demandas sociales y productivas de una población en rápido crecimiento.

El despegue industrial de los años 60, favoreció no sólo a la burguesía industrial y a los sectores medios de la población, sino que aumentó considerablemente las condiciones de vida de la población en general, ya que subieron sustancialmente el gasto público y con él, el social y los salarios directos e indirectos. Este proceso de mejoras sociales fue acompañado de reformas jurídicas y administrativas, y se prolongó en lo fundamental, hasta inicio de los ochentas, teniendo como característica fundamental, " la transferencia de recursos hacia la sociedad en su conjunto, realizada por los diversos gobiernos a

partir de Adolfo López Mateos, por medio del creciente aumento del gasto social ".2/

Así, en el período 1971-1982, el gobierno tuvo una influencia significativa en el desarrollo social, que resultó ser reflejo de las aspiraciones del Estado en conducir el desarrollo social y económico del país. De hecho la consolidación de la Ley del Seguro Social y la creación del IMSS, obedecen a la capacidad del Estado Mexicano y del Movimiento Obrero Organizado representado principalmente por la Confederación de Trabajadores de México, de establecer un pacto que permitiera garantizar la estabilidad de un desarrollo económico que asignaba al Estado la tarea permanente de gestionar el bienestar de los trabajadores a través de una forma institucional, lo que ocurre también con el surgimiento posterior del ISSSTE.3/

2/- " Con el régimen de López Mateos, la participación del gasto público dentro del PIB alcanza un poco más del 10%; sin embargo, en el período de Díaz Ordáz sobrepasa el 22% y luego, desde 1970, comienza un crecimiento acelerado hasta llegar en 1982 al nivel más alto en la historia de México; 1 140 986 327 pesos constantes de 1976, que significan el 58.6% del PIB ". Cfr. El Nacional, suplemento " Política ", 26 de abril de 1990, p.14

3/- En 1974, el IMSS y el ISSSTE, disponían del 86.6% de los recursos del sector salud y atendían el 33.1% de la población total. En cambio la Secretaría de Salubridad y Asistencia con un poco más del 12% de los recursos del sector, prestaba atención al 66.9% de la población de ese año; servicio complementado por particulares y otras instituciones. Cfr. Secretaría de Programación y Presupuesto, op. cit. p.48

El gasto público creció con relación al Producto Interno Bruto el 26% en 1971 y el 39.6% en 1976, siendo los rubros más favorecidos de este incremento: educación, salud y seguridad social, pues absorvieron el 23% del gasto sectorial.<sup>4/</sup> De igual forma, en los primeros años del gobierno de José López Portillo, el gasto público ejercido como porcentaje del PIB, mantiene tasas comparables a las más elevadas del sexenio de Luis Echeverría; 36.3% en 1977, 37.1% en 1978 y 38.1% en 1979. Sin embargo, a partir de 1980 crece de forma muy rápida alcanzando el 58.5% en 1982. Sólo que el rubro destinado a bienestar social comienza a mostrar declinamientos, debido al estancamiento de las políticas bienestaristas. No obstante podríamos decir, que en el período 1972-1982, el gasto social conserva una participación estable con relación al PIB. Se vieron favorecidos por esta estabilidad los servicios de salud y los sistemas de seguridad social, especialmente entre 1978 y 1982. Es también durante este lapso, que surgen diversas instituciones de bienestar social que se convierten en este tiempo, en el centro de la estabilidad social. La creación del INFONAVIT que tuvo un fuerte impacto sobre el gasto, la aparición de instituciones como FOVISSSTE, FONACOT, y la importancia presupuestal adquirida por CONASUPO.

Conviene señalar debido a su importancia, que al fundarse el

4/.- José López Portillo. Segundo Informe de Gobierno. Anexo I

INFONAVIT y el FOVISSSTE en 1972, el Estado asume de una manera directa las demandas de vivienda de la clase trabajadora, tanto a nivel de movimiento obrero organizado como de los propios trabajadores del Estado. Estas instancias se convirtieron en los instrumentos centrales de la política habitacional, que pasó a convertirse en uno de los pilares de las políticas expansionistas de los gobiernos en cuestión y, en particular en una de las piezas más importantes del Estado del Bienestar Mexicano junto a las instituciones de seguridad social.<sup>5/</sup> Ya en el sexenio de José López Portillo, destacan sin duda los programas federales: COPLAMAR, SAM y el proyecto " Mínimos de Bienestar ".

En el campo de la salud, la actividad estatal se ha orientado a intensificar los programas asistenciales y de prevención de enfermedades; actividad que resulta indispensable si tomamos en consideración el acelerado crecimiento de la población y el prolongamiento de la esperanza de vida. Los servicios de salud, los brinda el Estado a través de las instituciones públicas de asistencia social, financiadas directamente por el Gobierno Federal, papel que desempeñan la Secretaría de Salud; los Servicios Médicos del Departamento del Distrito Federal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia ( D.I.F. ). Existen además, las instituciones

5/.- FARFAN, Guillermo. " Gasto público y bienestar social en México: 1983-1986 ", en: 17 ángulos de un sexenio. Ed. Plaza y Valdés. México, D.F., 1987. p.79

de seguridad social que se basan en un derecho gremial y son financiadas por las aportaciones de los derechohabientes, patrones y gobierno, estas instituciones son: los servicios médicos del IMSS; el ISSSTE; Petróleos Mexicanos ( PEMEX ); Ferrocarriles Nacionales de México; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina y la Comisión Federal de Electricidad ( C.F.E. ).

Vale decir, por lo que se refiere a instituciones de seguridad social, que éstas no solamente otorgan atención médico-sanitaria, sino también prestaciones económicas como seguros de incapacidad, de invalidez, vejez, jubilación y muerte, así como prestaciones de tipo social, como guarderías infantiles, servicios educativos de capacitación técnica y profesional, de mejoramiento de la vivienda, tiendas de descuento etc. El IMSS y el ISSSTE, agrupan a la mayoría de los derechohabientes y dependen directamente de la Presidencia de la República.<sup>6/</sup> El primero se creó en 1943, y actualmente tiene dos formas de agrupamiento: la adscripción voluntaria y la obligatoria. La voluntaria incluye a las personas que de forma independiente se inscriben, y la obligatoria cubre a todos los obreros, empleados y patrones de la iniciativa privada, el sector paraestatal y los trabajadores asalariados del campo. En 1959, se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con la

6/.- Secretaría de Programación y Presupuesto. El papel del sector público...p.47

finalidad de proporcionar servicios a todos los empleados del Estado pertenecientes a la administración central y sus fuentes de financiamiento son las aportaciones del Gobierno Federal y las cuotas de los trabajadores de la Federación. Aunemos a esto las medidas complementarias que el gobierno toma en relación a los programas de salud, es decir, políticas de saneamiento del ambiente, obras de infraestructura sobre agua potable y drenaje, y el mejoramiento de las condiciones de la vivienda. Precisamente, en relación a la vivienda y dada su problemática bastante fuerte en este país, intervienen tres sectores importantes en su construcción: el sector público, que lleva a cabo esta función a través de organismos de diversa naturaleza; el sector social, que desarrolla la construcción de vivienda bajo la forma de gestión individual mediante cooperativas y otras formas de organización social, y por último, el sector privado, que realiza esta función apoyándose lógicamente en la iniciativa privada.

En materia de educación, el Estado reconoce el carácter gratuito de la que el proporciona, poniendo énfasis en el carácter social de sus inversiones. Del mismo modo, también el empleo resulta prioritario para el gobierno, puesto que el discurso oficial frecuentemente señala la necesidad de generar nuevos empleos mediante el sistema productivo nacional, asociando el problema del desempleo con frecuencia a la tasa elevada de crecimiento de la población y a la estrategia y modelo de desarrollo seguidos por el país, donde prevalecen tecnologías de uso intensivo de capital en los sectores más dinámicos de la economía, como el industrial.

c).- Proyecciones y acciones

La crisis de 1982 y la concepción política del nuevo gobierno, habrían de cambiar la situación benevolente de las instituciones bienestaristas. Sus múltiples repercusiones se hacían presentes al reducir considerablemente la actividad del Estado en los volúmenes del gasto público destinados al desarrollo social. Esta situación la reconocía Miguel de la Madrid, al señalar en Los grandes problemas de hoy, que los recursos del Estado deberían de usarse de manera prioritaria, para beneficiar a las mayorías vía concesión de recursos y servicios. El gasto público resultaba ser un elemento privilegiado para mejorar la distribución del ingreso y el empleo, la educación, la salud, la seguridad social, la ecología, la vivienda etc. Pero ello planteaba según lo señalado, someter su estructura a una profunda revisión, pues el derroche del mismo, atentaba contra la igualdad. Esto implicaba reconocer la severidad de la situación que enfrentaba el país, y por ello, el 10. de diciembre de 1982, se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica,<sup>7/</sup> que planteaba como uno de los puntos más importantes para enfrentar la crisis, la austeridad en el gasto público y la reorientación del programa de inversiones.

7/- " Las acciones del Programa Inmediato de Reordenación Económica, atienden no sólo al manejo de la crisis, sino que inician cambios profundos en la estructura económica y en las bases institucionales y políticas de desarrollo ". Cfr. Criterios generales de política económica para la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 1983, p.26

No obstante, poner en orden las finanzas públicas, no tenía que ver según el programa, con una reducción meramente cuantitativa del gasto y el déficit público, sino más bien con un proceso continuo de mejoramiento cualitativo del manejo y asignación de los recursos, condición indispensable para avanzar en la reestructuración de la economía nacional. En este sentido, era necesario programar adecuadamente las prioridades entre sectores y al interior de cada uno de ellos. El desarrollo social se decía, era parte importante a considerar, y en este marco se inscribirían los objetivos que perseguía el régimen en materia de gasto público social. Los argumentos referentes a esta situación fueron plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo ( 1983-1988 ), que permitía observar el propio campo de acción de los diversos sectores sociales, y afirmaba la intención de considerar, la intervención del Estado en áreas prioritarias.<sup>8/</sup> El Plan aceptaba que el gasto público se convertía en un instrumento fundamental para llevar a cabo su estrategia de reordenación económica y cambio estructural. Sin embargo el Estado tendió a desplazar su responsabilidad hacia el resto de la sociedad, afectando por ende el grueso de la estructura bienestarista. Efectivamente, el gasto público si era un elemento importante, pero para adecuar su magnitud, estructura, ejecución y destino a las

8/- Por ejemplo, el Plan señala la necesidad de precisar la atribución rectora del Gobierno Federal, referente a los criterios de los planes y programas de estudio comunes y obligatorios a nivel nacional, así como sus funciones de educación y reconocimiento de estudios.

necesidades de la nueva estrategia. Aunque para ello, el discurso oficial señalara que sus propósitos eran invariables, es decir, promover el desarrollo social, inducir un comportamiento adecuado de la demanda interna, fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo, y asegurar la honradez, eficiencia, control y disciplina en el presupuesto. De hecho y conforme a las prioridades económicas y sociales, el P.N.D. fijó cinco objetivos principales a la política de gasto público, que fueron los siguientes: promover el desarrollo social mediante la generación de empleos, la prestación de servicios básicos y la reestructuración del sistema de subsidios con el propósito de redistribuir el ingreso; inducir a través del nivel, estructura y calendarización del gasto, un comportamiento adecuado de la demanda interna, acorde con los niveles que puede absorber la economía en condiciones de eficiencia y financiamiento sano; fortalecer la capacidad del aparato productivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional; promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social, en el marco del fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, y asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público.

Es bajo este contexto que podemos ubicar los propósitos y acciones que mediante este documento pensaba implementar el gobierno en materia de bienestar social. Observemos de manera breve las proyecciones y acciones más importantes que a nuestra consideración se llevaron a cabo en este período de estudio, en los renglones sociales.

Por lo que respecta a la educación, el Plan Nacional de Desarrollo

tomó como fundamento el artículo 3o. constitucional y los planteamientos recogidos durante el proceso de consulta popular, que eran básicamente, brindar acceso a todos los mexicanos a la educación, a la cultura y a incrementar en una palabra, sus niveles educativos. Para esto, el documento propuso tres aspectos fundamentales a desarrollar: a) promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; b) ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, y de recreación, y c) mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación.

El avance de la vida económica y política requería del apoyo y de la orientación de una política cultural, vigorizar la cultura nacional e impulsar el desarrollo de las culturas étnicas, populares y regionales; y afirmar y difundir los valores de la identidad cultural.

Asimismo, se planteaba fortalecer la formación y superación profesional del magisterio, siendo importante la coordinación de las instituciones formadoras de maestros para normar los planes y programas, así como regular la matrícula de acuerdo a las necesidades reales y propiciar por ende un crecimiento más equilibrado y ordenado de la misma, en los niveles medio superior y superior. Conviene señalar, que el crecimiento acelerado de la demanda, había propiciado la expansión de los servicios, atendiendo a un criterio cuantitativo, la idea que se desprende de este documento, plantea la necesidad de elevar la calidad de la enseñanza, para lo cual es indispensable mejorar la formación de docentes. Era también sumamente importante, el hecho de que en el caso de la educación superior, se establecieran

criterios de asignación de recursos, que tomaran en cuenta no sólo la dimensión de la población escolar, sino también la calidad y la eficiencia.

A la Universidad Pedagógica Nacional, se le asignaba el papel de replantear su desempeño para satisfacer las aspiraciones del magisterio. En términos generales, destacan por su importancia los siguientes planteamientos: relacionar adecuadamente la educación al sistema productivo; alfabetizar el mayor número de mexicanos; atacar las causas de deserción y reprobación, y avanzar hacia la educación de diez grados; acrecentar la eficiencia y calidad de los servicios de educación básica y normal mediante la descentralización; y impulsar los servicios de bibliotecas, publicaciones, casas de cultura y museos. El fortalecimiento y la consolidación de los servicios educativos que ofrece el sistema de educación tecnológica, resultaba tan importante como articularla adecuadamente con las necesidades económicas y sociales del país, así como fortalecer los mecanismos de coordinación y vinculación con el sistema universitario, regulando las actividades de investigación y docencia, y la oferta de carreras y posgrados. Se menciona en el Plan, la impostergabilidad de asumir el compromiso político y social de resolver el problema del analfabetismo, tomando como instrumento importante la participación de los estudiantes, y en lo que respecta a la educación rural e indígena, dar especial atención al desarrollo del sistema de educación bilingüe bicultural, de conformidad con las necesidades y requerimientos de los grupos étnicos, para que se pudieran integrar a la sociedad y contribuir al enriquecimiento de la identidad nacional.

La descentralización de la educación básica y normal constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación, pues la descentralización de estos servicios educativos, contribuiría a redistribuir el bienestar social. Esto enmarca la transferencia de los servicios de educación básica y normal a los gobiernos estatales, y la creación de las Direcciones Generales de los Servicios Coordinados de Educación Pública.

El óptimo aprovechamiento de los recursos asignados al sector educativo, tuvo que ver necesariamente con las limitaciones que impuso y sigue imponiendo la crisis, de aquí que se planteara definir los mecanismos de compensación destinados a las entidades de menor desarrollo. Con la participación del sector público, así como de los gobiernos de los estados, se obtendrían recursos para sostener sus instituciones educativas. Con base en el proceso de descentralización, se tenderá, se decía, hacia la redistribución de la carga financiera entre la federación, los estados, los municipios y los particulares para buscar fuentes alternas de financiamiento.

El gobierno argumentaba que, las acciones realizadas, estaban influenciadas por la crisis que el país padecía, no obstante, en el discurso oficial, se tenía muy claro que era importante resaltar aquellos aspectos positivos de su gestión. En materia de educación, no dudamos de ello, destaca por su importancia, la implementación de acciones y soluciones enmarcadas en los objetivos estratégicos del Programa Nacional de Educación, Cultura y Deporte 1984-1988 y el Sistema Nacional de Investigadores, como eje central de la actividad del Estado en la Revolución Educativa.

Durante 1986, se ampliaron las oportunidades de actualización de profesores de educación básica en servicio, al implantarse planes y programas de estudio que permitieron obtener su homologación académica. Esta medida favoreció a 9 648 maestros.

Para racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso de la población a los servicios educativos, se realizaron esfuerzos para utilizar en forma óptima los medios financieros y la infraestructura física del sector. El proceso de descentralización trajo consigo la entrega a las entidades federativas de la responsabilidad para administrar los recursos que se ejercen en estos niveles educativos y de la obligación de prestar el servicio.

En el ámbito de la regionalización y desconcentración de la cultura, destaca la ampliación de la red de bibliotecas con la instalación de 534 en todo el país, con las cuales esta red llegó a 1 299. Particular impulso se otorgó al Programa Cultural de las Fronteras, a través del cual se apoyó a 87 subcomisiones municipales de cultura y 12 estatales que realizan acciones de protección y estímulo de los valores autóctonos, las artes y la tradición popular.

Durante el ciclo 1986-1987, se editaron y distribuyeron 286 mil 900 libros para alumnos y maestros del medio indígena en 11 lenguas y 23 variantes dialectales, asimismo, los libros de lectoescritura en lenguas indígenas, ascendieron a 91 títulos dialectales en 36 lenguas. Para 11 entidades federativas funcionaban los subcomités de entredesarrollo, que forman parte de los Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados (COPLADES). Vale decir también, que en 1987 la U.P.N. atendió a 3 mil 230 alumnos en su sistema escolarizado,

7 mil 780 en el sistema de educación a distancia, destaca también dentro de esta política educativa, la implantación de las licenciaturas de educación preescolar, primaria, educación media y entrenamiento deportivo.

Veamos ahora lo que el Plan y los informes de gobierno, señalaban en relación al sector salud y a la adopción de medidas para hacer gradualmente posible la prestación de este servicio a toda la población con los niveles de calidad deseados. El diagnóstico señalaba que los daños y riesgos que afectan la salud de la población, se habían visto limitados particularmente por la ausencia de una entidad rectora que coordinara las acciones de las instituciones públicas asistenciales y de seguridad social, así como las que realizan los sectores privado y social. La falta de una coordinación efectiva dio lugar por un lado, a la superposición de coberturas de atención a la población en ciertas regiones y carencias en otras. Dada esta situación, los propósitos giraban en torno a implementar una cobertura nacional de los servicios de salud y cumplir con las prioridades necesarias. En síntesis, el Plan Nacional de Desarrollo señaló cinco grandes áreas de política, en las que se centraría el desarrollo de este sector:

- a) Impulsar las acciones preventivas para contrarrestar la incidencia de las enfermedades transmisibles y de forma paralela fortalecer las acciones que tiendan a limitar las no transmisibles.
- b) Reorganizar y modernizar los servicios a través de la integración del Sistema Nacional de Salud que articule programáticamente sus actividades bajo un esquema de respeto a la autonomía de las entidades

del sector, en una estructura de atención en tres niveles. El primero, que incluye los cuidados personales y la promoción de condiciones que mejoren el nivel de salud individual y comunitario, tales como acciones educativas y sanitarias. El segundo que se refiere a la atención de los problemas que ameritan la intervención de los hospitales generales, y el tercero, formado por las instituciones hospitalarias de especialidad.

c) Consolidar el Sistema Nacional de Salud, que considerará como aspecto sustancial la investigación programática sectorial, la desconcentración o descentralización de las entidades federativas del primero y segundo niveles de atención de los servicios proporcionados a la población abierta, y el fortalecimiento para esos niveles de infraestructura, particularmente en los estados y municipios que lo requieran.

d) Reorganizar los servicios de asistencia social, es decir, coordinar los servicios de este tipo, que el sector público presta, y concertar las que realizan los sectores social y privado.

e) Incrementar la productividad y la eficacia de los servicios a través de la mejoría en la formación y capacitación de los recursos humanos, y el impulso de la investigación, fundamentalmente en las áreas biomédicas, médico-social y de servicios de salud.

Veamos las acciones más importantes en materia de salud pública.

Al inicio de la gestión de Miguel de la Madrid, el gobierno admitía que se habían sentado las bases para organizar sectorialmente a las instituciones involucradas y modernizar su administración para integrar un Sistema Nacional de Salud, y ya para 1984, se presentaba

el Programa Nacional de Salud 1984-1988, que contenía las acciones de sectorización, descentralización, modernización y coordinación.<sup>9/</sup> En este sentido, el ISSSTE, la SSA y el DIF llevaron a cabo acciones de desconcentración administrativa de los servicios médicos que proporcionan tanto en el Distrito Federal como en los estados.<sup>10/</sup> Estas acciones repercutieron sin duda, en la consolidación del Sistema Nacional de Salud, ya que a finales de 1984, en el marco del Convenio Único de Desarrollo, se concluyó la firma de los acuerdos de coordinación con los 31 estados y con el D.F., que fundamentan la

9/- El Programa Nacional de Salud, se compone de cuatro partes fundamentales: diagnóstico general del sector; objetivos, metas y estrategias generales; programa de acción (lineamientos programáticos) y, por último, proyectos estratégicos y vertientes de instrumentación. Cfr. Antología de la Planeación en México, 1917-1985. Tomo 14, S.P.P.

10/- Por lo que respecta al IMSS, en 1987 terminó 47 unidades médicas y 33 administrativas y sociales; con el Programa IMSS-COPLAMAR que opera en 19 estados, entraron en operación los hospitales rurales de Chiapas, Puebla y Veracruz. El ISSSTE concluyó para el primer nivel, 73 unidades de medicina general y 6 ampliaciones en diferentes zonas del país, para el segundo nivel 4 clínicas hospital y para el tercer nivel un hospital regional con 326 camas. Además, el DIF puso en operación nuevos centros de rehabilitación y educación especial para atender a la población minusválida en los estados de Michoacán, Chihuahua y el Distrito Federal, iniciando la construcción de establecimientos similares en San Luis Potosí y Tamaulipas y un campamento recreativo en Mansanillo. Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado. So. Informe de Gobierno. Presidencia de la República, p.134

distribución de responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, responsabilizando a los estados en la administración y operación de los servicios de salud y manteniendo en la Secretaría coordinadora, la normatividad y la tutela de la operación integral del Sistema Nacional de Salud, considerando por supuesto el Programa Nacional de Salud.

Es también en 1984, que se consolida el Programa IMSS-COPLAMAR, que permitió incorporar 94 unidades de medicina familiar del régimen ordinario del IMSS, a fin de optimizar los recursos instalados y ampliar sus beneficios a la población más desprotegida. En el marco del Convenio Unico de Desarrollo se determinó el establecimiento de un subcomité especial de los COPLADES, para que coordinara y mejorara la planeación, programación, información y evaluación de las acciones del sistema social en diversos estados del país.

Otro rubro que sin duda es sumamente importante en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, es el referente a la seguridad social, de ahí la necesidad de que la política del régimen se propusiera seguir con los siguientes lineamientos: primeramente, promover acciones que permitieran que la totalidad de la población con una relación formal de trabajo, se incorporara al Sistema de Seguridad Social,11/ en segundo, fomentar el mejoramiento sustancial de las

11/.- El número de derechohabientes al IMSS, que al mes de agosto de 1986 ascendió a 30 millones 805 mil personas, alcanzó la cifra de 32 millones 284 mil al mes de junio del mismo. La incorporación de nuevos grupos de trabajadores significó un aumento de 286 mil 139 asegurados permanentes en este lapso. Esto se debió principalmente, a la inclusión de trabajadores productores de tabaco y músicos, así como

condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, en tercero, ampliar la cobertura para que se incorporara de manera gradual y equitativa a los trabajadores no asalariados a los beneficios de la seguridad social. Vale la pena mencionar que en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se proyectaba realizar investigaciones sobre las condiciones del medio ambiente del trabajo y fortalecer la asesoría y capacitación a los empleados, esto se reflejó posteriormente, pues las instituciones de seguridad social en coordinación con esta Secretaría y el Congreso del Trabajo, orientaron sus recursos para instrumentar un Programa Nacional de Salud y Seguridad Social para los trabajadores con el fin de enfrentar los accidentes laborales. El ISSSTE consolidó sus programas de riesgos del trabajo abarcando desde la prevención de accidentes, hasta acciones de rehabilitación por lesiones de trabajo.

En el terreno de la alimentación, se anunciaba en el P.N.D., la realización de un Programa Nacional de Alimentación cuyos objetivos generales implicaban procurar la soberanía alimentaria, y alcanzar las condiciones de alimentación y nutrición que permitieran el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de los mexicanos. Las premisas básicas del programa se dirigían a mejorar los niveles

por el incremento de los afiliados de las ramas del comercio, servicios e industria de transformación. Por lo que respecta al ISSSTE se informaba que al finalizar 1987 alcanzaría 7 millones 562 mil 501 derechohabientes. Ibidem. p.139

nutricionales de la población de bajos ingresos, regiones y grupos afectados, y propiciar una distribución más equitativa de los alimentos. El programa se basa en el fomento a la producción interna de los alimentos, atendiendo principalmente las zonas de temporal. Esta opción estratégica permitiría paralelamente ahorrar y generar divisas, crear empleos, allegar ingresos a las zonas marginadas, mitigar la migración a las ciudades, contribuir a descentralizar la actividad económica y lograr la soberanía alimentaria. Este programa pretendía aumentar la producción de alimentos de origen agropecuario y pesquero, para satisfacer el crecimiento de la demanda y combatir la inflación. Así también, uno de los lineamientos más importantes de esta estrategia se refería a la necesidad de considerar de manera íntegra y dinámica las fases del proceso alimentario - producción, transformación, comercialización y consumo - a fin de elevar la eficiencia a lo largo de la cadena; previniendo y resolviendo los desequilibrios en su operación, y alentando al tiempo, la participación de los productores primarios en todas las fases. La racionalización del gasto público resultaba impostergable, identificando claramente los programas y recursos presupuestales destinados a las actividades del proceso alimentario y sujetándolos a estrictas prioridades, además se propuso ordenar las acciones que realiza el sector público y estimular la participación de los sectores privado y social. Así, se puso en marcha el Programa Nacional de Alimentación, cuya actividad correspondió a las fases de la cadena alimentaria, de ahí que las acciones relativas al abastecimiento, regulación y comercialización de productos básicos, como el maíz,

frijol, trigo, oleaginosas, y otros granos, tuvieran ciertamente un carácter prioritario, ya que se aplicaron recursos por más de 200 mil millones de pesos, durante los meses enero-junio de 1985. Asimismo, los recursos financieros destinados a la fase de consumo y nutrición fueron del orden de 8 mil millones de pesos, centrándose en acciones de educación para el consumo, alimentación complementaria, asistencia social alimentaria, investigación en nutrición, protección al consumidor y formación de recursos humanos. Así también se informaba, el apoyo a la producción de básicos mediante la fijación de precios de referencia y garantía, la canalización de recursos crediticios y el otorgamiento de asistencia técnica. Para lograr lo anterior, sin duda fue importante la coordinación de instituciones como BANRURAL, ANAGSA (seguros agrícolas), CONASUPO, LICONSA, DICONSA, IMPECSA (regulación y abasto) el DIF, el Instituto Nacional del Consumidor, FIRA y otros en la cadena alimenticia. El financiamiento al sector agrícola para apoyar la producción de alimentos destaca sin duda el apoyo de BANRURAL, pues habilitó 7.4 millones de hectáreas en 1986, de las cuales alrededor del 77% corresponden a los cuatro granos básicos y semillas oleaginosas. En la transformación de alimentos, el Estado continuó apoyando la producción de básicos industrializados de consumo mayoritario, principalmente a través de las actividades desarrolladas por AZUCAR S.A. de C.V. y las filiales de CONASUPO.

Con el objeto de detectar y prevenir daños a la salud, determinados por una deficiente nutrición, en 1986 fueron canalizados recursos por 5 mil 591 millones de pesos y en 1987 por 8 mil millones. Para la capacitación de la población en el autocuidado de la salud se

destinaron 5 mil 567 millones de pesos en 1986 y 4 mil 500 millones de pesos para el período presupuestal de 1987. En programas de capacitación de personal profesional en el área de nutrición, se ejercieron 11 mil 776 millones de pesos en 1986 y 1987 se aprobaron 25 mil 100 millones de pesos, 12/ en el período que va de 1983 a 1987 CONASUPO realizó compras nacionales por aproximadamente 5 millones 400 mil toneladas en promedio anual, al finalizar 1988 se estimaba que adquiriría 4.6 millones de toneladas. El DIF por su parte, distribuyó 2 mil 320 millones de raciones alimenticias a mujeres en períodos de lactancia y a niños menores de cinco años.

Por lo que respecta a las acciones que el gobierno proyectó y realizó en los renglones de vivienda, desarrollo urbano y ecología en el período 1982-1988, destacan las siguientes:

- a) Apoyar la superación de las carencias en materia urbana y rural a través de la acción pública directa de la Federación, Estados y Municipios.
- b) Modificar las bases del proceso de desenvolvimiento de la vivienda, supeditando su evolución económica al desarrollo social, así como orientando las acciones de los sectores público, privado y social, por medio de la acción popular concertada. En la realización de estos objetivos era necesario sustraer el suelo urbano de la especulación,

12/.- Ibidem. p.132

mediante la constitución de reservas territoriales para viviendas de interés social.

La creación del Sistema Nacional de Vivienda sería muy importante para lograr lo anterior, puesto que normaría y conduciría el desarrollo de este sector. Además, era necesario alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio nacional y ordenado en el interior de los centros de población, fortalecer el control del Estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del suelo; responder a las necesidades de transporte colectivo y preservar los valores históricos y culturales a través de acciones tendientes a conservar los espacios abiertos. La ecología, - señaló el Plan - toma un lugar relevante en la reordenación económica, pues permitiría garantizar un orden y una disciplina ambiental en el proceso de desarrollo global y sectorial, disminuyendo la contaminación ambiental y restaurando la ecología con una perspectiva regional. Las acciones de cambio estructural fueron encaminadas al aprovechamiento integral de los recursos naturales renovables, destacando también que su realización se daría en función de las diferentes regiones ecológicas, lo cual reforzaría la responsabilidad de los estados y municipios, mediante la promoción de actividades productivas que combinaran rentabilidad económica, logros sociales y minimización del impacto ecológico negativo. Por el lado de las acciones implementadas, al llevar a cabo la ejecución del Programa Nacional de Vivienda ( PRONAVEVI ) en 1984, se aumentó la cobertura nacional de inversión pública en la materia, al reorientar el sistema financiero a ampliar las líneas de crédito hacia los sectores de

escasos recursos y apoyar la producción de insumos e impulsar la construcción de vivienda en arrendamiento. La estrategia en suma, era canalizar a la vivienda mayores recursos y fortalecer sus bases normativas.

En 1986, los recursos destinados a invertir en proyectos de agua potable y alcantarillado ascendieron a 136 mil millones de pesos, con lo que se benefició a diez millones de habitantes con obras de agua potable y a ocho millones con alcantarillado. Se recuperaron inmuebles del patrimonio histórico y cultural para destinarlos al uso colectivo, con la finalidad de propiciar la convivencia y las manifestaciones culturales. Destacan también las acciones convenidas con la industria del cemento para introducir equipo anticontaminante en todas sus plantas, con la industria automotriz, del vidrio, Fundidora de Cobre de Nacozari, y con los curtidores de León.

Los objetivos de empleo y distribución del ingreso eran piezas fundamentales para poder transformar el crecimiento económico en desarrollo social, a este respecto y no obstante la situación delicada, se pensaban iniciar avances más firmes en esta materia.<sup>13/</sup>

13/- " La combinación de factores estructurales y coyunturales permite preveer en materia de empleo, una situación delicada en el corto y mediano plazo, que demandará el esfuerzo coordinado e imaginativo de todos los sectores de la sociedad para contener el deterioro e iniciar avances más firmes en materia de distribución del ingreso ". Cfr. Plan Nacional de Desarrollo. ( 1983-1988 ), p.215. Secretaría de Programación y Presupuesto.

De aquí que, elevar la generación de empleos, proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario; combatir la marginación y la pobreza, resultaron ser los objetivos esenciales de la distribución del ingreso. El gasto público y la política fiscal, crediticia y de comercio exterior, se propusieron recuperar la capacidad de crecimiento e inducir una reorientación del aparato productivo hacia la oferta de bienes de consumo popular, para lograr una mayor generación de empleo por unidad de producción y una mejor distribución del ingreso. La idea era orientar el gasto público y condicionar la política de apoyos y estímulos a la creación de empleos como objetivo prioritario, situación que contemplaba claramente la reordenación económica y el cambio estructural.

Especial importancia reviste la idea del gobierno en fortalecer el Servicio Nacional de Empleo, a fin de permitir un mayor conocimiento de la demanda y la oferta de trabajo, y facilitar el reclutamiento, elección y desarrollo de personal; la ampliación y simplificación del apoyo que el Estado otorga a las actividades económicas, en especial a la pequeña y mediana industria, con la finalidad de superar obstáculos estructurales, y no para encubrir y fomentar la baja productividad o ineficiencia. En síntesis, mejorar las condiciones laborales, las prestaciones sociales, la capacitación para la productividad y el ingreso de los trabajadores, resultaban prioritarios.

Así, para el Primer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid, se decía que no obstante que el desempleo abierto había subido en 1982, de 4 a 8%, con la estrategia seguida se había logrado detener su

caída, gracias a las acciones puestas en marcha dentro del PIRE, destacando el programa de defensa de la planta productiva y del empleo. Durante 1984, se reaninó un poco la ocupación en el sector formal de la economía, asimismo, los Programas Regionales de Empleo, generaron 380 mil empleos temporales. El gasto público realizado por los seis principales programas, fue de 12 mil 395 millones de pesos, generando cerca de 47 mil empleos.<sup>14/</sup> También el Servicio Nacional de Empleo intensificó y extendió sus acciones a los Estados como parte del Convenio de Desarrollo. En 1985, se atendieron alrededor de 105 mil solicitudes de empleo, captaron 94 mil 735 puestos de trabajo vacantes y canalizaron 65 mil 840 personas a esos puestos de trabajo o hacia actividades de capacitación. Vale decir, que los Programas Regionales de Empleo, en 1986, ejercieron recursos, por cerca de 26 mil millones de pesos que permitieron generar 89 mil 767 puestos de ocupación.

Hemos constatado efectivamente, lo importante e indispensable que resultaron todas estas acciones de política social implementadas a partir de la gestión de Miguel de la Madrid, sin embargo, la intención no es describir todas y cada una de ellas, ya que resultaría demasiado extenso, y la finalidad de este trabajo no es la descripción en sí misma, puesto que el gasto social involucra cuestiones de tipo

14/.- Los Programas Regionales de Empleo, crearon alrededor de 1 millón 200 mil empleos entre 1983 y 1988. Cfr. Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, 1988.

político, económico y social. Lo que si cabe aclarar es que un análisis de la intervención estatal necesita profundizar en el nivel concreto de la misma, lo que nos a permitido observar que a partir de este año, muchas de estas acciones, no obstante la línea de rigidez y disciplina en la asignación del gasto público fueron sumamente importantes en la satisfacción de necesidades colectivas. No pretendemos tampoco detallar los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo ( 1989-1994 ), porque sin duda responde a la línea de política económica establecida a partir de 1982.

Ciertamente 1989 representó un año de transición, y en este sentido, los objetivos de política para el mismo, estuvieron influenciados por la más dura prueba a que haya estado sometida la legitimidad del Sistema Político Mexicano. No obstante, no existieron cambios cualitativos en la estrategia, pues se siguieron manejando los mismos argumentos referentes a la disciplina en el ejercicio del gasto público y en brindarle atención especial al social para mitigar los efectos de la crisis sobre los grupos sociales más desprotegidos bajo la profundización del concepto modernización-solidaridad, cuyas implicaciones veremos en otro apartado. Lo que cabe decir aquí, es que en este año el gobierno convoca a establecer un acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del bienestar popular y reafirma el Programa Nacional de Solidaridad,<sup>15/</sup> que se inscribe en estos

<sup>15/</sup>.- " En el primer año de operación de este programa ( 1988 ), se

Para 1982, el presupuesto del sector ascendió a 606.7 mil millones de pesos, que serían dirigidos a mejorar la educación, la salud y el empleo, como factores que se condicionan mutuamente para determinar el grado de bienestar de la población. La asignación presupuestal al subsector Educación fue de 306.5 mil millones de pesos, al subsector Salud, Asistencia y Seguridad Social se le repartió de la siguiente forma: Secretaría de Salubridad y Asistencia 43.4 mil millones; al Instituto Mexicano del Seguro Social 173.1 mil millones, incluyendo 5.4 mil millones del Programa IMSS-COPLAMAR; al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 60.7 mil millones; al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia 6.0 millones, y 1.8 mil millones al Instituto de Seguridad para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En 1983, se propuso asignar un presupuesto de 1 057 mil millones de pesos, 474.8 mil millones para los programas de salud y seguridad social, 536.4 mil millones para los programas educativos y 45.6 para los programas de asentamientos humanos.

Para 1984, a fin de implementar las acciones de educación, salud y seguridad social, desarrollo urbano y ecología, y laboral, se propuso asignar un presupuesto de 1 623.8 mil millones, de los cuales 844.3 mil millones corresponden a los programas de educación, 723.9 mil millones a los programas de salud y seguridad social y laboral, y 55.6 mil millones para los de desarrollo urbano y ecología.

Para 1985, se propuso una asignación presupuestal al desarrollo social de 2 520 mil millones de pesos, monto superior en un 65.5%, respecto al año anterior, de los cuales se proponía destinar el 50.1%

a los programas de educación; 41.5% para salud y seguridad social; el sobrante para el sector laboral y el paquete de incremento salarial del sector para este año.

La asignación presupuestal del Sector Educación y Cultura para 1986, asciende a 2 119.3 mil millones de pesos, 56.5% más al estimado en 1985. De este total, 1 350.1 mil millones corresponden al gasto directo de la Secretaría de Educación Pública, 567.3 mil millones a entidades educativas y culturales, de recreación e investigación coordinados por ella y 201.9 mil millones a apoyo para los servicios educativos de los Estados en enseñanza básica, media superior y superior. Por lo que respecta a la inversión global del Sector Salud y Seguridad Social se planeaba asignar 193 mil millones, destacando de esta cifra lo que se otorga al Programa de Reconstrucción, con 56.0 mil millones de pesos, que ejercería el IMSS y el ISSSTE. Lo que corresponde a Salud y Seguridad Social asciende a 1 811.2 mil millones de pesos; de los cuales corresponde el 12.6% a la Secretaría de Salud y Entidades Coordinadas; el 67.6% al IMSS; y el 19.7% al ISSSTE. Por lo que se refiere a la asignación del Sector Laboral, este presenta un presupuesto de 23.5 mil millones de pesos, superior en 14.6% al de 1985, considerando un 1% de transferencias a entidades no controladas.

Para 1987, los recursos propuestos ascendieron a 8 056.5 mil millones de pesos, 97.9% superior al de 1986, asignación que tenía la finalidad de orientar y proteger el empleo y el consumo básico, así como para reforzar e impulsar los servicios de salud y educación. En congruencia con lo anterior, la estrategia y las metas planteadas, el

Sector Educativo propuso un presupuesto de 4 289.9 mil millones de pesos; para Salud y Seguridad Social se propuso un presupuesto de 3 718.2 mil millones de pesos; para el Sector Laboral y Previsión Social se propusieron 39.4 mil millones de pesos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1988, proponía para Educación, 13 897.8 mil millones de pesos; para Salud y Seguridad Social 9 803.1 mil millones de pesos. Pese a las restricciones de gasto para 1989, los recursos destinados a educación, salud, vivienda, mejoramiento del ambiente y a la solidaridad social, se proponía aumentar considerablemente. El gasto global propuesto para el desarrollo social ascendió a 28 598.7 mil millones de pesos, lo que significa un aumento con respecto a 1988 de 26.4% en términos nominales y en términos reales el 5.4%.

El día 29 de diciembre de 1989, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1990, con las siguientes erogaciones previstas. Educación Pública, 15 836 314 500 000, Salud, 2 306 819 700 000, Trabajo y Previsión Social, 252 738 500 000, Aportaciones a Seguridad Social, 2 975 818 700 000 y Desarrollo Urbano y Ecología, 497 368 800 000. Por lo que respecta a las asignaciones previstas de entidades paraestatales, cuyos programas están incluidos en este documento, tenemos que al ISSSTE le corresponden 3 324 084 000 000, al IMSS, 12 430 054 300 000 y a CONASUPO, 7 923 418 400 000.

En síntesis, no obstante que el discurso oficial otorgaba una importancia sin precedente a la política de desarrollo social, es evidente que los criterios de política económica resultaron

definitivamente distintos en este renglón, en relación a sexenios anteriores, si consideramos lo siguiente. Para 1983, la política económica a implementar era en primera instancia reducir el gasto, ya que según se argumenta, su baja productividad se había originado en la no correspondencia de las prioridades definidas y el gasto realmente ejecutado, encontrando para ello, justificaciones de mucho peso.<sup>17/</sup> La idea era pues, cambiar la orientación y su composición a fin de no agudizar el proceso inflacionario. En este año, de hecho, el proyecto presupuestal formó parte de un programa que articula en forma congruente una serie de acciones en tres niveles diferentes que señalan a detalle estos criterios. El primero, tenía que ver con la reorientación sectorial y regional del gasto para, dentro de la reducida disponibilidad de recursos, apuntalar las prioridades establecidas. El segundo, para fortalecer el ahorro, con base en una estricta racionalización del gasto corriente que buscara la productividad y que consecuentemente coadyuvara a liberar mayores

17/.- " El sector público registra un déficit desmedido y sin comparación en la historia del país. Por segundo año su monto es superior al 15%, del ingreso nacional y mayor que la inversión pública, ello quiere decir que nos hemos endeudado no sólo para cubrir la inversión, sino también para financiar el gasto corriente. No hay ahorro público. De cada peso de gasto, 32 centavos se tienen que utilizar para pagar la deuda, limitando los recursos para los programas prioritarios. La recaudación es exigua, el gasto excesivo, y hay muestras de desperdicio, derroche y falta de programación efectiva ". Cfr. Ibidem. 1983, p.4

recursos para su programa de inversiones, y en el tercer nivel, destaca sin duda el proceso iniciado en ese entonces para institucionalizar la planeación democrática.

El gobierno destacaba en 1984, que el éxito del Plan Inmediato de Reordenación Económica, dependería en gran medida de los resultados obtenidos en el control de la inflación. Tanto el gasto presupuestal a financiar, como el gasto neto de intereses, deberían continuar su tendencia a la baja como proporción del Producto Interno Bruto. Había que mantener inalterables los criterios de austeridad y equidad en la contención del gasto corriente, pero dar prioridad al gasto social y a la reorientación de las inversiones. La estrategia presupuestal se proponía avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas y en una reestructuración permanente del gasto. En este aspecto, sin duda, reducir el déficit público en un 5.5% del Producto Interno Bruto era sumamente importante.<sup>18/</sup> Podemos confirmar de hecho, que el argumento vertido por el gobierno de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari en sus dos primeros años, fue y es el de considerar, que el

<sup>18/</sup>.- "El ajuste del gasto público ha sido importante pero selectivo. Se han apoyado los programas de bienestar social; la reducción ha impactado más el componente importado y se ha dado prioridad a la inversión en sectores con mayor incidencia en el empleo y la producción. Así, la participación de los sectores prioritarios en el gasto total ( desarrollo rural, educación, salud, vivienda y transportes y comunicaciones ), continuó aumentando al pasar de 57.2% en 1983, a 58.3% en 1984. Cfr. Ibidem. 1985, p.18

gasto público social debía mantener la orientación necesaria para impulsar el desarrollo, dando importancia a los recursos destinados a procurar la alimentación, la educación, la vivienda, etc., con el propósito de ampliar la atención a las necesidades básicas de la población. En suma, se argumenta que la reducción selectiva del gasto va de acuerdo con las prioridades del desarrollo y con el objetivo de proteger el bienestar de las mayorías ante la crisis. El gasto público a través de la atención de prioridades definidas y compatibles con el desarrollo, se había convertido y se convierte ahora quieras o no, en una herramienta fundamental no sólo de la estabilización económica, sino también de la política social. Esto nos remite a recordar, que el P.N.D. dejaba claramente establecidos sus propósitos y señalaba a partir de las disposiciones constitucionales, el campo de acción de los diferentes sectores, y afirmaba la intención de consolidar la acción estatal, donde al parecer del gobierno es necesaria.

d).- El gasto público programático en el bienestar social

La forma donde se materializa toda la política estatal de gasto público social, es sin duda en los programas, subprogramas y proyectos que el gobierno instrumenta a través de las diversas instituciones que brindan seguridad, asistencia social y servicios que en general buscan un beneficio colectivo.

Hemos señalado con anterioridad, que la movilización social que produjo el cambio cualitativo del Estado en la búsqueda de un mejor nivel de vida de la población, fue la Revolución Mexicana de 1910, la que manifestó, sino de forma inmediata, si al transcurrir del tiempo, la formación de instituciones que llevaran a cabo la tarea de beneficio social, a través de sus diversos objetivos y programas.

La determinación de los principales programas del Estado, aprecian estrategias, objetivos, prioridades y lineamientos en la delimitación de objetivos que califica el gobierno y el proyecto nacional que este implementa. El programa, si partimos de su delimitación, implica los propósitos que el Estado se ha planteado realizar, con objetivos determinados que pueden ser cuantificables o no en términos de un resultado final.

Observemos la asignación programática estimada de aquellas instituciones que de alguna manera han demostrado un papel sustancial, al caracterizar al Estado social de antes de los 80, y que a pesar de los cambios y características que el Estado adoptó a partir de 1982, han permanecido como instrumentos estratégicos en la satisfacción de necesidades sociales y como elementos importantes en la búsqueda de

legitimidad y consenso por parte del Estado.

Desde la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo ( 1983-1988 ), se vislumbró la importancia concedida a ciertos programas sociales, es el caso de la seguridad social, que teniendo al IMSS como una de las instituciones más fuertes, ( Cuadro No. 1 ) reflejó en su presupuesto programático su atención principalmente al Programa Investigación Fundamental en las Ciencias Exáctas y Naturales, pues contó con recursos que crecieron gradualmente a partir de 1982, hasta alcanzar en 1988 la cifra de 12 024.8 millones de pesos. Es el caso también de la Atención Preventiva y Curativa que en este mismo año alcanzaría la cifra de 115 419.1 y 3 753 446.7 millones de pesos respectivamente. Conviene señalar también la importancia que por su oportunidad obtuvo el Programa Construcción por Daños Sísmicos, que se implantó un año después del terremoto de 1985.

Por lo que respecta al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, destaca también la importancia que brindó a los programas Atención Preventiva, Atención Curativa y Prestaciones Económicas, ya que mantuvieron un incremento gradual de recursos entre 1982 y 1988, alcanzando en este último año la cifra global de 1 346 032.6 millones de pesos, ( Cfr. Cuadro No. 2 ).

El presupuesto programático de la Secretaría de Salud, denominada Secretaría de Salubridad y Asistencia hasta antes de 1984, presenta características especiales, ya que comprende una menor importancia presupuestal de sus programas en relación con las instituciones señaladas, y sin embargo atiende al mayor número de usuarios. De esta

forma, destacan en primera instancia los programas: Atención Curativa, con una asignación en 1988 de 547 794.1 millones de pesos; Administración de la Salud y Asistencia Social, 308 953.9 millones de pesos; Atención Preventiva, 56 722.8 millones de pesos, y finalmente Formación y Desarrollo de Recursos Humanos para la Salud con 37 105.0 millones de pesos. ( Cfr. Cuadro No. 3 )

Sirva lo anterior, no con la finalidad de llenarnos de datos, sino para remarcar la importancia que estos programas tienen con respecto a la satisfacción de necesidades sociales, que no obstante el marco general de la política en que se involucran y la cuantía de sus recursos como consecuencia de lo mismo, tienen una acción inmediata e indispensable en el bienestar social de la comunidad. Partiendo de estos datos contenidos en el análisis programático del presupuesto, señalamos ahora el gasto que realmente ejercieron éstas y las demás instituciones que clasifica el gobierno en el Sector Bienestar Social entre 1982 y 1988, tomando en consideración lo que se observa en la Cuenta Pública Federal, ( Cuadro No. 4 ).

Las instituciones contenidas en el rubro Gobierno Federal; Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social y Desarrollo Urbano y Ecología, ejercieron un monto total de recursos por 6 172.1 mil millones en 1988, destacando sin duda de estos tres sectores, Educación Pública, que evidentemente obtuvo una mayor cuantía de recursos, 5 060.0 mil millones de este total.

En lo que toca a los Organismos y Empresas dentro de Presupuesto, el IMSS y el ISSSTE, manifestaron en 1982, 194.2 y 62.1 miles de millones de pesos y en 1987, 3 181.6 y 1 153.2 mil millones de pesos

respectivamente, evidenciando claramente la mayor importancia presupuestal del IMSS, pues el ISSSTE tuvo una notable disminución en su presupuesto, ( -39.5% ) con respecto al año anterior.

Por lo que se refiere a la situación presupuestal de algunas instituciones incluidas dentro del rubro Organismos, Empresas, Fondos y Fideicomisos Subsidiados, es de notarse que la Universidad Nacional Autónoma de México, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas y Instituciones de Educación Media Superior, tuvieron la mayor importancia presupuestal al ejercer recursos por 577.4, 409.2 y 654.4 miles de millones de pesos, respectivamente.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia consideró realmente un monto muy pequeño de recursos durante todo este período, lo que hasta cierto punto resulta lógico por la forma reducida de sus fuentes de financiamiento. Situación más drástica es la del Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares, pues únicamente apareció con asignación original en 1983 de 3.0 miles de millones de pesos, ejerciendo solamente en 1982, 1.0 miles de millones de pesos.

Por último, creemos conveniente señalar, que el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica mantuvo un aumento gradual en sus recursos, ejerciendo en 1988, 169.4 mil millones de pesos para sus funciones sustantivas.

propósitos. Para 1990, a decir del gobierno, el bienestar social, se convierte en uno de los objetivos más importantes de la política económica, al duplicar el gasto en acciones del PRONASOL, acción que se complementa con los objetivos de contribuir al equilibrio fiscal en apoyo a la estabilidad de precios y modificar la estructura de las erogaciones 16/ para atender las responsabilidades prioritarias del Estado, como son el bienestar social y la infraestructura pública necesaria para recuperar el crecimiento del país. A manera de resumen, sigamos cronológicamente la exposición de motivos de los Presupuestos de Egresos de la Federación, para observar brevemente cuál fue el monto de los recursos que se proyectó asignar a los rubros que comprende el bienestar social durante este período de estudio.

destinaron 1.3 billones de pesos, que representaron el 4% del gasto social, destinados a realizar más de 44 mil obras y acciones a grupos étnicos, comunidades campesinas y colonias populares. ( ... ) en 1990 para proseguir con las tareas del PRONASOL el Gobierno Federal destinará como recursos directos al programa un presupuesto de 2 billones de pesos correspondientes al ramo "solidaridad" y "desarrollo regional". Adicional a este monto diversas dependencias del gobierno destinarán al programa recursos por 0.6 billones de pesos. Así el monto total de 2.6 billones duplicará los recursos de 1989 y representará el 62.2% del gasto social estimado para el presente año ". Cfr. Análisis de Coyuntura."Entre el Estado de Bienestar y el de malestar ". El Cotidiano, No. 34, marzo-abril, México, D.F., 1990, pp.47-48

16/.- Cfr. Criterios Generales de Política...( 1990 ), op. cit. p.4

Cuadro No. 1  
PRESUPUESTO PROGRAMÁTICO  
INSTITUTO NACIONAL DEL SEGURO SOCIAL  
- millones de pesos -

RELACION	PROGRAMA	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
UB	INVESTACION FUNDAMENTAL EN CIENCIAS	482.4	889.1	1,413.9	1,644.8	2,681.8	3,574.7	12,824.8	
I	EDIFICIOS Y EQUIPAMIENTO	581.3	1,131.9	1,767.5	2,615.5				
11	ADMINISTRACION DE LA SALUD	138.5	84.8	85.8	446.4				
10	PLANIFICACION DE LA SALUD								
110	ATENCIÓN PREVENTIVA	4,713.7	3,786.1	4,431.4	5,045.2	18,458.9	34,219.4	115,418.1	
111	ATENCIÓN CURATIVA								
1100	CAPACITACION A LA POBLACION			676.1	1,194.8	1,975.5	4,274.4	15,456.6	
1101	ADMINISTRACION DE LA SALUD	19,971.8		5,990.2	12,684.6				
1102	ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL		2,494.9	3,177.2					
111	ADMINISTRACION CENTRAL	23,428.9	24,718.8	67,598.1	131,874.1	178,945.8	369,868.7	1,184,933.9	
112	PLANIFICACION DE LA SALUD		1,828.3	286.9	44.7				
114	PLANIFICACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL		352.7	48.5	145.9	3,696.1	2,473.4	11,921.8	
115	PLANIFICACION CENTRAL	6,187.1	8,458.2	898.2	986.6				
116	ATENCIÓN PREVENTIVA	7,215.2	5,418.9	6,783.8	11,158.3				176,726.5
117	ATENCIÓN CURATIVA	69,233.8	141,956.5	224,518.6					4,347,973.3
118	CAPACITACION DE LA POBLACION	422.1	662.2	1,154.8	1,788.3				
119	PRESTACIONES ECONOMICAS	28,467.7	54,429.3	93,249.3	179,875.1		771,284.4		
12	PRESTACIONES SOCIALES	4,968.7	9,166.8	14,458.5	28,529.5		61,751.5		
13	PROTECCION AL SALARIO	134.2		1,558.2	558.3				
14	FORMACION Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS								
15	FORMACION Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS	4,216.6	4,829.8	11,329.5	14,767.8		38,221.9	99,891.7	
16	TRABAJADORES								
17	TRABAJADORES					7,489.8			
18	TRABAJADORES					34,511.9			
19	TRABAJADORES					29,811.8			
20	TRABAJADORES							218,643.5	
21	TRABAJADORES								
22	TRABAJADORES								
23	TRABAJADORES								
24	TRABAJADORES								
25	TRABAJADORES								
26	TRABAJADORES								
27	TRABAJADORES								
28	TRABAJADORES								
29	TRABAJADORES								
30	TRABAJADORES								
31	TRABAJADORES								
32	TRABAJADORES								
33	TRABAJADORES								
34	TRABAJADORES								
35	TRABAJADORES								
36	TRABAJADORES								
37	TRABAJADORES								
38	TRABAJADORES								
39	TRABAJADORES								
40	TRABAJADORES								
41	TRABAJADORES								
42	TRABAJADORES								
43	TRABAJADORES								
44	TRABAJADORES								
45	TRABAJADORES								
46	TRABAJADORES								
47	TRABAJADORES								
48	TRABAJADORES								
49	TRABAJADORES								
50	TRABAJADORES								
51	TRABAJADORES								
52	TRABAJADORES								
53	TRABAJADORES								
54	TRABAJADORES								
55	TRABAJADORES								
56	TRABAJADORES								
57	TRABAJADORES								
58	TRABAJADORES								
59	TRABAJADORES								
60	TRABAJADORES								
61	TRABAJADORES								
62	TRABAJADORES								
63	TRABAJADORES								
64	TRABAJADORES								
65	TRABAJADORES								
66	TRABAJADORES								
67	TRABAJADORES								
68	TRABAJADORES								
69	TRABAJADORES								
70	TRABAJADORES								
71	TRABAJADORES								
72	TRABAJADORES								
73	TRABAJADORES								
74	TRABAJADORES								
75	TRABAJADORES								
76	TRABAJADORES								
77	TRABAJADORES								
78	TRABAJADORES								
79	TRABAJADORES								
80	TRABAJADORES								
81	TRABAJADORES								
82	TRABAJADORES								
83	TRABAJADORES								
84	TRABAJADORES								
85	TRABAJADORES								
86	TRABAJADORES								
87	TRABAJADORES								
88	TRABAJADORES								
89	TRABAJADORES								
90	TRABAJADORES								
91	TRABAJADORES								
92	TRABAJADORES								
93	TRABAJADORES								
94	TRABAJADORES								
95	TRABAJADORES								
96	TRABAJADORES								
97	TRABAJADORES								
98	TRABAJADORES								
99	TRABAJADORES								
100	TRABAJADORES								
TOTAL		184,863.7	278,781.6	437,182.9	377,857.8	984,281.2	12,627,128.8	17,896,594.8	18,584,861.8

FUENTE: PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION  
ANALISIS PROGRAMATICO S.P.P.

Cuadro No. 3  
PRESUPUESTO PROGRAMÁTICO  
INSTITUTO DE SEGUROS Y SERVICIOS SOCIALES  
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO  
- Millones de pesos -

CLASIFICACION	P R O G R A M A	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
VI	TRABAJOS DE INVESTIGACION Y SERVICIOS SOCIALES	192.8	22.8	25.2	184.3	284.1	267.8	857.9	
VII	ADMINISTRACION DE LA SALUD	1,119.4	1,223.3	2,474.4	2,831.8				
VIII	ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL	1,549.2	1,853.4	2,886.8	3,567.3				
IX	ADMINISTRACION CENTRAL	118.5	134.4	12,567.9	23,790.7	18,437.8	73,522.4	284,988.1	
X	PROTECCION PREVENTIVA	877.8	876.3	1,448.3	2,878.2	6,279.7	16,412.2	122,159.7	314,188.8
XI	ATENCIÓN CURATIVA	14,479.9	19,648.8	47,564.7	81,811.3	124,714.8	243,812.6	496,423.2	896,912.6
XII	CAPACITACION DE LA POBLACION	113.8	129.4	259.4	576.2				
XIII	ATENCIÓN FARMACIA PARA LA SALUD	213.8	253.3	397.8	782.8				
XIV	PRESTACIONES ECONOMICAS	6,895.8	11,159.2	23,185.8	38,517.9	76,318.5	196,938.2	596,138.8	534,968.8
XV	PRESTACIONES ECONOMICAS	848.8	294.3	337.8	1,689.4				
XVI	PRESTACIONES SOCIALES	1,137.7	1,116.4	1,876.8	7,251.6	28,484.7	37,883.6	76,665.5	
XVII	PROTECCION AL SALARIO	8,865.4	9,842.8	5,695.8	12,547.6				
XVIII	CREDITOS PARA LA VIVIENDA	94.4	118.5	166.5	299.8				
XIX	FORMACION Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS PARA LA SALUD	1,221.8	1,584.8	2,519.6	3,882.5	2,899.7			
XX	FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS SOCIALES	11,218.7	13,888.8		25,878.1	22,868.8	68,825.8	258,788.8	
XXI	ADMINISTRACION DE LA SALUD, LA ASISTENCIA Y LA SEGURIDAD SOCIAL					5,347.7	18,275.7	22,758.9	
XXII	PROTECCION DE LA SALUD Y LA ASISTENCIA SOCIAL					217.6	1,921.6	4,312.9	
XXIII	FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL					895.7	2,832.6	6,183.8	
XXIV	UNIDADES CORRELACIONES PARA EL CONSUMO DE LOS TRABAJADORES					17,751.6			
XXV	PRESTACIONES PARA EL BIENESTAR DE LOS TRABAJADORES					3,117.2			
XXVI	DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA						45,482.8	141,874.8	
XXVII	CREDITOS PERSONALES						5,528.6	12,824.1	
XXVIII	CREDITOS HIPOTECARIOS						8,317.8	19,492.9	
XXIX	FORMACION Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS						2,829.6	4,243.1	
XXX	ADMINISTRACION								196,344.1
XXXI	POLITICA Y FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL								2,716.8
XXXII	POLITICA Y FINANCIAMIENTO DE LA SALUD	24,774.1	48,566.7						15,314.7
XXXIII	DESARROLLO DE LA INVESTIGACION FUNDAMENTAL, APLICADA Y EXPERIMENTAL, CIENTIFICA Y TECNOLÓGICA								691.4
XXXIV	FOMENTO Y REGULACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION PARA LOS TRABAJADORES								6,293.1
XXXV	REGULACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS								14,758.8
XXXVI	DIFUSION CULTURAL								4,485.5
XXXVII	RECREACION, DEPORTE Y ESPARCIMIENTO								8,868.7
XXXVIII	ASISTENCIA SOCIAL, SERVICIOS COMUNITARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES								91,599.9
XXXIX	CONSTRUCCION DE ESTABLECIMIENTOS DE ACOPPIO Y COMERCIALIZACION								269,181.1
XL	VIVIENDA								54,558.8
XLI	EDIFICIOS PARA SERVICIOS DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL								1,958.8
XLII	EDIFICIOS ADMINISTRATIVOS								
XLIII	CONSTRUCCION DE RECURSOS FINANCIEROS A LOS TRABAJADORES								71,421.2
TOTAL		76,921.5	118,258.2	181,552.6	295,393.7	321,516.8	723,488.8	11,998,798.8	12,854,667.2

FUENTE: PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA FUNDACION ANALISIS PROGRAMÁTICO S. P. P.

ESTA TERCERA PAGINA DE LA CUENTA GENERAL

Cuadro No. 3  
PRESUPUESTO PROGRAMÁTICO  
SECRETARÍA DE SALUD  
- Millones de pesos -

CLAVE	PROGRAMA	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
UT	UNIDAD EN LA MEDICINA, EN LA SALUD, ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL	541.9	1,089.1	1,172.5	3,086.3	6,771.3	10,185.7	19,725.3
UD	INVESTIGACION FUNDAMENTAL EN CIENCIAS EXACTAS Y NATURALES	458.7	582.5	897.0	1,214.7			
UU	UNIDAD EN EDUCACION Y DESARROLLO DE PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO			17.5	67.1			
YI	ADMINISTRACION DE LA SALUD Y LA ASISTENCIA SOCIAL	8,468.5	12,153.5	10,314.7	39,746.8	69,671.9	100,759.4	200,953.9
Y0	PLANIFICACION DE LA SALUD Y LA ASISTENCIA SOCIAL	1,286.5	631.5	687.3	4,849.6	3,189.4	4,293.4	77,858.4
YU	ATENCION PREVENTIVA	9,811.1	7,931.3	8,828.3	21,672.6	35,211.2	51,884.4	56,722.8
YV	ATENCION CURATIVA	14,266.9	21,633.6	50,382.8	67,442.2	93,827.8	176,289.3	547,794.1
YW	OPORTUNIDAD A LA POBLACION	1,318.3	1,457.4	586.5	2,823.9	4,181.8		
YX	PRODUCCION DE BIENES	449.1	485.1	931.7	1,945.4	2,873.8	4,987.3	11,211.8
Z8	ASISTENCIA SOCIAL					2,566.9	5,388.1	12,878.6
ZC	ADMINISTRACION DE LA ASISTENCIA SOCIAL	4.6	5.1	125.8	285.8			
58	FORMACION Y CAPACITACION DE RECURSOS HUMANOS			3,728.5				
65	RESERVA SOCIAL				9,983.8	9,344.5		
Z0	PRESTACIONES SOCIALES	934.7	1,862.1	883.2	3,286.3	5,945.3	8,688.3	12,941.7
59	FORMACION Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS PARA LA SALUD	2,979.4	3,427.9	154.8	6,842.1		15,888.7	37,185.8
Z1	PLANIFICACION DE LA ASISTENCIA SOCIAL	183.5	118.5					
56	FORMACION Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS PARA LA ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL				72.4			
65	RESERVA SOCIAL			2,612.1				
UA	UNIDAD EN EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA	1.7	2.6					
Y2	DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA						20,256.8	148,834.8
Y5	MEJORAMIENTO Y MEJORAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE	3,641.1	4,158.8					
1	TOTAL	43,378.8	54,542.2	89,165.3	163,881.8	232,682.3	396,755.6	11,226,816.8

FUENTE: PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA FEDERACION  
ANALISIS PROGRAMATICO S.P.P.

\* ESTA SECRETARIA CAMBIO DE NOMBRE A PARTIR DE 1984



### III. EL PROYECTO NEOLIBERAL

" En los últimos años, las fuerzas mejor organizadas de la sociedad mexicana se han abocado a la elaboración y difusión sistemáticas de concepciones y proposiciones de carácter global que trascienden el corto plazo y el plano sectorial y que aspiran a definir en su totalidad el rumbo futuro del desarrollo nacional; se trata de proyectos que abiertamente buscan ganar el consenso social y, sobre todo, la hegemonía en la gestión del Estado ".

Rolando Cordera

Carlos Tello

#### a).- Crisis y cambio estructural

Hasta este punto del análisis, resulta evidente, que existe un elemento que ha sido determinante en las políticas bienestaristas estatales, y que es indispensable investigar, me refiero a la crisis económica, política y social que experimentó el Estado intervencionista más patentemente en los años 1981-1982, pues encuentra entre sus principales causas , la falta de recursos económicos en manos del Estado, la cual puede verse como un problema de caja o como una disminución de la tasa de ganancia y sus repercusiones estructurales sobre el proceso de acumulación capitalista. La crisis en sus dimensiones más profundas y de mayor alcance, es la contradicción ya implícita en los inicios mismos del sistema y de relaciones político-sociales, que resultaron del

compromiso conformado a partir de la Revolución de 1910-1917, entre masas populares y caudillos. Contradicción que se manifestó, por un lado, en la necesidad de gestión e intervención política del Estado sobre el capitalismo al apoyar activamente los procesos de valorización y expansión del capital, con la finalidad de amortiguar las posibilidades de una crisis económica como la de los años 1929 a 1932, y por otro, al institucionalizar, regular y encausar el conflicto de clases, reduciendo los efectos catastróficos de un enfrentamiento como el que se dio en los años 1910 a 1920 y de 1916 a 1929, llevando a cabo una política social que cumpliera los propósitos redistributivos de justicia social, y mejoramiento del bienestar económico de las masas, establecido en la Constitución de 1917. Pero la crisis también es reflejo de las urgencias de bienestar económico y social de las masas y las necesidades de racionalidad económica del capitalismo, o lo que es lo mismo, resultado del choque entre las necesidades de innovación del capitalismo como hecho económico y tecnológico y las necesidades de legitimación del sistema político y de sus manifestaciones de capacidad de dirección sobre la sociedad.

La versión oficial del gobierno, remite la explicación de la crisis a factores de origen externo e interno, pero sobre todo a los externos, al argumentar que las causas fueron primeramente la elevación de las tasas de interés de 1981 y 1982, y la dura caída de la renta petrolera que tuvo lugar durante los años de 1985 y 1986. Lo cierto es que en 1981, al presentarse los primeros síntomas de la crisis y durante el inicio de la misma, José López Portillo llevó a cabo una serie de medidas con la finalidad de detenerla: reducciones

del gasto presupuestal, 4% para el segundo semestre de ese año y 11% para 1982; aumentos por arriba del 100%, a los productos del sector público, ( por ejemplo, los combustibles ); 20 000 millones de dólares de nueva deuda externa en 1981; fuertes restricciones a las importaciones; devaluaciones de la moneda que llevaron al tipo de cambio preferencial de 50 pesos por dólar.

Indudablemente, en 1982 se produjo el desplome de la actividad económica, acompañada de una inflación de 98.8% rara vez vista, desempleo acelerado, fuga de capitales, atesoramiento especulativo de divisas y por si fuera poco un déficit presupuestal de enormes proporciones. La devaluación de febrero de este año, representó por una parte el factor detonante de la crisis económica y por el otro el reconocimiento oficial de que la política de gasto público y subsidios habían estado equivocadas. La realidad era que se deterioraba la capacidad de gestión económica estatal, sino véase por ejemplo, el escaso grado de control sobre la inflación y la especulación. Tampoco podemos negar el hecho de que la ineficiencia mostrada por el Estado favoreció la agudización de los problemas monetarios y financieros del país, pues el gobierno aumentaba su déficit otorgando nuevos subsidios al creciente número de empresas en dificultades, a esto hay que agregar que un promedio mensual de mil millones de dólares salían del país, los depósitos bancarios con predominio al corto plazo y la especulación más abierta representaban un serio peligro para la estabilidad del sistema bancario y los precios del petróleo que descendían al mismo tiempo que se desaceleraba la inversión y la producción, entre otras circunstancias. Ante tal situación, en marzo

de 1982, se puso en marcha el programa de Ajuste a la Política Económica, con la finalidad de evitar la caída de la producción. Se anunció también un recorte inmediato del gasto público del 3%, equivalente a unos 100 mil millones de pesos. Durante 1982, la fuga de capitales tomó serias proporciones afectando al sistema de crédito, en cuyo centro se situán los bancos. Asimismo, se retiraban rápidamente los fondos de los mismos y los nuevos no se daban de manera frecuente.

En suma, la gravedad de la crisis; los factores que inducían a la especulación y la fuga de capitales, así como la coincidencia de la vulnerabilidad de la banca con la quiebra de las finanzas públicas, deterioraban cada vez más las relaciones entre el Estado y los bancos. El Estado para poder seguir pagando el servicio de la deuda externa, utilizó los depósitos bancarios en dólares y los pagaba con pesos a un tipo de cambio determinado unilateralmente, afectando a los inversionistas y a la banca, y mermando definitivamente sus recursos. En respuesta, los banqueros internacionales se negaron a depositar dinero en los bancos mexicanos, por el temor y la incertidumbre de no saber si el gobierno mexicano respaldaría los adeudos de aquellos con el exterior. Esto fue parte importante de las condiciones que gestaron la nacionalización de la banca, a fin de superar las contradicciones de la circulación. Este hecho efectivamente aparecería en términos políticos, como un último recurso del gobierno de José López Portillo para legitimar y ganar consenso en uno de los momentos más difíciles de la crisis económica. No obstante los años de acelerada y sostenida expansión de la economía, que había

favorecido a las instituciones bienestaristas en materia de alimentación, salud, vivienda, y educación, se evidenciaba un fuerte rezago,<sup>1/</sup> la crisis había sido determinante en la reorientación de la política en materia de bienestar social.

A finales de 1982, cuando la crisis se muestra en su máxima expresión, el gobierno optó por una estrategia económica que en lo fundamental, se orientó en dos sentidos: el cambio estructural de la economía, pensado a mediano y a largo plazo y la reordenación de algunos instrumentos y variables económicas. El cambio estructural implicaba cambios en la gestión económica del Estado, una mayor apertura a la inversión extranjera y al comercio internacional, así como una reconversión de la planta productiva. Dentro de la estrategia, se ubica una de las líneas principales para la ejecución de la política económica, la del gasto público, que da cuenta de la desaceleración de la intervención económica del Estado, dando paso libre a la inversión privada tanto nacional como extranjera. La austeridad que imponía la crisis económica, buscaba como ya lo hemos señalado, una reducción no solamente cuantitativa del gasto y del déficit público, sino un proceso continuo de mejoramiento cualitativo del manejo y asignación de los recursos. Este sería el camino para avanzar en la reestructuración de la economía nacional, que se

1/- Véase, REY Romay, Benito. México 1987: " el país que perdimos ". Ed. Siglo XXI. 2a. ed. México, D.F., 1987. pp.42-45

llevaría a cabo siguiendo tres líneas de acción. La primera se refiere a la conducción estatal del desarrollo, en el marco de reformas constitucionales sobre los principios de desarrollo económico nacional, para reforzar la rectoría del Estado en una economía que diera cabida al sector público, al privado y al social. La segunda tiene que ver con las formas de organización y producción en el campo, para impulsar el desarrollo rural integral, poniendo énfasis en el fortalecimiento de las zonas de temporal, mayor certidumbre en la tenencia de la tierra, la reorganización campesina y la planeación rural para superar el minifundio. La tercera implica un cambio estructural, en el proceso de industrialización del país, y mejorar o modernizar la industria paraestatal, privada y social, evitando desperdicios, elevando la productividad y manteniendo esquemas precisos y claros por lo que a prioridades se refiere.2/ Al hablar de cambio estructural, necesitamos hacer referencia al surgimiento de una nueva estructura económica a nivel mundial, en el cual los mercados de bienes, servicios y capitales mostraron un proceso creciente de globalización, congruente con la internacionalización del capital productivo y financiero.3/ Los países en vías de desarrollo, fueron y

2/.- Cfr. Criterios Generales de Política...( 1983 )

3/.- ABDALA M., Mario. " Cambio estructural en economías de los países en desarrollo ", en El Financiero. México, D.F., 23 - febrero - 1990, p.50

son exigidos por estas circunstancias a incorporarse a esta nueva dinámica de las actividades internacionales, sino deseaban que las fluctuaciones de la economía mundial, incidieran de manera negativa sobre sus estructuras productivas. Por lo tanto, había que liberar el intercambio de bienes y servicios para acelerar la competencia internacional, orientando por ende, mayores niveles de eficiencia y productividad. Todo esto plantea una redefinición de la participación del Estado como agente regulador, planificador e inversionista, cediendo su papel como rector de crecimiento a la iniciativa privada, además de crear el marco y los mecanismos necesarios para atraer capitales externos, para complementar planes de inversión en sectores vinculados a los mercados internacionales.

La estrategia implementada a tendido a la liberalización de los controles gubernamentales, a la privatización de las empresas públicas, y a una apertura hacia el mercado externo. Simple y sencillamente todo parece indicar, que estas políticas contribuyen a la conversión de la empresa privada y las fuerzas del mercado, en los ejes en torno a los cuales se reestructura la economía nacional.

Bajo este contexto, era obvio, que la política del Estado en diferentes áreas de la vida económico-social del país, se transformaba con la idea clara de modernizar la economía nacional, mediante la realización de algunas medidas que van de acuerdo con la ideología neoliberal; liberación del mercado y los precios, contención del salario real, recortes al gasto público, reducción de las empresas paraestatales, etc. En resumidas cuentas, se proponía salir de la crisis, queriendo transformar estructuralmente el capitalismo

mexicano, a través de la racionalidad económica, que por lo que respecta al gasto público, en su acción económica del gobierno en el nivel empresarial, implementó una política de desincorporación y reconversión industrial, y en el renglón del gasto social, lo disminuyó de manera importante como lo muestra efectivamente el Cuadro No. Cinco que considera el Índice Nacional de Precios al Consumidor, bajo el argumento de reorientación selectiva en su asignación.

Cuadro No. 5  
**GASTO PUBLICO EN BIENESTAR SOCIAL**  
 1980-1988  
 (Miles de millones de pesos)

ANO	A PESOS (1) CORRIENTES	INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR BASE 1980=100	A PESOS (2) CONSTANTES	% DE VARIACION
1980	296.8	100.0	296.8	100.0
1981	445.6	127.9	348.4	117.0
1982	728.9	203.3	358.5	121.0
1983	1,024.9	410.5	249.6	84.0
1984	1,660.8	679.2	244.5	82.0
1985	2,676.7	1,071.4	249.8	84.0
1986	4,469.3	1,995.4	223.9	75.0
1987	10,374.0	4,625.9	224.2	76.0
1988	22,528.7	9,907.0	227.4	77.0

Fuente:

(1) Miguel de la Madrid Hurtado. Sexto Informe de Gobierno 1988. Anexo estadístico.

(2) Cifras deflactadas con los promedios anuales del Índice Nacional de Precios al Consumidor, publicados por el Banco Nacional de México.

b).- Reordenación económica

Nos parece conveniente insistir, que al asumir el cargo de Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, y al anunciar el Programa Inmediato de Reordenación Económica, quedó establecido que la premisa básica era ejercer las finanzas públicas con un criterio de austeridad. De hecho, el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación para el primer año de gobierno, dejaba observar una tónica diferente de política, que si bien mostraba consistencia entre los objetivos perseguidos y los instrumentos a utilizar para lograrlos, evidenciaba el recorte del gasto público. El primer planteamiento era reducir el déficit\* del sector público para atenuar el proceso inflacionario en vía de resolver la desarticulación social y el perjuicio a todas luces de los grupos sociales más desprotegidos. La estabilización de las finanzas del sector público, exigía desde la óptica neoliberal, disminuir el crecimiento de su gasto y aumentar los precios de los bienes y servicios que produce. Lo importante era evitar un mayor déficit público y su financiamiento inflacionario. Ahora bien, la coincidencia de esta medida y las relativas a lograr el cambio estructural, con la concepción neoliberal de intervención estatal, implicaba ya una influencia en las decisiones gubernamentales, que traía el antecedente de que, al nacionalizar la banca José López Portillo, provocó bastantes molestias en los

\* Véase Anexo No. 4

empresarios que consideraron la medida totalmente unilateral, provocando esto desde luego, una profunda afectación en las relaciones entre empresarios y gobierno.

Es pues a partir de este momento, que los grupos neoliberales emprendieron una acción política más contundente a fin de intervenir de manera más efectiva en las decisiones de gobierno. Tiene lugar así, una reconfiguración de las distintas facciones políticas empresariales, entre las bases en que se sustentan, las organizaciones a través de las cuales se expresan y las estrategias de participación política que promueven.

El auge internacional de la ideología neoliberal, la búsqueda de una salida a la crisis, las fuertes presiones de los acreedores extranjeros <sup>4/</sup> y la reacción de los empresarios, presionaron sin duda, la reformulación de políticas de desarrollo prevalecientes durante más de treinta años, caracterizada por una significativa intervención del Estado en áreas fundamentales de desarrollo que trajo consigo estabilidad económica y política. La actitud de los grupos empresariales, propugna por acciones bastante concretas en el renglón del reordenamiento económico: reprivatización de la banca, liberación de precios, puertas abiertas a la inversión extranjera, mayor control

4/- " En América Latina la revolución contra el " Estado interventor" se intersecta, con la crisis de endeudamiento y la consecuente pérdida de autonomía en el diseño de la política económica anticrisis ". Cfr. PERROTINI, VEGA, Ignacio H. Eduardo L. " El " Estado providencia " y la crítica neoliberal ". Estudios políticos, Nos. 2 y 3, abril-septiembre, México, 1985, p.6

de los sindicatos.5/ La política implementada durante este período ( 1982-1990 ), es coincidente también con lo que algunos partidos políticos de derecha promueven y proponen. Por ejemplo el Partido Acción Nacional y el Demócrata Mexicano, reconocen que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo son dignos de apoyo por lo que se refiere a la reducción del déficit público, el control de la inflación, el aumento del empleo, la productividad etc., lo que en términos reales no pueden aceptar es el perjuicio de la libertad, que la rectoría del Estado en la economía promueve. Lo que proponen a cambio, a nivel de financiamiento de la dinámica económica, es la adaptación creciente y funcional a las nuevas condiciones de la economía mundial y cancelar todo aquello que no responda a programas económicos, sino a intereses meramente políticos; organizar a las empresas paraestatales y descentralizadas que operan con números rojos.

Así también, la facción tecnocrática del empresariado,6/ se orien-

5/- VARGAS, Hugo. " Las alternativas de la derecha ", en: México ante la crisis. Ed. Siglo XXI. 3a. ed. México, D.F., 1987. p.342

6/- La facción tecnocrática del empresariado, se encuentra asociada al gran capital y tienen una posición clave en el Consejo Coordinador Empresarial ( organismo máximo del empresariado nacional ). Se sustenta en las asociaciones de casas de bolsa y compañías de seguros y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Cfr. JACOBO, LUNA, TIRADO, Edmundo, Matilde, Ricardo, " Empresarios, pacto político y coyuntura actual en México ". Estudios políticos I. México, D.F., enero-marzo 1989. Nueva época., Vol.8, No.1, pp.4-15

ta principalmente a la función de un nuevo marco de relaciones político-administrativas en el que predominan criterios de eficiencia y productividad por oposición a criterios " políticos " o " populistas " y pugnan por el establecimiento de relaciones bilaterales, gobierno-empresarios en la formulación de las políticas públicas y por ganar una posición más determinante en la toma de decisiones de carácter público. De aquí que, la búsqueda de la apertura de espacios estatales a intereses privados organizados, se orienta a la obtención de una mayor autonomía respecto del gobierno, de la cual se intenta reducir e incluso excluir la participación de los sectores populares organizados. Proponen la reducción de las negociaciones obrero-patronales al ámbito de la empresa, así como la sustitución de las categorías de sector privado y social por la de productores y consumidores, propios de los esquemas neoliberales. Critican el corporativismo estatal, pero elogian el comportamiento " razonable " del sector obrero.

Miguel de la Madrid tomó como bandera de la modernización, la batalla contra las empresas públicas, el regreso de parte de las acciones de los bancos a los particulares que habían sido nacionalizados en septiembre de 1982, Carlos Salinas de Gortari lo hace de manera más sostenida, mediante la iniciativa de decreto que mandó a la Cámara de Diputados el día 2 de mayo de 1990. Pero ha de notarse que los empresarios y los colaboradores de la administración sostenían desde el inicio del período, que solamente las fuerzas del mercado y la iniciativa privada, podían resolver los

graves problemas del país y lograr altos niveles de eficiencia.<sup>7/</sup>

En suma, el nuevo equipo gobernante y su proyecto, quería un país competitivo en el comercio internacional, con un Estado que tiende hacia el adelgazamiento y que busca desaparecer los compromisos explícitos del pacto social que surgió de la posrevolución.<sup>8/</sup> Debemos reconocer sin embargo, que la aplicación de estas medidas de corte neoliberal muy poco han podido hacer en favor del desarrollo social, así lo demuestran los signos persistentes más evidentes de la crisis: el estancamiento e incluso retroceso del desarrollo económico y por consecuencia del bienestar social de muy amplios sectores de la población, un gigantesco endeudamiento externo e interno, no obstante las últimas renegociaciones, altas tasas de inflación, graves desajustes financieros y acusados movimientos especulativos. Todo lo cual dio pie a paliar estas circunstancias mediante la firma de pactos sociales, como el de Solidaridad Económica de 1987, acordado por el gobierno, el sector social y el privado.

El diagnóstico neoclásico <sup>9/</sup> considera que la inflación, -

7/- KANOV, Alexander. " La desincorporación de las empresas del Estado ", Momento económico, No. 41 y 42, octubre-noviembre, México 1988. p.46

8/- CADENA, Jorge. " ¿ Crisis política en México ? ", Acta sociológica, No. 2, octubre-noviembre, México 1988. p.7

9/- Cfr. CORDERA, TELLO, Carlos, Rolando. México la disputa por la nación. Ed. Siglo XXI. 6a. ed. México, D.F., 1985. pp.78-106

problema del que se deriva la disminución del gasto - solo puede combatirse restituyendo los equilibrios básicos entre la oferta y la demanda, deteriorada por la indisciplina laboral y el gasto público dilatatorio. Así también, bajo esta perspectiva resulta prioritario reducir el gasto " improductivo " que se destina a los servicios colectivos, en particular el que se dedica al bienestar social y aquel que puede alterar en el corto plazo la libre operación del mercado de trabajo, como la seguridad social y los subsidios al desempleo.

Esta corriente suele argumentar, que mientras más difícil sea el acceso al consumo colectivo, más motivará el esfuerzo individual que el Estado benefactor ha mantenido adormecido. Se entiende pues, que los servicios sociales los puede brindar la empresa privada eficientemente, respetando paralelamente la libertad individual.

La recomendación política neoliberal, es eliminar la presencia económica del Estado, pues así se elimina el parasitismo y la ineficiencia, ya que la naturaleza y alcance de las funciones regulatorias que se derivan del " Estado providencia ", consideran que al compensar las desigualdades sustantivas, que generan a su vez, nuevas desigualdades materiales, se vuelve a conducir a un nuevo intervencionismo político, que finalmente produce la crisis fiscal del Estado y la inflación. Así que, con una iniciativa privada eficiente como mecanismo rector tanto de la asignación " justa " como " rentable " de los recursos, el camino a seguir es: a) reducción del gasto público; b) implementación de políticas monetarias re restrictivas; c) reducciones salariales, d) privatización de empresas y e) desmantelamiento del Estado benefactor.

Sin duda, todo esto, es un gran marco de referencia mediante el cual se pueden analizar las políticas estatales en materia de gasto público y en general las medidas que se dirigieron a la disminución de la participación del Estado en distintos ámbitos del desarrollo social.

c).- Consecuencias y alcances en la disminución del gasto social

En este apartado, trataremos de observar la disyuntiva en la que se desenvuelve el gasto social. Por una parte el establecimiento de criterios de reducción, eficiencia y selectividad que propugna el proceso modernización-solidaridad iniciado en 1982, los beneficios que aporta esta perspectiva, y el hecho de que no siempre debe ser asociada la mayor asignación de recursos públicos con la ineficiencia. Siendo reiterativos, diremos que el establecimiento de esta " racionalidad " y eficiencia responde en realidad a un proyecto de corte neoliberal, que parte de la crítica a los desordenes financieros provocados por la implementación del Estado del Bienestar, pero que al mismo tiempo si observamos su accionar y su repercusión en la satisfacción de demandas sociales, desde que se puso en marcha, en realidad ha dejado mucho que desear. La austeridad capitalista que se empieza a imponer a partir de 1982, no solamente se refleja en la negatividad de los indicadores económico-sociales, lo que no es al parecer la pretención histórica del proyecto neoliberal y su reorganización eficientista y reprivatizadora del capitalismo mexicano. Para este proyecto la resolución de los problemas económico-sociales implica dismantelar los ámbitos compensatorios y asistenciales del Estado, lo cual para empezar, provoca un desempleo masivo, la caída de los salarios directos e indirectos y la desregulación estatal del ciclo económico. Lo cierto es que, durante este período, la aplicación de medidas, como el aumento de tarifas, impuestos, reducción del gasto público, venta de paraestatales,

despido de burócratas etc., no han podido lograr el tan ansiado saneamiento de las finanzas públicas, y en esto mucho ha tenido que ver también el pago de intereses de la deuda externa e interna, que siempre desde 1982, ha rebasado el 50% de los presupuestos de egresos del gobierno.

El tránsito del Estado social al privado, coincide plenamente con la restauración de una ideología cuyos valores fundamentales, se estructuran en torno a la libertad del individuo y de la libre empresa. La versión neoliberal como ya observamos, repercutió en la restricción del gasto público social, cosa en la que tuvo que ver también, la creciente composición de tecnócratas en los altos cargos públicos del país, que dio pie a la racionalidad funcional, que comprende un uso exclusivo de normas técnicas en la toma de decisiones y que toma como consideración base la eficiencia. Lo que a nuestro parecer no deja de complementarse con una posición política en el manejo de la actividad de las instituciones bienestaristas de la administración pública mexicana.

Lo que queremos discutir aquí, es el concepto " eficiencia " en la asignación del gasto. Concepto que como se ha venido usando, sólo sería racional en la medida en que la creciente importancia que han adquirido los " técnicos " en muchos sectores de la burocracia se manifestara positivamente, es decir, si el gasto que se destina al bienestar social aumentara en términos reales para extender considerablemente su cobertura y mejorar la forma en que se gasta el presupuesto. En una palabra, la racionalidad del gasto no se encuentra en contradicción con su tamaño sino con la improductividad

del mismo. Por lógica elemental, nadie podría estar de acuerdo con un crecimiento desproporcionado del gasto público improductivo, donde lo que se financie sea el derroche. " No es lo mismo emplear un millón de dólares para financiar campañas políticas o viajes al exterior o factuosas recepciones, que aplicarlos a la producción de maíz, frijol, trigo y oleaginosas ".10/

El gasto público por sí mismo no es inflacionario, si se distribuye para generar algún bien o servicio, lo mismo que si se utiliza para crear empleos productivos, infraestructura social y remuneraciones dignas, según las capacidades y el grado de profesionalización de los trabajadores del país. Lo que en cambio, si genera inflación es crear burocracias ociosas que muy poco o nada tienen que hacer en favor de la sociedad, y por supuesto seguir pagando los intereses de una deuda externa lacerante,11/ pues todo esto provoca un serio desequilibrio en las finanzas públicas.

Pretender resolver la crisis, reduciendo el gasto público y en especial el social, resulta bajo esta óptica, simple y sencillamente

10/- WADGYMAR Ortiz, Arturo. El fracaso neoliberal en México. Ed. Nuestro Tiempo. México, D.F., 1988. p.132

11/- " La salida al exterior por concepto de pago de intereses de la deuda en 1982-1985, fue de 44 033,3 millones de dólares ". Citado por: HUERTA, Arturo. " La política económica actual ¿ solución a la crisis o su profundización ?". El Economista Mexicano. México, D.F., segundo trimestre 1986. Vol. XIX, No. 1, p.59

ilógico. El neoliberalismo propuso y propone reducir el gasto y sanear las finanzas públicas, vía actualización de tarifas o lo que es lo mismo, aumentando los precios de los productos que ofrece el sector público; reduciendo el número de empleados de la burocracia; eliminando los subsidios a los artículos básicos de primera necesidad y vendiendo empresas gubernamentales consideradas ineficientes.

Finalmente, todo lo vertido en este proceso de modernización-solidaridad, se enmarca dentro de la " Reforma del Estado ", propuesta por la administración de Carlos Salinas de Gortari, que en suma no es otra cosa que la búsqueda de la máxima racionalidad y eficiencia. Lo cual encuentra plena justificación, en la necesidad que tiene el país de transformar profundamente el Estado, a fin de minimizar sus costos e impulsar el desarrollo en forma selectiva y exclusiva. México - señala el discurso oficial - quiere ser parte de la transformación mundial, de allí la necesidad de brindar una atención rápida a las demandas sociales más urgentes y eficientar la producción. " El ensanchamiento creciente del Estado en muchos ámbitos de la vida social, útil en otro tiempo, hoy compete con el cumplimiento de algunas de sus funciones básicas y en ocasiones lo impide. Este carácter crecientemente propietario y proveedor del Estado, frente a una sociedad moderna, organizada, diversificada y plural, inhibe la iniciativa de las personas y de los grupos ".<sup>12/</sup>

12/- Texto de la iniciativa de reforma constitucional enviada al Congreso de la Unión por el Presidente Carlos Salinas de Gortari el 2 de mayo de 1990. " Con la banca mixta más recursos para el bienestar social ", aparecido en los principales Diarios del país.

Vemos claramente que, ante la disminución de los recursos públicos, y la creciente multiplicación de necesidades, este argumento plantea la necesidad de eficiencia, haciendo caso omiso a cualquier tipo de corporativismo que pueda obstruir la libre participación y los derechos de la sociedad mexicana. El dilema que es necesario plantear por lo tanto, es como dar una respuesta ágil a las demandas de alimentación, educación, vivienda, salud, y demás servicios, si con una fuerte asignación de recursos al sector desarrollo social, o con la restricción del gasto público, que implica atender las responsabilidades básicas de un Estado menos propietario y más efectivo en la conducción del desarrollo social. Un ejemplo que señala acertadamente la línea eficientista de este gobierno, es indudablemente, la conversión de la banca nacionalizada en una banca mixta, pues señala que la actividad del Estado reducirá su campo de acción a atender únicamente los servicios que brinda la banca de desarrollo ( Nafinsa, Bancomext, Banobras y Banrural ), dejando la banca múltiple a la " libre " participación de la sociedad.

## IV. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LO POLITICO-SOCIAL

" De ahí que la lucha en torno al gasto social implique entre otras cosas, impedir que se apliquen determinadas políticas sociales como un quid pro quo para deprimir los salarios y reducir el nivel de vida al umbral de la mera subsistencia, como también incluye la incorporación de asuntos cualitativos y políticos en las demandas por proteger y mejorar los términos y condiciones de los servicios sociales ".

Ignacio Almada Bay

a).- El gasto público social: se restringe pero no desaparece

Al convertirse el Estado mexicano en impulsor del crecimiento económico a partir de los años 60, los gobiernos posteriores destinaron montos muy considerables de su presupuesto para atender necesidades sociales sumamente importantes para el país como la educación y la salud, pero además, crearon las condiciones necesarias para aumentar la producción nacional y garantizar al sector privado de la economía a través de su acción empresarial, el suministro de materias primas a precios subsidiados, y las oportunidades que éste deseaba para coadyuvar al desarrollo nacional. Sin embargo a partir de la década de los 80, esta vocación interventora del gobierno tendería a comportarse bajo los lineamientos de la nueva estrategia de política económica, implementada en parte como respuesta a las

crisis sucesivas de la economía mexicana. Lo cual parecía indicar que las instituciones bienestaristas sufrirían recortes presupuestales muy serios que afectarían sustancialmente su actividad social y que provocarían por consecuencia su desmantelamiento; no obstante, a pesar de la implementación del programa neoliberal y la crisis económico-política que aún no ha sido abatida, el Estado ha decidido sostener la importancia adquirida por algunas instituciones de seguridad social, educación, salud entre otras, que si bien no resuelven el problema del rezago social, si le brindan la capacidad de adaptarse al sistema político mexicano a los cambios que el mismo adoptó en materia de bienestar social.

La política de gasto que se ubicó en la disminución del déficit fiscal, y en una reducción global del gasto; ciertamente conservó por así decirlo, sin mucha variación el monto de los recursos que destina a algunos programas sociales como es el caso del IMSS-Coplamar y en algunos otros casos los aumentó. No estamos diciendo de ninguna manera, que no se hayan estancado las políticas de desarrollo social, sino que existen compromisos políticos y sociales ya tradicionales 1/ del carácter social del estado mexicano que nació de la Revolución de 1917, y que no los puede echar por la borda, sin tener fuertes

1/- De hecho no hacerlo significaría poner en entredicho como en tantas ocasiones de la historia del país, la rectoría estatal, la planeación democrática y la autodeterminación del país, en elaborar sus políticas. Cfr. REYES Heróles, Federico. Transfiguraciones políticas del Estado mexicano. Ed. F.C.E. México, D.F., 1986. p.160

repercusiones del mismo modo.

En este sentido, se implementó una política de restricción selectiva del gasto público, que canalizó sus recursos para atender lugares y grupos sociales que pudieron resultar focos de explosión social para el sistema.

El Estado como asegurador de la salud, la educación, la asistencia social, y también como creador de empleos y entidad que determina los márgenes en que se mueven los precios y salarios, no puede retirar su intervención, sin que tenga una repercusión en los grupos para los que en un momento y en un período estable, hizo que cifraran su actividad y expectativas en las acciones del Estado. Recordemos que en los años 60, su preocupación principal era conseguir y expandir el mercado y la consecuente repartición de ganancias, los intereses opuestos de asalariados y capitalistas pudieron ser conciliados ideológicamente y corporativizados en el Estado, pues las inversiones producían ganancias, empleos y mayores salarios. El Estado benefactor era la vía institucional que regulaba el mercado y distribuía los ingresos, además la estructura administrativa del Estado del bienestar permitió y lo sigue haciendo de alguna forma, una relación específica con las necesidades de los trabajadores, abarcando el aprovisionamiento de bienes y servicios, pero también estableció al mismo tiempo una relación de control en la cual la separación básica entre el trabajador y sus condiciones materiales de subsistencia, en una proporción muy significativa, quedaron a cargo del Estado. A la improbabilidad que comentamos se agrega que, la asignación de recursos a los diversos sectores de la sociedad, permite al Estado no sólo un

control político y expandir la economía, sino dicho sea de paso, negociar con las clases dominantes, pues para ello es necesario contar con el apoyo popular. " La fuerza del Estado depende en gran medida de este tipo de apoyo. Y para obtener el consenso popular y poder negociar con el sector mayoritario, es necesario contar con recursos que, en su mayor parte, se generan actualmente en el sector privado de la economía o se importan ".<sup>2/</sup> Es a través del gasto público que el Estado lleva efectivamente el control de la sociedad, dado lo cual la asignación de recursos se realiza siempre en una forma selectiva y en sectores estratégicos, como parte de la contención de la inquietud social. No existe duda de que el gobierno cuenta con una gran capacidad de maniobra que utilizó desde 1982, tanto a nivel de discurso político, como en las acciones que le permitieron afianzarse y después legitimarse, nos referimos evidentemente al sexenio de Miguel de la Madrid y a los dos primeros años del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Así que esta nueva forma de Estado bienestarista, ha impedido que la naturaleza de la crisis salga a la superficie de nuestra sociedad, al fin y al cabo capitalista, manteniéndola bajo una fachada ideológica y cultural que propone la revalorización de los valores tradicionales e individuales de tipo apolítico.

<sup>2/</sup>.- LUGO, Adolfo. " Algunas consideraciones acerca de la capacidad de influencia del sector público en el proceso de cambio social ". Revista mexicana de ciencias políticas y sociales. Ed. UNAM. México, D.F., abril-junio 1978. Año XXIV., No. 92 p.16

Al parecer, la agresividad ideológica del monetarismo, asegura el desmantelamiento del Estado del bienestar, sin embargo no es conveniente apreciar esto con demasiada confiabilidad, pues hasta el momento toda la ofensiva de los gobiernos conservadores se detiene ante un acuerdo explícito, como que las conquistas sociales de la clase trabajadora deberán ser respetadas y mantenidas como requisito indispensable, si es que realmente se quieren encontrar fórmulas democráticas en todos los ámbitos de la vida del país. No es fácil que las prestaciones sociales sean revocadas, porque son el resultado de muchas luchas y no únicamente la ayuda generosa y desinteresada de un Estado iluminado.<sup>3/</sup> A esto hay que agregar que el ámbito de las prestaciones sociales no sólo se circunscribe a las reformas conquistadas y ya institucionalizadas; estas conquistas son socialmente sostenidas por las organizaciones sociales, especialmente el movimiento obrero organizado, que va a la vanguardia en el sistema de prestaciones sociales, tarea que no resulta nada sencilla, pues el respaldo estatal es el " resultado de luchas y negociaciones de los trabajadores tanto con el Estado como frente al sector privado que, como siempre, exigirá para sí el máximo beneficio de la actuación

3/- " ( ... ) la extensión y el nivel de las concesiones sociales reflejan, independientemente de la manera en que se administran, la fuerza que alcanza la clase trabajadora en bloque ". Citado por: ALMADA Bay, Ignacio. " La crisis y la salud ", en México ante la crisis. Ed. Siglo XXI. 3a. ed. México, D.F., 1987. p.113

estatal ".4/ Pero además conviene hacer mención de que aún con la disminución sistemática del gasto público que se destina al bienestar social, que es el resultado de la reducción del peso relativo del Estado en la vida social, la existencia de instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y las que dedican sus acciones a mejorar la educación y a proveer vivienda, hacen impensable el abandono de las funciones sustantivas de bienestar social. En lo anterior, es necesario separar la retórica oficial que pretende mistificar la naturaleza de sus acciones, maximizando sus logros y tratando de mostrar una imagen de salvaguarda de las prioridades más importantes, que evita bajo todo argumento aceptar la disminución real del gasto público como tal y del que se destina al bienestar social - situación muy cuestionable si tomamos en cuenta el Índice Nacional de Precios al Consumidor, pues no sólo no aumentó en este período de estudio, sino que en términos generales declinó evidentemente - para analizar y valorar en su justa magnitud las actividades tangibles que desarrollan las instituciones bienestaristas en favor de la población mexicana. Situación que convierte al gasto público en un elemento determinante no sólo en la satisfacción de las necesidades

4/- PEREZ, MIRON, Germán, Rosa María. " López Portillo: un sexenio de auge y crisis ", en Evolución del Edo. mexicano, Ed. El Caballito. México, D.F., 1989. p.258

colectivas, sino también en el funcionamiento del sistema político. Por ello es válido señalar la importancia que el gobierno a otorgado a la cantidad de recursos para atender las zonas marginadas del país, a través del Programa Nacional de Solidaridad, que es un ejemplo claro de lo que señala el discurso oficial en torno al nuevo concepto de rectoría del Estado, que no tiene que ver con un liberalismo a ultranza que desemboca en anarquía, pero tampoco con el " estatismo exacerbado que inhibe y suple la iniciativa de los ciudadanos. Es por ello que la modernización del Estado, con estricto apego al artículo 25 de nuestra Constitución hace de la actuación pública un promotor de desarrollo nacional integral y una fuente de orientación de la actividad económica ".5/

Analizar estos dos factores que han sido determinantes en el comportamiento de la intervención estatal en el bienestar social, implica resaltar el peso de los distintos actores sociales en el proceso decisorio del gobierno mexicano, pues la acción de éste se da a través de diversos mecanismos, pero principalmente toma en consideración la alianza histórica que pactó con el movimiento obrero para desarrollar el bienestar popular. Esta alianza se planteó como una lucha común para elevar los niveles de vida de la población trabajadora y transformar su realidad social, y en esencia surge y se mantiene desde el momento mismo en que el discurso oficial señala la continuidad permanente de la Revolución Mexicana de 1910, pues el Estado se hace representante de grupos promotores y ejecutores de la revolución social: capas medias, campesinos y obreros, pero también desde el momento en que propiamente se "integran los sindicatos a las instituciones del Estado a partir de 1938, principalmente la Confederación de Trabajadores de México "6/ y muchas otras organizaciones que se comprometieron a buscar el desarrollo social del país. Esta alianza política resulta bastante importante si tomamos en consideración que impone limitaciones jurídicas e institucionales a la

6/.- LEAL, Juan Felipe. México: Estado, burocracia y sindicatos. Ed. El Caballito. 8a. ed. México, D.F., 1986. p.128

libre operación del sistema capitalista en diversos ámbitos sociales.

Las prestaciones sociales que otorga el Estado son el resultado de esta alianza y del compromiso permanente que el mismo asumió con la sociedad a fin de mantener la estabilidad política y económica. Sin embargo toda esta serie de alianzas y compromisos se tornarían diferentes a partir de la década de los 80 por diversas circunstancias - comentadas con anterioridad - que provocaron un alejamiento en las relaciones establecidas entre el Estado y el movimiento obrero organizado, pues el Estado benefactor, había constituido un mecanismo que pudo conciliar los intereses económicos y políticos de la burguesía con las demandas sociales de las clases subordinadas, pero al restringir y seleccionar las áreas a donde se avoca la intervención estatal mediante la canalización del gasto público, provoca este distanciamiento que se manifiesta mediante pugnas políticas de parte de uno de los sectores más dinámicos de la sociedad, como lo es efectivamente el movimiento obrero.

El compromiso político que tiende a disolverse entre los sectores sociales y el gobierno, se manifiesta también en numerosas huelgas, actos de protesta, programas y demandas que buscan obtener resultados concretos. Mucho se ha hablado ya de lo poderoso que es el movimiento obrero organizado y de la serie de intermediaciones que lo hacen depender de una estructura de poder estatal, que lo corporativiza y lo hace sumamente vulnerable, así como de su desigual y heterógena estructura, diversidad de conflictos y distintas fuentes de poder en su interior. Pero también hay que decir que es un espectador colosal dinosaurio como señala acertadamente Raúl Trejo Delarbre, pues no

obstante su subordinación forzosa, no deja de preocupar al gobierno porque reúne a la mayor parte de las organizaciones sociales del país, más de 10 mil sindicatos de casi todos los tamaños y afinidades, y cerca de 5 millones de asalariados. " El grande y contradictorio poder de los obreros ha servido para legitimar medidas de gobierno, para promover o condenar personajes políticos, para dar nuevos giros y hasta para convalidar la crisis económica.7/ A tal grado han cambiado los postulados de política económica del " nuevo gobierno " que permitieron la alianza histórica que hacía compaginar las políticas estatales con la aprobación del movimiento obrero, que en éste han radicado las proposiciones programáticas para configurar una estrategia alternativa de desarrollo, a la que en la actualidad impulsa el gobierno. Muestra de ello es que la dirección nacional del movimiento obrero ( Congreso del Trabajo ) a exigido frente al liberalismo económico, rectoría del Estado; mayor participación de la sociedad e influencia de los obreros en todos los sectores productivos. Asimismo, ha propuesto impulsar programas de vivienda, establecer un seguro de desempleo y orientar la banca en provecho de un desarrollo industrial más integral.

Efectivamente, estos planteamientos tienen que ver con el compromiso comunitario del Estado, que hace sea muy difícil, aunque no

7/- TREJO Delarbre, Raúl. " El poder de los obreros ", en: México ante la crisis. Ed. Siglo XXI. 3a. ed. México, D.F., 1987. p.326

del todo imposible, que la reducción de su actividad propicie una situación en la que las leyes del mercado sean quienes dirigan totalmente la economía y que por consecuencia las políticas sociales también se vean restringidas, pues esto " dejaría al Estado mexicano muy lejos de la " paz social " y del control político obtenido en el Estado del bienestar a la mexicana ".8/ Hay que reconocer sin embargo, que lo anterior no es un dictado inapelable o una definición inerte, porque si bien es cierto que las alianzas que el Estado pactó con la clase trabajadora, siguen siendo muy importantes para que a través del gasto público obtenga beneficios, el avance de la ideología neoliberal, la crisis y la desaceleración de muchas funciones sustantivas del Estado, parecen propiciar alianzas, pero con los sectores empresariales y de derecha. Esto quiere decir que los espacios tradicionales de negociación que había obtenido el sector obrero para sí, corren el riesgo - si es que no lo han hecho ya - de quedar supeditadas totalmente a la fuerza negociadora y al liderazgo empresarial.

En este sentido vale la pena considerar, hasta que punto perjudica a esta " alianza histórica " la línea estatal de brindar grandiosas oportunidades al empresariado internacional y nacional para que inviertan, generen empleos y contribuyan a los cambios que exige el

8/- BOLIVAR Espinoza, Augusto. " Después del Estado de bienestar ", en El Nacional, ( Suplemento Política No. 57 ). México, D.F., 7-junio-1990. p.14

proceso de modernización mundial. El riesgo es muy grande si tomamos en cuenta que el movimiento obrero ha sido un pilar que sustenta al sistema político mexicano y constituye un elemento fundamental si es que el Estado desea incrementar la importancia de las políticas sociales, en una alianza para el mejoramiento de las mayorías. De la reafirmación de las alianzas, compromisos y perspectivas entre Estado y sociedad, dependerá en gran parte la consolidación del mismo como rector del desarrollo nacional, que oriente el presupuesto y racionalice el empleo de los recursos de que dispone para alentar la inversión y el consumo, y mejorar los niveles de atención educativa, de salud, de vivienda y de todos los factores que favorezcan a la comunidad, pero sobre todo a aquélla que no dispone siquiera de los satisfactores mínimos que una vida digna requiere. De llevarse a cabo lo anterior estaríamos comprobando realmente lo que señala el discurso oficial en torno a que la modernización del Estado no ignora sus responsabilidades sociales, sino que cambia para cumplirlas mejor.

Finalmente no existe otro mayor compromiso político para el Estado que el de asegurar y desarrollar niveles adecuados de bienestar social, lo cual no dependerá totalmente del monto de los recursos, puesto que una asignación mayor de los mismos no asegura nada por sí misma sino se utilizan con eficiencia y democracia. Las políticas sociales sólo podrán realizarse plenamente, si el Estado racionaliza su actividad incrementando su eficiencia administrativa y programando su participación en la vida social del país, para obtener los recursos procedentes de los diferentes sectores sociales y emplearlos racionalmente para fortalecer el importante papel del gasto público en

el bienestar social de México.

El bienestar social de la comunidad, ha sido desde tiempos muy remotos, una preocupación constante del Estado, que ha administrado y organizado los recursos en sus distintas formaciones sociales, y con ello puede llevar a cabo acciones para satisfacer necesidades de carácter público. Su historia está ligada a la evolución misma del Estado y en la medida en que se constituye como un Estado Moderno.

En estas circunstancias, el gasto público ha adquirido a lo largo de la historia una importancia gradual, toda vez que los gobiernos de los países contemporáneos lo utilizan como instrumento medular para buscar el desarrollo económico, político y social, sin que por ello se desvincule al tipo de régimen político y sistema económico. Su accionar, como componente fundamental de las finanzas públicas y como instrumento indispensable en la realización de los objetivos del Estado, ha permanecido en el centro de atención de diversas perspectivas de pensamiento, que tienden a esclarecer y a delimitar el rol del Estado, de la sociedad y del individuo en su contribución al desarrollo social.

El Estado, a través del gasto público ha logrado grandes cambios sociales, por la razón de poseer la facultad de controlar y manejar los recursos que obtiene de la sociedad, para priorizarlos de acuerdo con las políticas de gasto de cada administración, esta idea se reafirma, frente al principio de libertad de un Estado democrático. En este sentido, el gasto se destina a través de la prestación de servicios en educación, salud, seguridad y asistencia social, los

cuales son una conquista democrática de la revolución social de 1910. Por ende, el Estado democrático procura la eficiencia y calidad en la asignación de los recursos públicos.

En México, el Estado ha jugado un papel importante en la racionalidad del gasto público con el propósito de alcanzar el desarrollo social, sólo que su intervención no siempre ha tenido el éxito requerido, debido a variables endógenas y exógenas en cada sexenio con su respectiva política de crecimiento.

En la historia reciente, los fenómenos sociales convirtieron al gasto público en " motor " de transformaciones que el país requería, fue entonces la Revolución Mexicana de 1910, que propició la transformación entre grupos y clases sociales, y esto conllevó a una asignación de recursos como garante de serias reivindicaciones sociales.

La actividad del Estado y los propósitos específicos que persigue al intervenir de manera conciente y deliberada en la vida económica, política y social del país, encuentra fundamento en las disposiciones jurídicas, a través de las cuales el gobierno formula las directrices y orientaciones que determinan el monto y la composición de las erogaciones públicas. El establecimiento de los derechos sociales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, mostró al Estado Mexicano más dinámico en su acción interventora, pues abanderó el derecho a la tierra, a la educación, salud, trabajo, vivienda etc., para hacer legítimas las aspiraciones y demandas de las clases sociales, propiciando estabilidad, política y económica.

La evolución de las políticas del Estado en los renglones sociales

que constituyen el bienestar social, no significa una definición inerte para asegurar una correspondencia necesaria entre legalidad y gasto social, sin embargo al determinar un comportamiento más dinámico de la intervención estatal, le brinda una mayor capacidad de respuesta ante las necesidades y reclamos sociales. El marco jurídico regulador coadyuva a hacer tangibles la justicia y los derechos sociales.

El gasto público que se destina al bienestar social, no tiene que ver únicamente con los montos - considerables o no - de recursos, lo cual es sumamente importante; un análisis del mismo implica necesariamente observar su eficiencia como instrumento de política económica, que involucra factores políticos y sociales, que determinan y hacen más complejo su accionar. El gasto no es sólo un instrumento contable de lo que realizan los gobiernos a partir del impulso que les dio la Revolución, es también la expresión y voluntad política para resolver los problemas y proveer los servicios indispensables a la población, lo cual caracterizó al gasto como instrumento de progreso social.

El modelo de crecimiento capitalista surgido de la Revolución y su implantación formal en la Constitución del 17, permitió formalizar también un " pacto social ", para que los regimenes posrevolucionarios, en un período en que la economía mexicana creció más o menos establemente ( 1930-1981 ) llevaran en un principio, una masiva reforma agraria; nacionalizaran vitales empresas y remodelaran sustancialmente la estructura económica, social y política del país, consolidando al Estado y obteniendo consenso social. Posteriormente el despegue industrial de los años 60, y la influencia keynesiana y

estructuralista favorecieron la política de gasto público, y aumentaron y diversificaron las actividades estatales en función de los requerimientos que impone un sistema donde el fomento económico y la estabilidad política y social son fundamentales. El compromiso corporativista del Estado con diversos grupos sociales, ( en su mayoría urbanos ) principalmente el Movimiento Obrero Organizado, propició que se avanzara en la satisfacción de necesidades esenciales de un número creciente de mexicanos. La coincidencia entre crecimiento económico, gasto social y la formación de instituciones primordiales, beneficiaron no sólo a la burguesía industrial y a los sectores medios de la población, sino a una parte importante de aquella que dispone de escasos recursos, aunque, esto no se tradujo en una disminución sustancial de la desigualdad económica y de los contrastes sociales.

En la década de los 80, en la gestión administrativa del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado ( 1982 ), las políticas sociales de aumento considerable en el gasto social, tendieron a cambiar notablemente, lo cual si bien no significó la cancelación definitiva de los esquemas prevalecientes de atención social, si anunció su profundo cuestionamiento. La crisis en todos los ámbitos y la extensión deficitaria de los servicios sociales, repercutirían indudablemente en esta situación, pero sobre todo, la etapa de transición en el modelo de crecimiento adoptado, pues la estrategia contemplaría medidas de corte neoliberal al reducir sistemáticamente la actividad estatal y los niveles de gasto público destinados al desarrollo social.

En efecto, el gobierno se vio fuertemente presionado por el centro de poder capitalista mundial, pues los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional se reflejaron concretamente en el control del gasto público como causa original del proceso inflacionario. La influencia neoliberal en las medidas gubernamentales también se manifestó en que lo que había que enmendar eran los tropiezos causados por el Estado del Bienestar que buscaba satisfacer preponderantemente la demanda social, pero que dado su carácter populista se volvió dilapidador, corrupto, ineficiente e injusto, en la medida en que su excesiva concentración de poder y de gestión económica, no le permitieron resolver el problema de la justicia social, pues muchas veces los programas gubernamentales que pretendieron mediante obras, acciones y subsidios, contener el deterioro social, una y otra vez fracasaron por la corrupción y el " clientelismo político ".

El auge de la ideología neoliberal a nivel nacional e internacional implicaría que el sector empresarial propugnara con mayor fuerza política el retiro del Estado en la economía, para dejar que fluyeran los mecanismos autoreguladores del mercado, en lo que tradicionalmente la iniciativa privada considera su campo de acción, por lo que bajo ningún precepto el Estado debe obstaculizar su natural desenvolvimiento. La Reordenación Económica y el Cambio Estructural obedecían en gran parte a los postulados neoliberales y a los requerimientos de una nueva estructura mundial de la economía, que ciertamente dejó poco margen de acción al " populismo ", pues se articula alrededor de una política de disminución del gasto social, de sólida " racionalización " y de una dinámica atracción de capital

extranjero.

Sin embargo, la crítica y la influencia abierta de los agentes instrumentadores del proyecto neoliberal, que hacían suponer el desmantelamiento total de las funciones sociales del Estado y, aunque el Plan Inmediato de Reordenación Económica y el Plan Nacional de Desarrollo ( 1983-1988 ), así como el ( 1989-1994 ), restringieron desde su puesta en marcha el gasto a áreas prioritarias de bienestar social, la coyuntura de 1982, dio margen a que estos gobiernos implementaran " otras formas " en la aplicación de la política social para no alterar la importante relación entre proceso económico y estabilidad política. " acciones prioritarias " y " eficiencia ", resultaron sumamente importantes dado el carácter indispensable que tienen los recursos que se destinan a la población que difícilmente puede en su ausencia, recurrir a otras instancias de atención social. La orientación en virtud de la cual se determinó el monto y la composición de las erogaciones públicas, obedeció principalmente a un criterio de asignación política, que reflejó en los programas de las instituciones bienestaristas más importantes y de la implementación de sistemas de salud, vivienda, etc., su materialización concreta, lo que contribuyó finalmente a que el sistema político en su conjunto no fuera desbordado por la situación de crisis y rezago social; acciones valiosas que se rescatan al hacer a un lado la narración ostentosa y engrandecedora del discurso oficial, que muestra alcances no obstante las limitaciones impuestas por la crisis, pero también por la influencia neoliberal en la política económica. La premisa básica de ejercer las finanzas públicas con un criterio de austeridad, para

reducir el déficit público y disminuir la inflación derivaba en una reducción del gasto público, que afectó principalmente a asalariados y a grupos de bajos ingresos, deteriorando aún más sus condiciones de vida, cuando en realidad, la extensión deficitaria de los servicios estatales no fue causante total ni de la inflación ni del déficit del sector público; un elemento que contribuyó de forma importante en este problema, fue la transferencia neta de recursos al exterior por la deuda externa excesiva, ya que entre 1983 y 1988, representó en promedio el 6% del Producto Interno Bruto, siendo su total en este último de 100 384 millones de dólares, es decir, el 53% de lo que el país produjo este año; el 7% del P.I.B. se destinó en 1990 al gasto social. Al parecer lo que difícilmente encontraba justificación era el hecho concreto de satisfacer necesidades reales, impostergables.

La influencia neoliberal en las decisiones de política económica, no solucionó el deterioro de los renglones sociales, y las expectativas de una gran parte de la población que difícilmente satisface el 60% de sus necesidades esenciales en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y empleo, como el núcleo de las garantías sociales a que se obliga el Estado mexicano surgido de la Revolución, se redujeron notablemente. Sin embargo, no desmanteló totalmente sus ámbitos sociales, pues era importante para el régimen mantener acorde proceso económico y estabilidad política. El compromiso político con los diversos sectores y las consecuencias conflictivas que traería consigo una reducción más drástica del gasto público, que no ofreciera otras alternativas, eran y son en este momento piezas claves del proceso. El hecho de que muchas

prestaciones sociales no fueran revocadas en su totalidad, tenía que ver también con el resultado de la lucha y sostenimiento de las organizaciones sociales que van a la vanguardia en un sistema de prestaciones sociales, cuya manifestación permanente deriva de los conflictos a los que el Estado trata de poner fin.

El Sistema Político Mexicano siguió funcionando y adaptándose a una " nueva realidad " que el mismo, y el contexto internacional han puesto en práctica, la administración de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, implementaron una misma línea de política, que afirma la rectoría estatal en beneficio de las mayorías, pero que se da en un plano de selectividad y de apertura a que la sociedad participe en muchas actividades, bajo el establecimiento de una " nueva relación ", gobierno-sociedad. Este proceso, hasta 1988 lo sintetizaron los conceptos " modernización " y " cambio estructural ", y más tarde, al rendir su Primer Informe de Gobierno Carlos Salinas de Gortari, definió el sistema político a construir mediante la " reforma del Estado ", como reafirmación de la modernización tanto económica como social, y " solidaridad ", como expresión de la política económica que pone en " tela de juicio " el sistema de dominación resultante del pasado " populismo " o " Estado del Bienestar ", pero que al buscar superar los defectos de un sistema político poco funcional, sólo puede hacerlo dándole una base material, realista y moderna a la política social, ampliando el pacto social a los grupos hasta ahora marginados, y ratificando los compromisos políticos, en una alianza que proponga alternativas para el progreso. La propuesta del gobierno actual, a pesar de que critica al Estado del Bienestar de épocas pasadas,

mantiene en un plano ideológico y práctico fundamentos del mismo, que aparecen como una necesidad para afianzar la paz social respecto del reparto de la riqueza y de la estabilidad política, y que plantean para el gasto público, un papel primordial para contribuir al desarrollo social del país.

## RECOMENDACIONES

Resultaría ingenuo pensar, que hemos abordado todas las características e implicaciones que tiene el gasto público social en México. Se han establecido sin embargo, las principales variables que lo determinan, pero sobre todo la influencia que puede tener en el desarrollo social, al partir de una base teórica reflexiva y de su desenvolvimiento real en nuestro país.

Parecería ser en principio, dada la necesidad de adecuar la estructura del Estado y las instituciones a la modernización del país, que las políticas de desarrollo social no resultan del todo importantes, y que al señalar los beneficios a los que puede contribuir el gasto público, quisiéramos volver a las mismas condiciones que permitieron jugar un papel preponderante. Es necesario más que recurrir a éxitos pasados, pensar de nuevo en los problemas y sus soluciones posibles. Por ello, y a fin de señalar propuestas, partamos de que las políticas de bienestar, establecen generalmente tres niveles de acción: 1) Educación, salud, alimentación, vivienda o el espacio específico de las políticas contra la pobreza; 2) Empleo y políticas de ingreso, o el engranaje de lo social con lo económico, y 3) Políticas distributivas y redistributivas, o las posibilidades de ajustar el patrón de crecimiento a los objetivos de bienestar. El gasto público puede actuar en estos niveles, tomando en consideración el diseño de las políticas públicas; la estrategia de desarrollo económico fundada en los objetivos de bienestar y los programas específicos que se

implementan para favorecer a grupos desprotegidos, como el PRONASOL.

La estrategia de gasto público, como el elemento redistribuidor más importante del Estado, debe proponerse de entrada superar la extrema pobreza, para lo cual, deben tenerse presentes aquellos rubros del mismo que tienen un efecto inmediato sobre el bienestar por distribuir consumo, de aquellos que tienen un efecto directo, aunque con frecuencia no inmediato sobre la distribución del ingreso, es decir, el gasto público debe en el corto plazo, mejorar los niveles de la población más necesitada en el ámbito de la alimentación, salud, educación y vivienda, siendo importante para ello, una estricta coordinación institucional que evite la duplicidad de funciones y aproveche eficientemente los recursos.

Para lograr verdaderos avances que coadyuven a superar los altos niveles de desigualdad social, es necesario acordar mayor prioridad al gasto social, aunque la solución a este problema - reconozcamoslo - no resida únicamente en los montos considerables de recursos, pues sin una organización eficiente en la asignación, ejercicio y control, el desperdicio, burocratismo y corrupción son inminentes.

La política de gasto público necesita un replanteamiento de los campos y formas de actuación para promover el desarrollo social, pues para conservar y fortalecer la dirección estatal del mismo, las áreas tendrán que definirse por su naturaleza estratégica, ni un declinar relativo ni uno real de los recursos implica deteriorar los servicios sociales.

Es fundamental que en una situación inicial de carencia de recursos, se priorice su asignación para que permita efectivamente con

" menos " beneficiar a " más " . Poner orden en la programación del esfuerzo, establecer prioridades reales, mayor productividad, disciplina y honestidad en el uso de los recursos y lograr que las instituciones logren una independencia normativa y financiera, es una tarea nacional que requiere plazos inmediatos.

El desarrollo social tiene una relación objetiva con el comportamiento de la economía, y de alguna forma requiere una base económica para satisfacer las necesidades sociales siempre cambiantes y determinadas no sólo por el entorno nacional, sino también el internacional. Elevar la productividad en forma rápida y generalizada de la economía privada, social y pública, es necesario para atenuar los rezagos sociales. Elevar el nivel de competencia del sistema económico implica revisar la eficiencia del gasto público con el cual el Estado debe ejercer su rectoría.

Los años de crisis económica y el crecimiento explosivo de las necesidades sociales, exigen aumentos constantes de productividad. Modernizar al país, aún con la influencia de las transformaciones mundiales, debe ser consecuencia primeramente de las necesidades nacionales.

Es importante organizar la productividad en torno al desarrollo social y en particular a los consumos básicos, amén de que se propicie ampliar los derechos sociales a las mayorías y realizar una redistribución más justa del ingreso; el desarrollo social puede propiciar las condiciones que permitan desarrollar la industria, la agricultura, el comercio etc. El crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para resolver el problema de la

desigualdad social.

La rectoría económica del Estado en un contexto de progresiva democracia social y económica, debe proponerse sustituir el ejercicio burocrático, y modular progresivamente los reguladores generalmente arbitrarios que provienen del funcionamiento del "mercado", pues un aspecto que los limita como medio para elevar la productividad, es la alta concentración del ingreso y la riqueza, porque tiende a beneficiar primero a quienes están en mejor situación económica y tienen mayor capacidad de negociación para aprovechar las oportunidades que brindan las medidas de política económica.

La economía mixta es una opción viable para que el gobierno apoye las actividades productivas, no a través del subsidio generalizado e indiscriminado que provoca improductividad y despilfarro, sino mediante la asignación selectiva al terreno de la producción, consumo de alimentos básicos, vivienda y aprovechamiento de tierras.

Las "alianzas" y perspectivas del Movimiento Obrero Organizado deben contemplar que el desarrollo social necesita reconstruir un nuevo "pacto social" que considere mecanismos de concertación entre los diferentes sectores sociales, donde la negociación se sancione por acuerdos asumidos libremente y defina metas, objetivos y responsabilidades. El bienestar social tiene que ser una concreción sucesiva de un compromiso histórico del Estado, pero mucho tendrá que ver el grado de presión organizada de los grupos sociales con intereses en la disponibilidad de recursos para el sector social. La unidad sindical debe ejercer plenamente una potencialidad organizativa de convocatoria y de despliegue programático que se refleje en

acciones que rebasen el ámbito de lo económico y trasciendan a el nivel político, pues el bienestar no es sólo un programa de gasto, es también un compromiso del Estado por lograr mejores condiciones de vida, no sólo de la clase obrera organizada, sino del pueblo en general que no satisface sus necesidades primordiales.

Es importante hacer énfasis en uno de los elementos que es determinante para llevar a cabo una eficiente política de gasto público, como lo es la administración pública, pues en ella recae la actividad estatal y se multiplica en sus fines, prestaciones, servicios y en su organización burocrática. Cualquier programa de gobierno que se oriente a resolver los problemas del subdesarrollo se relaciona con la eficiencia de la política y de la administración pública en un proceso indisoluble para canalizar los conflictos sociales y marcar las pautas para resolver los grandes problemas nacionales.

Tanto para los fines específicos de la administración pública que requiere el desarrollo social como para las tareas de reorientación y estructuración de las instituciones sociales más estrechamente ligadas con los sectores populares, la profesionalización de los cuadros administrativos es una prioridad inmediata, como lo es la capacitación para la administración eficiente y la formación de cuadros técnico-políticos con una clara conciencia de la problemática social.

Finalmente, todos los elementos vertidos, le otorgan una importancia especial al gasto público para convertirlo en una herramienta indispensable que el gobierno debe procurar para coadyuvar a propiciar el mejoramiento social de México.

## ANEXOS

Anexo no. 1  
 GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO  
 1982-1989  
 MILES DE MILLONES DE PESOS

SECTOR	PROMEDIO
DESARROLLO SOCIAL	8,000.0
ENERGETICO	7,654.9
INDUSTRIAL	3,142.2
ADMINISTRACION	2,497.1
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	2,228.6
COMERCIO Y ABASTO	2,080.8
DESARROLLO RURAL	1,864.5
DESARROLLO REGIONAL	1,192.7
PESCA	248.4
TURISMO	50.5

Fuente: Agenda Presupuestal 1989. S.P.P.

Anexo No. 2  
 CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO PROGRAMABLE  
 1982-1989  
 ( \$ CON RESPECTO AL P.I.B )

AÑO	TOTAL GRAL. DE EMPRESAS Y ORG. DENTRO DEL PRESUPUESTO	ICONASUPO	I.M.S.S	I.S.S.S.T.E	LAZUCAR S.A
1982	15.2	1.6	2.3	0.9	
1983	14.3	2.2	1.9	0.7	
1984	15.0	2.1	1.8	0.5	1.2
1985	13.2	1.3	1.8	0.6	0.8
1986	13.6	1.2	2.0	0.6	0.8
1987	12.6	1.2	1.6	0.6	0.7
1988	10.7	1.1	1.6	0.5	0.1
1989	10.0	1.1	1.6	0.5	0.2

Fuente: Agenda Presupuestal, 1989. S.P.P.

Anexo No. 3  
 CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO PROGRAMABLE  
 1982-1989  
 (MILES DE MILLONES DE PESOS)

AÑO	TOTAL GRAL. DE EMPRESAS Y ORG. DENTRO DEL PRESUPUESTO	CONASUPO	I.M.S.S.	I.S.S.S.T.E	AZUCAR S.A.
1982	1,483.1	159.8	223.3	87.9	
1983	2,572.5	394.3	345.0	126.6	
1984	4,414.0	617.7	527.0	164.6	176.3
1985	6,273.1	640.1	832.3	282.3	160.8
1986	10,776.8	964.3	1,546.8	482.0	616.7
1987	24,738.4	2,271.3	3,243.2	1,133.9	1,325.7
1988	43,787.9	4,440.2	6,605.3	1,992.3	300.5
1989	59,559.6	5,519.6	8,095.4	2,350.3	750.5

Fuente: Agenda Presupuestal, 1989. S.P.P.

Anexo Iib. 4

ACCIONES IMPLEMENTADAS

EN MATERIA DE EMPLEO

PLAN INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA. ( Programa de Defensa de la Planta Productiva y de los Empleos Existentes )

En 1983, logró detener la caída del desempleo abierto que ha bía subido en 1982 de 4 a 8 %, expresándose en una modesta recuperación al aumentar 141 mil asegurados permanentes al IMSS, vale decir que al mes de agosto de 1985, el número de asegurados permanentes a esta institución ascendió a 6 millones 632 mil personas, que representa un incremento de 3.2 % respecto a diciembre de 1984 y de 6.6 % en relación al mismo mes del año anterior. Esto, debido al repunte de la industria de la transformación y de los servicios para empresas sociales y comunales.

PROGRAMAS REGIONALES DE EMPLEOS

En 1984, generaron 380 mil empleos temporales, y el gasto realizado por los principales programas fue de 12 mil 395 millones de pesos, generando aproximadamente 47 mil empleos. La tasa de desocupación abierta ponderada en 16 áreas urbanas mostró una tendencia decreciente como consecuencia de la disminución de la tasa de desempleo en la ciudad de México, que pasó de 5 % en el primer semestre de 1985 a 4.6 % en igual periodo de 1986. Así, en 1985 estos programas permitieron crear 140 mil 683 puestos de trabajo a través de la construcción de obras de beneficio social. Cabe destacar que para 1987, la industria maquiladora de exportación ocupaba 274 mil 344 trabajadores en mil 5 centros de trabajo, que consideran 65 mil 569 nuevos empleos en este año. En resumen, entre 1983 y 1988 se crearon alrededor de 1 millón 200 mil empleos.\*

FUENTE: Datos tomados de los Informes de Gobierno ( textos ) correspondientes a los años:1983-1990

\* Criterios Generales de Política Económica para 1988.

Anexo No. 5

ACCIONES IMPLEMENTADAS

EN MATERIA DE SALUD

SISTEMA NACIONAL DE SALUD

En 1983 se implementa este sistema, que buscaba atender la cobertura nacional de los servicios para garantizar un mí nimo razonable de calidad para todos los habitantes del país, mediante la organización sectorial de las instituciones involucradas, la descentralización de las mismas y su modernización administrativa.

Con la transformación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en la Secretaría de Salud (1984), a decir del informe presidencial, se culminó con la modernización de la coordinadora sectorial, lo que representa un cambio conceptual, funcional y técnico para posibilitar la regulación del Sistema Nacional de Salud.

Debido a la cobertura de servicios institucionales de salud, y a la rehabilitación y ampliación de más de 3 mil 400 unidades de primer nivel, se estima en 1986 que 10.3 millones de personas carecen de servicios de salud.

En 1988 el 94% de la población, tiene acceso a los servicios permanentes de atención a la salud, no obstante que la misma aumentó en 9 millones más, el número de personas sin acceso a estos servicios disminuyó de 14 a 5.1 millones.\*

PROGRAMA NACIONAL DE SALUD  
1984-1988

Realizó acciones para dar vigencia a las estrategias de sectorización, descentralización, modernización, coordinación intersectorial y participación de la comunidad.

\*Dicha apreciación debe tomarse con las reservas del caso, pues existe una franca discordancia con otros informes y diagnósticos, entre ellos véase el libro del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad: "El combate a la pobreza". pp. 41-46.

CONTINUA...Anexo No. 5

PROGRAMA IMSS-COPLAMAR

En 1985 incorpora 94 unidades de medicina familiar del régimen ordinario del IMSS, además integró el Programa de Reforzamiento de Atención a la Salud en cuatro estados de la frontera sur, e inició la construcción de 97 unidades de primer nivel. La infraestructura del programa contaba con 63 hospitales rurales y 3 mil 221 unidades médicas. Vale decir que en 1987 operaba en 19 entidades, entrando en operación los hospitales rurales de Chiapas, Puebla y Veracruz.

I S S S T E

En este mismo año, esta institución incluyó 60 mil 226 millones de pesos para prestamos a corto plazo y 6 mil 226 millones para los de mediano plazo, otorgando el 56 % de estos créditos a las entidades del país. Asimismo, concluyó para el primer nivel 73 unidades de medicina general en diferentes zonas; para el segundo nivel 4 clínicas hospital y para el tercero un hospital regional con 326 camas.

PROGRAMA " DIAS NACIONALES DE VA  
CUNACION ANTIPOLICMIELITICA"

Cabe destacar como datos generales que en los años: 1986-1987 se aplicaron 47 millones 625 mil vacunas, y en 1990, 69 millones.

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO  
INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF)

Mediante los sistemas estatales de asistencia social descentralizó atribuciones y recursos, al transferir 19 centros de desarrollo a los gobiernos de Oaxaca, Hidalgo y Guerrero en 1986. Es importante señalar que este sistema atiende hasta 1988 a 26 millones de mexicanos en materia de asistencia social alimentaria a desamparados, integración social y familiar etc.

POBLACION ASEGURADA  
EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

CONTINUA...Anexo No. 5

AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
CAMPO	628 425	628 352	635 719	630 794	632 111	649 063	658 806
CIUDAD	6 408 114	6 430 770	6 994 677	7 501 395	7 353 447	8 108 031	8 011 245
PERMANENTES	5 793 399	5 934 622	6 428 685	6 700 421	6 884 191	7 354 595	7 452 705
CAMPO	444 801	427 994	432 272	423 099	420 286	442 059	432 004
CIUDAD	5 348 598	5 506 628	5 996 413	6 277 322	6 463 905	6 912 536	7 020 701
EVENTUALES	1 243 140	1 124 500	1 201 711	1 431 768	1 101 367	1 402 499	1 217 346
CAMPO	183 624	200 358	203 447	207 695	211 825	207 004	226 802
CIUDAD	1 059 516	924 142	998 264	1 224 073	889 542	1 195 495	990 544
TOTAL	7 036 539	7 059 122	7 630 396	8 132 189	7 985 558	8 757 094	8 670 051

FUENTE: Datos tomados del Sexto Informe de Gobierno. Miguel de la Madrid Hurtado 1988. ( Estadístico ).

\* Para 1988, las cifras fueron tomadas al mes de abril

Anexo No. 6  
ACCIONES IMPLEMENTADAS  
EN MATERIA DE  
ALIMENTACION

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION  
(Correspondiente a las fases de  
la cadena alimenticia: producción,  
transformación industrial, comer-  
cialización, consumo y nutrición.

El sector agropecuario obtuvo en la cosecha otoño-invierno - (1984-1985) una producción de 9 millones 300 mil toneladas de los nueve cultivos básicos, lo que significó un incremento del 22% respecto a lo obtenido en el ciclo 1983-1984. Se le canalizaron recursos crediticios por 342 mil millones de pesos a través del Banco Nacional de Crédito Rural y Fideicomisos instituidos con relación a la agricultura.

Por lo que respecta a la producción pesquera, se tiene como dato relevante que, en 1984 creció 13% en relación con el año anterior. Se capturaron 1 millón 219 mil toneladas, (en especial sardina). La producción atunera pasó de 22 mil toneladas en 1982 a 85 mil en 1984.

En 1986 la producción industrial de alimentos de consumo básico, la CONASUPO participa con el 23.4 % de aceite y manteca y el 100 % de leche reconstituida. Además, el consorcio estatal aporta 75 % de la producción de azúcar. La red de tiendas DICONSA, alcanzó ventas en 1987 por 535 mil millones de pesos, correspondiendo el 30 % al medio rural y el 70 % al urbano, distribuyéndose mayor proporción de artículos de consumo básico en el medio rural.

En 1990 en materia de alimentación y abasto se establecieron en el campo y zonas urbanas más de 1700 nuevas tiendas.

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO  
INTEGRAL DE LA FAMILIA. (DIF)

Esta institución repartió 996 millones de raciones alimenticias a más de 3 millones de beneficiarios en el periodo 1983-1988.

FUENTE: Datos tomados de los Informes  
de Gobierno (textos) correspondientes a los años:1983-1990

Anexo No. 7

ACCIONES IMPLEMENTADAS

EN MATERIA DE EDUCACION

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION,  
CULTURA, RECREACION Y DEPORTE  
1984-1988

En el proceso de descentralización educativa, en 1985 se transfirieron servicios de educación básica y normal a los gobiernos estatales. Se habían creado para entonces los Consejos Estatales de Educación Pública y las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública en Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

COMITE ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA  
FEDERAL DE CONSTRUCCION DE ESCUELAS  
(CAPFCE)

Con su programa regular, en 1984 se construyeron 35 mil 953 espacios escolares. Durante 1985, se construyeron 40 mil 395, y por medio de los Convenios Unicos de Desarrollo con los estados 11 mil 645. En 1986 34 mil 653, de los cuales 27 mil 240 por medio del CAPFCE y 7 mil 413 a través de los Convenios Unicos de Desarrollo con los Estados. Cabe señalar que a raíz del temblor de 1985 se destinaron - 27 mil millones de pesos para reforzar los planteles educativos en la franja sísmica del país.

PROGRAMA PARA LA MODERNIZACION  
EDUCATIVA

En el presente año (1990), destaca como función sustantiva la formulación de los programas de todas las entidades de la Federación.

SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.

Sobresale el incremento anual de 8 % con respecto a 1989 de la matrícula de preescolar, en especial en el medio indígena.

FUENTE: Datos tomados de los Informes de Gobierno (textos) correspondientes a los años:1983-1990

Anexo No. 8  
ACCIONES IMPLEMENTADAS  
EN MATERIA DE VIVIENDA

PARA 1988 LOS PROGRAMAS  
GUBERNAMENTALES REALIZARON 276 MIL 281 ACCIONES DE  
VIVIENDA, DISTRIBUIDAS DE LA SIGUIENTE FORMA:

---

INFONAVIT	67,038
FOVISSSTE	17,986
FOVI-BANCA	107,000
FONHAPO	49,333
FIVIDESU	5,000
SEDUE	2,800
ORGANIZACIONES ESTATALES	15,000
RECONSTRUCCION	12,124

---

TOTAL	276,281
-------	---------

FUENTE: Datos tomados del libro del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, " El combate a la pobreza ". Ed. El Nacional. México, D.F., 1990. p.52

Anexo No. 9  
 DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO  
 ( PORCENTAJES DEL P.I.B. )

AÑOS	FINANCIERO	ECONOMICO PRIMARIO	OPERACIONAL
1965-1967	1.4	0.4	1.1
1968-1970	2.7	1.0	1.5
1971-1973	4.8	2.3	2.5
1974-1976	8.8	5.0	4.8
1977-1979	6.8	2.5	3.6
1980-1982	14.0	6.6	6.4
1983-1985	9.1	-4.0	-0.1
1986-1988 e/	13.8	-6.1	1.9
1989-1991 e/	4.8 a 5.8	-6.8 a -5.8	1.1 a 2.1
1992-1994 e/	3.0 a 4.0	-5.5 a -4.5	0.5 a 1.5

FUENTE: Plan Nacional de Desarrollo ( 1989-1994 ), Poder Ejecutivo Federal. p.142  
 p/.- Cifras de 1988. Preliminares  
 e/.- Cifras de 1989 a 1994 son estimaciones del P.N.D.

Anexo No. '10

PARTICIPACION DE ALGUNAS VARIABLES ECONOMICAS EN EL  
PRESUPUESTO FEDERAL, 1960-1985

AÑOS	GASTO PUBLICO.	GASTO SOCIAL.	DEUDA EXTERNA.	SERVICIO DE LA DEUDA.	G.P. PIB.	G.S./G.P.	G.S. PIB.	D.E./G.P.
1960	61'326.354	10'058.739	835.886	8'552.211	12.6	16.4	2.07	1.4
1961	59'948.183	11'211.211	740.523	8'314.197	11.7	18.7	2.20	1.2
1962	57'791.688	12'076.259	658.586	11'867.604	10.8	20.9	2.26	1.1
1963	56'264.035	12'716.587	581.403	10'421.114	9.6	22.6	2.21	1.0
1964	74'190.841	15'776.635	67'408.068	14'861.250	11.5	21.3	2.45	0.9
1965	164'162.265	20'221.550	67'759.885	14'836.658	23.9	12.3	2.95	41.3
1966	162'963.511	25'512.545	69'696.297	18'414.625	22.2	15.7	3.48	42.8
1967	190'477.560	32'503.836	79'203.826	18'457.518	24.4	17.1	4.17	41.6
1968	195'326.512	41'625.887	92'310.754	22'583.062	23.2	21.3	4.94	47.3
1969	220'693.150	52'495.158	96'608.566	20'997.163	24.6	23.8	5.86	43.8

CONTINUA ...Anexo No. 10

AÑOS	GASTO PUBLICO.	GASTO SOCIAL.	DEUDA EXTERNA.	SERVICIO DE LA DEUDA.	G.P. PIB.	G.S./G.P.	G.S. PIB.	D.E./G.P.
1970	235'567.677	56'129.533	114'882.929	20'657.367	24.6	23.8	5.86	48.8
1971	247'073.434	63'946.742	115'683.340	20'142.511	24.8	25.9	6.41	46.8
1972	285'178.229	79'438.482	121'325.220	22'853.584	26.3	27.9	7.34	42.5
1973	346'732.021	87'096.281	150'155.456	27'878.149	29.5	25.1	7.42	43.3
1974	382'682.701	95'867.872	172'546.808	21'836.901	30.7	25.1	7.70	45.1
1975	479'181.355	94'885.623	215'973.908	28'182.644	36.4	19.8	7.21	45.1
1976	520'193.000	121'545.000	307'527.138	49'376.300	37.9	23.4	8.87	59.1
1977	560'154.723	114'447.929	398'595.037	66'898.265	39.5	20.4	8.07	71.2

CONTINUA Anexo No. 10

AÑOS	GASTO PUBLICO.	GASTO SOCIAL.	DEUDA EXTERNA.	SERVICIO DE LA DEUDA.	G.P. PIB.	G.S./G.P.	G.S. PIB.	D.E./G.P.
1978	616'080.039	115'814.644	392'689.467	93'834.562	40.1	18.8	7.54	63.7
1979	639'370.457	124'811.459	370'833.568	126'677.043	38.2	19.5	7.45	58.0
1980	755'462.987	131'779.291	329'773.172	73'959.096	41.6	17.4	7.26	43.7
1981	920'495.354	152'460.596	432'822.277	83'463.507	47.0	16.6	7.78	47.0
1982	1,140'986.327	157'800.678	699'646.435	306'678.404	58.6	13.8	8.10	61.3
1983	914'456.704	113'505.278	809'643.939	146'215.733	49.5	12.4	6.15	88.5
1984	858'720.000	113'646.800	760'532.600	135'172.400	45.0	13.2	5.95	88.6
1985	764'639.400	96'194.600	977'743.900	151'485.100	38.6	12.3	4.74	124.6

FUENTE: Datos tomados del artículo de Augusto Bolívar Espinoza, " Bienestar a la mexicana ", El Nacional, suplemento ( Política ), 26-abril-1990. p.16

Anexo No. 11  
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL SECTOR SOCIAL\*

Subsector Salubridad y Asistencia

Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal  
Centro de Salud Soledad Orozco de Avila Camacho  
Centro Materno Infantil General Maximino Avila Camacho  
Consejo Nacional de Prevención de Accidentes  
Dirección de Pensiones Militares  
Hospital de Enfermedades de la Nutrición  
Hospital General Manuel Gea González  
Hospital Infantil de México  
Hospital Regional de Veracruz  
Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez  
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.  
Instituto Mexicano del Seguro Social  
Instituto Nacional de Cancerología  
Instituto Nacional de Cardiología  
Instituto Nacional de Endocrinología  
Instituto Nacional de Gastroenterología  
Instituto Nacional de Nefrología  
Instituto Nacional de Nutrición  
Instituto Nacional de Oftalmología  
Instituto Nacional de Protección a la Infancia  
Instituto Nacional de Urología  
Lotería Nacional para la Asistencia Pública  
Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital  
Patronato del Asilo Nicolás Bravo  
Patronato de la Casa Hogar Soledad G. de Figaredo  
Patronato Francisco Méndez

Subsector Educativo

Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial

Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación.

Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.

Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas

Consejo Nacional de Fomento Educativo

Instituto Nacional Indigenista

Instituto Politécnico Nacional

Universidad Nacional Autónoma de México

Colegio de Bachilleres

#### Subsector Investigación

Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica

Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura

Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Estado de Baja California

Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia

#### Subsector Vivienda

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

#### Subsector Trabajo

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

- \* Tomado de: LEAL, Juan Felipe. México: Estado, Burocracia y Sindicatos. Ed. El Caballito, S.A. 7a. ed. México, D.F., 1986. pp. 79-81

Anexo No. 12  
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
GASTO PROGRAMABLE  
( Miles de Millones de pesos )

CONCEPTO	1989	PROYECTO 1990
TOTAL:	1 314.0	2 629.2
SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL	1 314.0	2 000.0
TOTAL OTRAS DEPENDENCIAS		629.2
S.A.R.H.		377.4
S.C.T.		100.0
S.E.C.O.F.I.		53.0
S.E.P.		75.0
SALUD		10.0
PESCA		6.7
SEDUE		7.1

FUENTE: S.P.P. Presupuesto de Egresos de la Federación para 1990.  
México, noviembre de 1989

Anexo No. 13  
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
INVERSION AUTORIZADA POR LINEAMIENTO DE GASTO  
( Millones de pesos )  
1989

ESTADO	TOTAL	PRODUCTIVO	APOYO	SOCIAL
AGUASCALIENTES	48 100	3 769	4 031	40 300
BAJA CALIFORNIA	105 292	6 208	16 212	82 872
BAJA CALIF. SUR	27 283	701	9 739	16 843
CAMPECHE	51 944	6 523	12 525	32 896
COAHUILA	75 661	2 723	14 510	58 428
COLIMA	52 606	7 628	13 571	31 407
CHIAPAS	145 783	23 719	70 639	51 425
CHIHUAHUA	97 619	27 288	47 628	22 703
D. F.	58 592	16 302	4 718	37 572
DURANGO	64 889	7 802	15 728	41 359
GUANAJUATO	57 923	6 122	17 116	24 685
GUERRERO	88 178	14 555	33 428	40 195
HIDALGO	54 563	3 891	26 103	24 569

CONTINUA... Anexo No. 13

ESTADO	TOTAL	PRODUCTIVO	APOYO	SOCIAL
JALISCO	100 450	1 644	28 525	70 281
EDO. DE MEXICO	133 249	8 006	34 437	90 806
MICHOACAN	106 609	25 797	32 581	48 231
MORELOS	54 547	14 355	6 838	33 354
NAYARIT	66 347	8 475	33 338	24 534
NUEVO LEON	195 480	8 109	63 669	123 702
OAXACA	144 729	34 786	65 182	44 761
PUEBLA	84 295	10 270	22 558	51 467
QUERETARO	39 507	6 898	5 238	27 371
QUINTANA ROO	37 446	4 787	7 755	24 904
SAN LUIS POTOSI	50 669	12 362	13 909	24 398
SINALOA	87 133	207	17 633	69 293
SONORA	112 714	5 782	74 497	32 435

CONTINUA... Anexo No. 13

ESTADO	TOTAL	PRODUCTIVO	APOYO	SOCIAL
TABASCO	26 357	3 066	5 498	17 793
TAMAULIPAS	55 517	2 727	9 952	42 838
TLAXCALA	54 530	17 524	8 945	28 061
VERACRUZ	126 919	17 331	26 315	83 273
YUCATAN	58 177	12 683	19 397	26 097
ZACATECAS	82 663	17 778	21 540	43 345
TOTAL:	2 545 772	339 829	783 755	1 422 198

FUENTE: Datos tomados del artículo de Carlos Tello, " México: el combate a la pobreza ", Examen 3-de mayo-1990. p.13

( incluye inversión federal y estatal )

## Anexo No.14

## A B R E V I A T U R A S

ANAGSA	Asociación Nacional de Seguros Agrícolas
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
C.F.E.	Comisión Federal de Electricidad
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas <u>Deprimi</u> das y Grupos Marginados
COPLADES	Comités de Planeación del Desarrollo
C.T.M.	Confederación de Trabajadores de México
C.T.	Congreso del Trabajo
D.I.F.	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la <u>Fami</u> lia.
DICONSA	Distribuidora Conasupo S.A.
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FICORCA	Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios
FONACOT	Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
I.N.C.	Instituto Nacional del Consumidor
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e <u>Informáti</u> ca.
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los <u>Tra</u> bajadores
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los <u>Tra</u> bajadores del Estado
LICONSA	Leche Industrializada Conasupo
PAN	Partido Acción Nacional
PDM	Partido Demócrata Mexicano
PEMEX	Petróleos Mexicanos
P.I.B.	Producto Interno Bruto
P.I.R.E.	Plan Inmediato de Reordenación Económica

P.N.D.	Plan Nacional de Desarrollo
PRONADEVI	Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
S.P.P.	Secretaría de Programación y Presupuesto
S.S.A.	Secretaría de Salubridad y Asistencia
S.A.M.	Sistema Alimentario Mexicano
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UPN	Universidad Pedagógica Nacional

## BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

LIBROS

- ALMADA Bay, Ignacio. " La crisis y la salud ", en México ante la crisis. Ed. Siglo XXI. 3a. ed. México, D.F., 1987. pp.87-116
- ANDRADE Sánchez, Eduardo. La intervención del Estado en la economía. Ed. UNAM. México, D.F., 1986. 33 pp.
- BARKIN, ESTEVA, David, Gustavo. Inflación y democracia ( el caso de México ). Ed. Siglo XXI. 4a. ed. México, D.F., 1984. 167 pp.
- BARENSTEIN, Jorge. El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Los administradores en el sector público en en México. Ed. CIDE. 2a. ed. Ed. México, D.F., 1982. 219 pp.
- BEJAR, MOCTEZUMA, Raúl, David. Crisis económica y transición política. Ed. UNAM. México, D.F., 1989. 35 pp.
- CORDERA Campos, Rolando. " El desarrollo económico y social: referencias y temas de una propuesta alternativa ", en México ante la crisis. Ed. Siglo XXI. 3a. ed. México, D.F., 1987. pp.354-393
- CORDERA, TELLO, Rolando, Carlos. México la disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo. Ed. Siglo XXI. 6a. ed. México, D.F., 1985. 149 pp.
- CORDOVA, Arnaldo. La política de masas del cardenismo. Ed. Era. 7a. ed. México, D.F., 1984. 219 pp.
- ECKSTEIN, Susan. El Estado y la pobreza urbana en México. Ed. Siglo XXI. México, D.F., 1982. 326 pp.
- FARFAN, Guillermo. " Gasto público y bienestar social en México: 1983-1986 ", en 17 ángulos de un sexenio. Ed. Plaza y Valdés. México, D.F., 1987. pp.71-111
- GIDE, Carlos. Las instituciones de progreso social. Ed. Propiedad del editor. Librería de la Vda. de Ch. Bouret. Traducida de la cuarta edición francesa por Enrique Martínez. México, D.F., 1924. pp.1-27
- GONZALEZ, AGUILAR, Pablo, Héctor. México ante la crisis. Ed. Siglo XXI. México, D.F., 1987. 425 pp.

- GUILLEN, Arturo. Problemas de la economía mexicana. Ed. Nuestro tiempo, S.A. México, D.F., 1986. 237 pp.
- GUILLEN Romo, Héctor. Orígenes de la crisis en México. 1940-1982. Ed. Era. México, D.F., 1984. 140 pp.
- GUTIERREZ Garza, Esthela. La crisis del Estado de Bienestar. Ed. Siglo XXI. México, D.F., 1988. 222 pp.
- HERSCHEL J., Federico. Política económica. Ed. Siglo XXI. 6a. ed. México, D.F., 1984. 140 pp.
- JEANOT, CONDE, SANCEN, Fernando, Raúl, Fernando. Estudios sobre economía y Estado: identidad, regulación, integración y regímenes productivos. Ed. F.C.E. y S.E.M.I.P. México, D.F., 1988. 248 pp.
- LEAL, Juan Felipe. México: Estado, burocracia y sindicatos. Ed. El Caballito. 8a. ed. México, D.F., 1986. 143 pp.
- PEREZ, MIRON, Germán, Rosa María. " López Portillo: un sexenio de auge y crisis ", en Evolución del Estado mexicano. Ed. El Caballito. 2a. ed. México, D.F., 1989. pp.189-267
- PICO, Josep. Teorías sobre el Estado del Bienestar. Ed. Siglo XXI. Madrid, 1987. 156 pp.
- REITCHKIMAN K., Benjamín. Teoría de las finanzas públicas. Tomo I. Ed. UNAM. México, D.F., 1987. 357 pp.
- REYES Heróles, Federico. Transfiguraciones políticas del Estado mexicano. Ed. F.C.E. México, D.F., 1986. 161 pp.
- REY Romay, Benito. México 1987: " el país que perdimos ". Ed. Siglo XXI. 2a. ed. México, D.F., 1987. 139 pp.
- RIVERA Ríos, Miguel Angel. Crisis y reorganización del capitalismo mexicano. Ed. Era. México, D.F., 1986. 227 pp.
- ROJAS Soriano, Raúl. Capitalismo y enfermedad. Ed. Plaza y Valdés. 4a. ed. México, D.F., 1988. 299 pp.
- ROSAS, SANTILLAN, Aniceto, Roberto. Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México. Ed. UNAM. México, D.F., 1962. 304 pp.
- SAMUELSON. Economía. Ed. Mc. Graw Hill. España, 1983.
- SHARKANSKI, Ira. Administración pública. Elaboración de la política en las dependencias gubernamentales. Ed. EDAMEX. 2a. ed. Tr. de Olga Margarita Rivera. México. D.F., 1984. 189 pp.

STAVENHAGEN, Rodolfo. El desarrollo social después de la Revolución de 1910. Ed. El Colegio de Puebla y el Colegio de México. Puebla, Pue. 1985. pp.17-91

VARGAS, Hugo. " Las alternativas de la derecha ", en México ante la crisis. Ed. Siglo XXI. 3a. ed. México, D.F., 1987. pp.342-354

WADGYMAR Ortiz, Arturo. El fracaso neoliberal en México. Ed. Nuestro Tiempo. S.A. México, D.F., 1988. 135 pp.

WARD, Peter. Políticas de bienestar social en México. Ed. Nueva Imagen. México, D.F., 1989. 247 pp.

WITKER V., Jorge. Las economías mixtas. Ed. UNAM. México, D.F., 1985. 29 pp.

REVISTAS

ALBER, Jens. " Algunas causas y consecuencias de la expansión del gasto de seguridad social en Europa Occidental: 1949-1977 ". Investigación Económica. México. D.F., julio-septiembre 1988. pp.53-102

ALVATER, Elmar. " ¿ Reestructuración o desmantelamiento del Estado social ? ". Estudios políticos. México, D.F., julio-diciembre 1986. Nueva época, No. 3-4, pp.42-48

ANÁLISIS DE COYUNTURA. " Entre el Estado de bienestar y el de malestar ". El Cotidiano. México, D.F., marzo-abril 1990. No. 34, pp.44-51

CADENA, Jorge. " ¿ Crisis política en México ? ". Acta sociológica. México, D.F., octubre-diciembre 1988. Año I, Nueva época, No. 2, pp. 6-14

CAMPOS Aragón, Leticia. " Algunos rasgos de la política económica del " nuevo " gobierno ". Momento económico. México, D.F., marzo-abril 1989. No. 44, pp.16-18

CECENA Angulo, Martha. " Presupuesto de Egresos de la Federación 1989 ". Momento económico. México, D.F., enero-febrero 1989. Nueva época, No.43, pp.16-18

FARFAN, Guillermo. " Luchas obreras o iniciativas del capital en la era del Estado del Bienestar. La experiencia británica ". Estudios políticos. México, D.F., abril-septiembre 1985. No. 243, pp.17-28

GILLY, Adolfo. " El régimen mexicano en su dilema ". Nexos. México, D.F., febrero 1990. Año XIII, Vol. 13, No. 146, pp.33-34

GONZALEZ Pedrero, Enrique. " La reforma del Estado ". Nexos. México, D.F., febrero 1990. Año XIII, Vol. 13, No. 146, pp.59-72

GUTIERREZ Garza, Esthela. " La gestión estatal de la fuerza de trabajo en México ". Estudios políticos. México, D.F., abril-septiembre 1985. No. 243, pp.59-72

HUERTA, Arturo. " La política económica actual ¿ solución a la crisis o su profundización ? ". El economista mexicano. México, D.F., segundo trimestre 1986. Vol. XIX, No. 1, pp.59-65

JACOBO, LUNA, TIRADO, Edmundo, Matilde, Ricardo. " Empresarios, pacto político y coyuntura actual en México ". Estudios políticos. México, D.F., enero-marzo 1989. Nueva época, Vol. 8, No. 1, pp.4-15

- KANOV, Alexander. " La descincorporación de las empresas del Estado ". Momento económico. México, D.F., octubre-noviembre 1988. No. 41-42, pp.26-27
- LUGO, Adolfo. " Algunas consideraciones acerca de la capacidad de influencia del sector público en el proceso de cambio social ", en Revista mexicana de ciencias políticas y sociales. Ed. UNAM. México, D.F., abril-junio 1978. Año XIV., No. 92, pp.135-145
- LUHMAN, Niklas. " El Estado de Bienestar: un problema teórico y político ". Estudios políticos. México, D.F., julio-diciembre 1986. Nueva época, No. 3-4, pp.42-52
- PEREZ, BLANCAS, Constantino, Andrés. " Finanzas públicas y bienestar social ". El economista mexicano. México, D.F., 4o. trimestre 1986 y primero de 1987. Vol. XIX, No. 3-4, pp.49-60
- PERROTINI, VEGA, Ignacio H., Eduardo. " El " Estado providencia " y la crítica neoliberal ". Estudios políticos. México, D.F., abril-septiembre 1985. No. 2 y 3, pp.5-16
- SOTELO Valencia, Adrián. " Crisis y transformación del proceso de trabajo en México ". Estudios políticos. México, D.F., abril-septiembre 1985. No. 243, pp.50-57
- SOUS González, José Luis. " Intervención estatal, reproducción del capital y límites del " Estado del Bienestar " en la periferia ". Estudios políticos. México, D.F., abril-septiembre 1985. No. 243, pp.37-50
- ZEPEDA Martínez, J. Mario. " 1988: persistencia de la crisis y derrumbe electoral ". Momento económico. México, D.F., octubre-noviembre 1988. No. 41 y 42, pp.15-20

DOCUMENTOS OFICIALES

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Estadísticas históricas de México. Tomo II, México, 1985.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. El ingreso y el gasto público en México, 1986.

LOPEZ Portillo, José. Segundo Informe de Gobierno, anexo I. Presidencia de la República.

MADRID Hurtado, Miguel de la. Los grandes problemas nacionales de hoy. Ed. Diana, México, 1982, pp.372.

Presidencia de la República. Criterios generales de política económica para la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente a los años: 1983-1990, Presidencia de la República.

Presidencia de la República. Informes de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, para los años: 1983-1988, ( texto y anexos estadísticos ).

Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Agenda Presupuestal 1989.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Presupuesto de Egresos de la Federación, exposición de motivos e iniciativa de decreto para los años: 1983-1990.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, resultados generales para los años: 1982-1988.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Presupuesto de Egresos de la Federación, Sector Desarrollo Social. Análisis programático para los años: 1982-1988.

Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica. Antología de la planeación en México, 1917-1985. ( salud, educación y vivienda ), 1985.

Texto de la iniciativa de reforma constitucional enviada al Congreso de la Unión por el Presidente Carlos Salinas de Gortari el 2 de mayo de 1990. Decreto que modifica los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal, 1989.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 87a. ed. México, D.F., 1989. 133 pp.

Decreto por el que se aprueban los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda de mediano plazo que se denominarán, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda 1984-1988.

Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo, denominado: Programa Nacional de Salud 1984-1988.

Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo, denominado: Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988.

" Los tiempos están adelante ", en Nexos, México, D.F., julio 1990. Año 13. No. 151, pp.77-80. ( Versión estenográfica del discurso del Presidente Carlos Salinas de Gortari, pronunciado el 11 de julio de 1990, en Washington, D.C. ). Traducción.

" La Renegociación de la Deuda Externa de México ", en El Mercado de Valores, México, D.F., 15-febrero-1989. No. 4, p.3 ( discurso pronunciado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe, el 4 de febrero de 1990.

ARTICULOS PERIODISTICOS

- ABDALA M., Mario. " Cambio estructural en economías de los países en desarrollo ", en El Financiero, México, D.F., 23-febrero-1990. p.50
- BOLIVAR Espinoza, Augusto. " Bienestar a la mexicana ", en El Nacional, ( Suplemento Política No. 51 ). México, D.F., 26-abril-1990. Año. LXI. pp.10-16
- BOLIVAR Espinoza, Augusto. " Después del Estado de bienestar ", en El Nacional, ( Suplemento Política No. 57 ). México, D.F., 7-junio-1990. Año. LXI. pp.13-15
- CASTRO Rodríguez, Ignacio. " Reconposición del pacto social ", en uno más uno, México, D.F., 16-junio-1990. Año XIII. No. 4534. p.2
- CORDOVA Alveláis, Federico. " Neoliberalismo a ultranza ", en uno más uno, México, D.F., 15-julio-1990. Año XIII. No. 4563. p.15
- CORDOVA Alveláis, Federico. " Estrategia del Capital ", en uno más uno, México, D.F., lo.-julio-1990. Año XIII. No. 4549. p.15
- CORDOVA, Arnaldo. " La reforma del Estado ", ( 2a. parte ), en uno más uno, México, D.F., 14-junio-1990. Año XIII. No. 4532. pp.1 y 10
- JUAREZ, Victor Manuel. " Clara estrategia económica y firme proyecto social; ambos avanzan ", en uno más uno, México, D.F., 6-diciembre-1989. Año XIII. No. 4345. pp.1 y 3
- LANDERRECHE, Rafael. " Pura milpa que no deja nada ", en uno más uno, México, D.F., 20-abril-1990. p.3
- LOZA Otero, Nicolás. " Solidaridad y Bienestar ", en El Nacional, México, D.F., 30-julio-1990. Año LXII. No. 22080 p.27
- MONTEMAYOR Seguy, Rogelio. " ¿Cuál modernización ? ", en El Nacional, ( Suplemento Política No. 62 ). México, D.F., 12-julio-1990. pp.6-8.
- PALMA, Samuel. " Rectoría del Estado ", en uno más uno, México, D.F., 2-junio-1990. Año XIII. No. 4520. p.6
- PEREA Enríquez, Alberto. " Propiedad privada y soberanía nacional ", en El Nacional, ( Suplemento Política No. 56 ). México, D.F., 31-mayo-1990. pp.6-8
- SALAMANCA, Alberto. " La reforma económica del Estado debe estar

aparejada a las transformaciones políticas ", en El Financiero, México, D.F., 20-febrero-1990. p.31

TENORIO Migueles, Rubén. " Necesario ajuste en el gasto público a causa de la inflación ", en El Financiero, México, D.F., 23-febrero-1990. p.16

TOSCANO Moreno, Alejandra. " Solidaridad: " ¿Cuál política social ? ", ( la. parte ), en La Jornada, 25-julio-1990. Año. 6. No. 2107. pp.1 y 19.

VALENCIA Fontes, Edgardo. " Alimentación y desarrollo: retos de la modernización", ( la. y 2a. parte ), en El Nacional, México, D.F., 2 y 3-junio-1990. Año. LXII. Nos. 22023 y 024. pp. 9 y 13

VILLEGAS Bautista, Enrique. " La banca como eje del desarrollo nacional ", en uno más uno, México, D.F., 8-julio-1990. Año. XIII. No. 4556. p.3

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

PERIODICO	DIA	MES	AÑO
El Financiero	10	02	1990
	14	02	90
	19	02	90
	22	02	90
	23	02	90
	26	02	90
	10	05	90
	04	08	90
uno más uno	02	02	1990
	16	02	90
	20	02	90
	02	06	90
	04	06	90
	14	06	90
	30	06	90
	01	07	90
	08	07	90
	15	07	90
	El Nacional	06	04
10		04	90
10		05	90
29		05	90
02		06	90
16		06	90
20		06	90
30		06	90
01		07	90
10		07	90
12		07	90
19		07	90
21		07	90
30		07	90
08		08	90
04	08	90	
11	08	90	